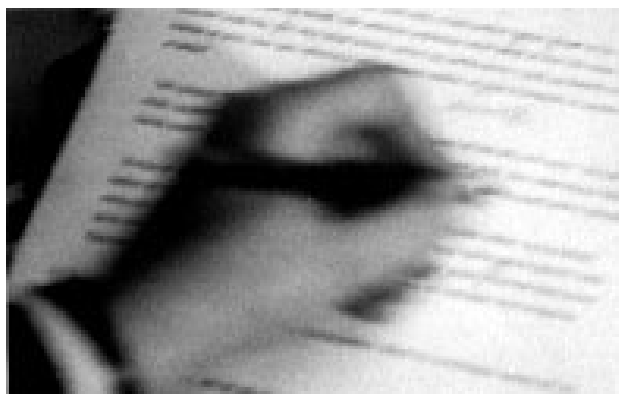




Legitimering gjennom rettigheter?

*En studie av arbeidet med EUs Charter om
grunnleggende rettigheter, og
sivilsamfunnets bidrag til dette*

Geir Ove Kværk

ARENA Report No 6/2003

Legitimering gjennom rettigheter?

En studie av arbeidet med EUs Charter om grunnleggende rettigheter, og sivilsamfunnets bidrag til dette.

Geir Ove Kværk

Copyright © ARENA
and Geir Ove Kværk
ISSN 0807-3139

ARENA
Advanced Research on the
Europeanisation of the Nation-State
The Research Council of Norway

P.O.Box 1143, Blindern
N-0317 Oslo
Tel: + 47 22 85 76 77
Fax: + 47 22 85 78 32
E-mail: arena@arena.uio.no
<http://www.arena.uio.no>

Oslo, December 2003

Innhold

Innhold	iii
Forord	vii
Sammendrag	ix
Abstract in English	xi
Kapittel 1	
EUs legitimitet og Charteret om grunnleggende rettigheter	1
I. Innledning: EU ved et veiskille	1
II. Problemstilling	3
III. Hvorfor analysere Charterprosessen?	4
IV. Hvordan skal analysen gjennomføres?	6
V. Oversikt over kapitlene	9
Kapittel 2	
Legitimeringsstrategier	11
I. Innledning.....	11
II. Operasjonalisering.....	12
III. Tre legitimeringsstrategier.....	14
A. Legitimering gjennom resultater.....	15
A-1. Teori	15
A-2. Forventninger	16
B. Legitimering gjennom verdier.....	18
B-1. Teori	18
B-2. Utfordringer	20
B-3. Forventninger	21
C. Legitimering gjennom rettigheter.....	23
C-1. Teori	23
C-2. Forventninger	25
IV. Metodiske betraktninger	26
A. Strategienes relevans i forhold til Charteret	26
B. Forholdet mellom verdi- og rettighetsstrategiene	28
C. Avsluttende metodiske betraktninger.....	28
Kapittel 3	
Institusjoner og beslutningsprosesser i EU	31
I. Innledning.....	31
II. Den historiske utviklingen av den Europeiske Union.....	32
III. Unionens institusjonelle struktur.....	34
A. Rådet	36

B. Kommisjonen	38
C. Parlamentet	42
D. Domstolen	44
E. Symboler	44
F. Tillit og oppslutning i befolkningen	45
IV. Sentrale elementer i unionens politiske prosesser	47
A. EU-retten	47
B. Konstitusjonalisering og demokratisering?	49
V. Avslutning	51
Kapittel 4	
Konventet og Charteret	53
I. Innledning	53
II. Mandatet og dets logikk	54
A. Köln og Tammerfors	54
B. Hva slags rettigheter?	56
III. Konventet og dets prosedyrer	58
A. Sammensetning	58
B. Prosedyrer	60
C. Deliberasjon eller forhandling?	61
D. Konventets logikk	64
IV. Rammene for sivilsamfunnets deltakelse i arbeidet med Charteret	65
A. Skriftlige bidrag	67
B. Høringer	68
C. Uformell kontakt	71
D. Hva slags deltakelse?	72
V. Arbeidet i konventet	73
VI. Det proklamerte Charteret og dets (mulige) effekter	77
VII. Legitimering gjennom rettigheter?	80
Kapittel 5	
Sivilsamfunnets "stemmer"	83
I. Innledning	83
II. Sivilsamfunnets deltakelse	83
III. Legitimering gjennom resultater	88
A. Kriterier	88
B. Resultatstrategien i sivilsamfunnets bidrag	90
IV. Legitimering gjennom verdier	96
A. Kriterier	96
B. Verdistrategien i sivilsamfunnets bidrag	97
V. Legitimering gjennom rettigheter	103
A. Kriterier	103
B. Rettighetsstrategien i sivilsamfunnets bidrag	104
VI. Tvilstilfeller	112
VII. Konklusjon	114
Kapittel 6	
Konklusjon	117
I. Innledning	117
II. Oppsummering av analysen	118

III. Resultatene av analysen	118
A. Hva slags legitimering?.....	118
B. Forholdet mellom legitimeringsstrategiene.....	121
C. Konklusjon: hva slags EU?.....	122
IV. Videre forskning	123
A. Charterets rolle	123
B. Det nye konventet	123
C. Europeisk offentlighet?	124
Litteraturliste	127
Vedlegg I	
Liste over bidrag fra sivilsamfunnet til konventet.....	133
Vedlegg II	
Liste over NGOer med bidrag til konventet	141
Vedlegg III	
Konventmedlemmene (kjønn, alder og utdanning)	147
ARENA Rapporter	149

Forord

Denne rapporten er en omarbeidet og oppdatert versjon av min hovedoppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo våren 2003.

Særlig nytte i forhold til oppgaven har jeg hatt av Morten Egebergs inspirerende kurs om "EU og nasjonalstatene", som introduserte meg for alternative måter å se EUs prosesser på. Takk til William Lafferty for et grundig skriveseminar som omgjorde oppgaveprosjektet fra svirrende idéer til en håndfast projektskisse. Takk også til Andreas Føllesdal for idéen om å skrive om Charteret om grunnleggende rettigheter.

Jeg vil også rette en takk til representanter for NGOer som har svart på mine spørsmål. Spesielt vil jeg takke Lois Hainsworth, Laura Finne-Elonen, Lily Boeykens og Frédérique Chabaud, som interesserte seg for undersøkelsen min, svarte på spørsmål og sendte meg dokumenter.

Størst takk vil jeg rette til veilederen min, John Erik Fossum. Uten ham hadde oppgaven min aldri blitt til. Han har hele tiden hatt stor tro på prosjektet mitt, og han har vært tålmodig selv når fremdriften har vært liten. Hans store kunnskaper om emnet har vært av uvurderlig betydning. Hans svært generøse bruk av sin knappe tid, hans analytiske evner (til å se sammenhenger jeg brukte tid på å se) og hans nøyaktighet og kvalitetsbevissthet, har vært helt avgjørende for oppgavens gode sider. Måtte alle studenter få en veileder av hans slag!

En stor takk til Vicky Ackx som gikk gjennom bidragene på tysk, og hjalp meg med å kategorisere disse.

Takk også til alle ved ARENA, for et inspirerende og lærerikt arbeidsmiljø.

Takk til Hilde, som uforbeholdent støttet meg gjennom hele denne prosessen.

Geir Ove Kværk
Oslo, desember 2003

Sammendrag

Rapporten er en analyse av arbeidet med EUs Charter om grunnleggende rettigheter. Nærmere bestemt (a) hva slags oppfatninger om legitimitet som lå bak Charteret fra EUs og konventets side, og (b) hva slags oppfatninger om legitimitet som kom til uttrykk i sivilsamfunnets bidrag til prosessen.

EU oppfattes av mange som et økonomisk prosjekt. Beslutningen om å utvikle et rettighetscharter med konstitusjonelle overtoner var derfor egnet til å fremkalle ulike perspektiver på EU som enhet. Det er stor uenighet om hva EU er og i hvilken retning EU skal utvikles, og denne rapporten søker å kartlegge og sammenlikne ulike oppfatninger av legitimitet slik de kom til uttrykk i debatten om Charteret.

Arbeidet med Charteret introduserte en ny metode for store endringer i EU, konventmetoden, basert på en forsamling bestående av nasjonale parlamentarikere, medlemmer fra Europaparlamentet, representanter for medlemsstatenes regjeringer, og representanter for Kommisjonen. Denne metoden antas å være et demokratisk tillegg til den tradisjonelle IGC-metoden. Konventet kom med en åpen invitasjon til å komme med innspill til dets arbeid, noe som gjorde det mulig å danne et inntrykk av sivilsamfunnets bilde av Europa, ettersom det ble antatt at organisasjoner og privatpersoner som engasjerte seg i Charterprosessen hadde en visjon i forhold til EU. Sammen med konventmetodens åpenhet, ble det derfor mulig å koble oppfatningene om legitimitet "ovenfra" (hos aktører og institusjoner i EU) og "nedenfra" (uttrykt i responsen fra sivilsamfunnet).

Ulike organisasjoner engasjerte seg i prosessen, dermed var det å forvente at det også kom til uttrykk ulike visjoner om EU. Spennvidden i perspektivene på EU gjorde det relevant å bruke tre legitimeringsstrategier for å ordne analysen av konventet, Charteret og sivilsamfunnets bidrag. De tre strategiene er: legitimering gjennom (a) resultater, (b) verdier, (c) rettigheter. Den første strategien går ut på at legitimitet vurderes på grunnlag av politiske systemers

produksjon av resultater i forhold til aktørers interesser. Den andre dreier seg om verdifellesskaps betydning for politiske systemers legitimitet. Den tredje strategien innebærer at synliggjøring av og respekt for grunnleggende sivile og politiske rettigheter skal føre til at befolkningen oppfatter seg selv som lovens forfattere.

Selv om det kom til uttrykk en stor bredde i synet på Charteret, var hoveduttrykket allikevel om et Charter med sivile, politiske og sosiale rettigheter, som skulle gjøres bindende. Til grunn for dette ligger et syn på EU som en politisk enhet som må legitimeres direkte i kraft av å være en selvstendig rettighetsgiver som sikrer borgernes personlige autonomi. Dette er en vei bort fra det økonomiske perspektivet på EU. Det var i hovedtrekk et samsvar mellom initiativet "ovenfra" og responsen "nedenfra", selv om sivilsamfunnet ville gå lenger enn konventet.

Abstract

This report is an analysis of the elaboration of the European Union's Charter of Fundamental Rights. The focus is on (a) what kind of perceptions of legitimacy that mark the Charter from the view of the institutions and actors of the Union and from the Convention that elaborated it, and (b) what kind of perceptions that were expressed through the contributions of civil society to the process.

The EU is perceived by many as a strictly economic project. The decision to develop a rights charter with constitutional traits thus had the effect of bringing to surface a variety of perspectives on the EU as a unit. There is considerable dispute on what the EU is and what it ought to evolve into. To study the Charter was perceived to be a good opportunity to map different conceptions of legitimacy, as they appeared in the debates on the Charter.

The elaboration of the Charter introduced a new method for changes of great importance in the EU – the convention method – based on an assembly of national parliamentarians, members of the European Parliament, representatives of the national governments, and representative(s) of the Commission. This method is considered as a democratic supplement to the traditional IGC-method. The Convention made an open invitation to civil society to present contributions to its work, a feature which enables us to form a genuine impression of how civil society perceives of the EU. The assumption that informs this work is that organisations and individuals that involved themselves in the Charter process were informed by a vision of the EU. This, combined with the unprecedented openness and transparency of the convention method, made it possible to couple or link the perspectives on legitimacy “from above” (within actors and institutions in the EU) and “from below” (expressed in the contributions from civil society).

There were different types of organisations – hence presumably different visions. The range of perspectives on the EU made it relevant to apply three strategies of legitimation on the analysis of the Convention, the Charter and the contributions from civil society. These strategies are: legitimation through (a) outcomes, (b) values, and (c) rights. The first strategy entails the evaluation

of legitimacy on the basis of political systems' outcomes or results according to actors' interests. The second strategy is based on value communities' significance for the legitimacy of political systems. The third strategy deals with the notion that the respect of, and visibility of, fundamental civil and political rights will lead to citizens' perceptions of themselves as the authors of the laws that affect them.

In the proceedings and debates on the Charter there came into the open a range of views that reflect a great span in the question of what sort of Charter that is desirable, and hence different perspectives on what sort of Union that is desirable and how this entity should be legitimated. That said, the main request was that of a Charter which includes civil, political and social rights, and which should be made enforceable. At the heart of this view is a vision of the EU as a political unit that has to be legitimized directly, in its capacity as independent granter of rights that secure the personal autonomy of citizens. This is a vision that goes beyond the purely economic view of the EU.

There was conformity between the initiative "from above" and the reactions "from below", although civil society advocated more far-reaching changes than did the Convention.

Kapittel I

EUs legitimitet og Charteret om grunnleggende rettigheter

I. Innledning: EU ved et veiskille

I et EU som forandrer karakter fra økonomisk samarbeid til politisk union som griper dypt inn i borgernes liv, er spørsmålet om legitimitet stadig viktigere. EUs legitimitetsstatus og hvordan denne kan forbedres, er gjenstand for ulik oppfatning. Erklæringen fra Det europeiske råds møte i Laeken under det belgiske formannskapet i desember 2001, inneholder følgende formulering: "... *the Union stands at a crossroads, a defining moment in its existence*". Videre heter det at: "...*(the) Union needs to become more democratic, more transparent and more efficient...*" og at "...*(the) question is thus how we can increase the democratic legitimacy and transparency of the present institutions...*" (Laeken-erklæringen 2001). Aktører i EU har altså oppfatninger om at unionen har et demokratisk underskudd. Begrepet "demokratisk underskudd" (democratic deficit) brukes gjerne om EUs manglende legitimitet som manglende folkelig innflytelse (representasjon og representativitet) og kontroll (åpenhet og gjennomsiktighet) med makten som er forskjøvet fra det nasjonale til det overnasjonale plan. "*The most widely held view is that the EU represents the establishment of an additional layer of governance, which has revealed an often surprising ability to take on added tasks. This process, it is often contended, has been largely unchecked*" (Eriksen og Fossum 2000b:5). En rekke forskere (bl.a. Andersen og Eliassen 1996; Abromeit 1998; Beetham og Lord 1998; Føllesdal og Koslowski 1998; Weiler 1999; Eriksen og Fossum 2000a; Schmitter 2000) beskriver hvorledes EU mangler representativitet, åpenhet og ansvarlighet, i uoversiktlige, ugjennomsiktige og lite etterrettelige beslutningsprosesser. Det er et fravær av en europeisk offentlighet (media og partisystem på europeisk nivå). I tillegg er borgernes rettigheter mangelfulle både i omfang og status, unionsborgerskapet er ikke fullt utviklet på linje med det nasjonalstatlige medborgerskapet. EUs borgere er i begrenset forstand forfattere av lover som angår dem.

Utfordringene i EU gjelder ikke bare design av beslutningsprosesser og den institusjonelle struktur, men også bygging av identitet og fellesskap, om det eksisterer et europeisk "demos". Legitimitet kan forstås som den politiske autoritets støtte i befolkningen. Denne støtten avhenger av befolkningens normative vurderinger av maktens basis, i EUs tilfelle hvilke argumenter som ligger til grunn for den overnasjonale makten (eller mer konkret, bak de regler den begrenses av). *"Where power is acquired and exercised according to justifiable rules, and with evidence of consent, we call it rightful or legitimate"* (Beetham 1991:3). Weiler (1999:80) skiller mellom formell legitimitet og sosial legitimitet. Den formelle legitimiteten består i at politiske institusjoner eller systemer er opprettet gjennom demokratiske prosesser. Den sosiale legitimiteten består av den sosiale eller folkelige aksept av systemet. *"An institution, system, or polity, in most, but not all, cases, must enjoy formal legitimacy to enjoy social legitimacy"* (Weiler 1999:81).

Fra politiske debatter til samfunnsviteres analyser preges vurderinger av EUs legitimitet av ulike syn på hva unionen er og hva den bør utvikle seg til. All den tid den europeiske integrasjonen bar preg av mellomstatlig økonomisk samarbeid, var dens legitimitet basert på resultatene den produserte, og i demokratisk forstand indirekte, med basis i medlemsstatenes demokratiske kvalitet. Spørsmålet er om denne legitimeringen av prosessen er tilstrekkelig slik EU står frem i dag, som en politisk union med omfattende overnasjonal inngripen i europeernes liv, og beslutningsprosedyrer med omfattende bruk av flertallsavgjørelser. Behøver unionen en direkte legitimitetsbasis hos borgerne, som kan danne grobunn for en identitet som skaper engasjement og deltakelse i beslutningsprosessene og lojalitet til beslutningene? I så fall, hvordan skal dette gjøres: gjennom tydeliggjøring (og sikring) av innbyggernes rettigheter som borgere av unionen, eller gjennom felles europeiske verdier som binder europeerne sammen i et fellesskap? Valg av legitimeringsstrategi er omstridt, fordi det finnes krefter både for og imot at unionen skal eksistere som egen "polity" (politisk enhet).

Spørsmålet om EUs demokratiske underskudd og manglende legitimitet henger altså nøye sammen med hva slags type politisk enhet *"the EU is, what the EU aspires to be, and what we want the EU to be"* (Eriksen og Fossum 2000b:8). Debatten om EUs demokratiske kvalitet og legitimitet har da også, helt siden disse spørsmålene kom til uttrykk for alvor etter Maastrichttraktaten i 1992, dreid seg om type politisk enhet. Reformkonventet ("Convention on the Future of Europe") under ledelse av Valéry Giscard d'Estaing, som ble opprettet gjennom Laeken-erklæringen, fikk som mandat nettopp å utarbeide forslag til hva slags politisk enhet EU skal være, gjennom sitt arbeid med

forslag til en konstitusjonell traktat. EU har ikke hatt en slik debatt før, men mange av de samme grunnleggende spørsmålene kom allikevel til uttrykk i arbeidet med EUs Charter om grunnleggende rettigheter i år 2000. Det europeiske råd i Köln i juni 1999 vedtok å utarbeide et rettighetscharter fordi:

”Protection of fundamental rights is a founding principle of the Union and an indispensable prerequisite for her legitimacy... There appears to be a need, at the present stage of the Union’s development, to establish a Charter of fundamental rights in order to make their overriding importance and relevance more visible to the Union’s citizens.”

(Presidency Conclusions 1999a)

Rådsmøtet i Tammerfors et halvt år senere opprettet en forsamling, som senere besluttet å kalle seg selv konvent, som forfattet Charteret som ble proklamert av Rådet, Kommisjonen og Europaparlamentet på Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000. Chartre i betydningen av registre over borgernes grunnleggende rettigheter oppfattes gjerne som bestanddeler i konstitusjoner (se bl.a. Lane 1996:137,264). Arbeidet med Charteret igangsatte dermed en debatt om hva slags politisk enhet EU skal være, om Charteret skulle være et uttrykk for konstitusjonsbygging eller om EU skulle utarbeide et Charter som heller gjenspeilte unionens hovedsakelig økonomiske karakter. Disse posisjonene representerer ytterpunkter i debatten om type enhet, og det finnes mange mellomposisjoner. Spennvidden gir, som jeg kommer tilbake til, relevans til denne rapportens teoretiske utgangspunkt i tre legitimeringsstrategier. Ettersom arbeidet med Charteret innebar en ny, åpen arbeidsmetode og inviterte til innspill fra aktører utenfor EU-systemet, gir en analyse av Charterprosessen en unik mulighet til å forstå EUs legitimitet og hvordan ulike aktører tenker rundt emnet, og det er akkurat det som er denne rapportens fokus.

II. Problemstilling

Rapportens problemstilling er: hva slags forståelse av EUs legitimitet ligger bak Charteret om grunnleggende rettigheter og prosessen det ble dannet gjennom? Jeg forsøker å besvare spørsmålet i to stadier. Først ser jeg på ”EUs selvoppfatning”, det vil si perspektiver blant aktører og institusjoner i EU (herunder konventet selv) og hva som kan leses ut av systemet. Dette gjør jeg ved å se på logikken bak mandatet fra Det europeiske råd, prosedyrene for arbeidet i Charterkonventet, og dets involvering av aktører utenfra og hvordan dette skilte seg fra tidligere prosedyrer i unionen. Deretter ser jeg på hva slags respons på Charteret som kom til uttrykk gjennom bidrag til

Charterkonventet fra sivilsamfunnet. I analysen vil jeg bruke ulike teorier om legitimitet, og ulike perspektiver på sivilsamfunnets deltakelse i EUs politiske prosesser.

Både Charterets innhold og prosessen som ble brukt for å utarbeide det har potensielt stor betydning for EUs legitimitet. Jeg skal se nærmere på hva slags oppfatninger som knyttet seg til Charteret, både i mandatet som initierte arbeidet, i selve arbeidet, og i deltakelsen fra sivilsamfunnet. Jeg forstår legitimitet som støtte om den politiske autoritet i befolkningen, basert på normative vurderinger av maktens basis. Derfor vil jeg analysere sivilsamfunnets deltakelse og bidrag. Ved samtidig å analysere konventets og EUs forståelse av Charteret, er det dermed mulig å se hva slags samsvar det var mellom de to nivåene, med andre ord et uttrykk for legitimitet.

Rapporten forsøker altså å besvare flere spørsmål: hva slags logikk lå bak organiseringen av prosessen; hva slags logikk dominerte konventets arbeid; i hvilken grad ble sivilsamfunnet tatt inn i prosessen; hvilke deler av sivilsamfunnet var involvert; hva slags perspektiver hadde sivilsamfunnet på Charterets innhold og prosess; hva slags samsvar var det mellom EUs "selvoppfatning" og sivilsamfunnets respons?

III. Hvorfor analysere Charterprosessen?

Både normativt og i forhold til integrasjonsprosessens dybde og hastighet er legitimitet som folkelig støtte blitt stadig viktigere i EU. Flere ganger har folkets skepsis uttrykt i folkeavstemninger forsinket eller stoppet integrasjonen for unionen som helhet eller for enkelte av medlemslandene. Ettersom EU griper inn i folks liv i stadig større grad er spørsmålet om legitimitet av økende betydning. I denne rapporten analyserer jeg Charterprosessen for å forstå ulike aktørers perspektiv på unionens legitimitet. Ved valg av en åpen og til dels inkluderende prosess, ble det lagt vekt på at flere aktører skulle få mulighet til å delta i utformingen av Charteret. Valget av samme fremgangsmåte for debatten om Europas fremtid, tyder på at konstitusjonaliseringsprosessen i EU er blitt mer åpen og demokratisk. Hva slags logikk som lå bak involveringen av sivilsamfunnet i Charterprosessen, er av de tingene jeg ser nærmere på.

Spørsmålet om Charterets innvirkning på EUs legitimitet er teoretisk interessant, fordi det i forståelsen omkring EUs legitimitet i faglitteraturen fortsatt pågår utvikling av teorier som lar seg benytte på EU. Unionens unike karakter utfordrer begreper som i stor grad er knyttet til nasjonalstaters eller

mellomstatlige organisasjoners karakteristika. EU er et system med trekk av mellomstatlig samarbeid, transnasjonalitet og overnasjonalitet. EUs legitimitet hentes dermed fra forskjellig hold: fra resultatene den produserer; fra medlemsstatenes demokratiske kvalitet; og fra overnasjonale institusjoner med ulik legitimitetsbasis. Denne spenningen slo også inn i arbeidet med Charteret, og gjør Charteret godt egnet som test for en kartlegging av oppfatninger om legitimitet. Charterprosessen egner seg spesielt godt, fordi en mengde aktører bidro med skriftlige innlegg som gjør oss i stand til å analysere deres argumenter. Charteret om grunnleggende rettigheter inneholder ytterligere spor som gjør det interessant å studere i forhold til legitimitet. Rettigheter er sentrale i konstitusjonalisme, et rettighetscharter kan derfor ha stor effekt, både for åpenhet, deltakelse og demokrati i EU, men også for hva slags type enhet unionen skal være. Disse elementene henger sammen med hva slags status og rekkevidde Charteret får. I neste kapittel vil jeg operasjonalisere analysens teoretiske utgangspunkt for å fange opp flest mulig av disse emnene i EUs, konventets og sivilsamfunnets perspektiver på Charteret.

Det er skrevet en mengde artikler om Charteret om grunnleggende rettigheter. Denne litteraturen er hovedsakelig juridisk og drøfter forholdet mellom Charteret og andre rettighetsregimer, og utfordringer i forhold til tolkninger av artiklene i Charteret. Utover dette har flere forskere skrevet om: logikken bak Charteret; om mulige politiske og konstitusjonelle konsekvenser av Charteret og derunder også om betydningen av det for EU som politisk enhet og unionens legitimitet; og om "konventmetoden" i utarbeidelsen av Charteret som skilte seg fra tidligere prosesser for endringer av slik (potensiell) betydning i EU (bl.a. Feus 2000; de Búrca 2001; Engel 2001; Lenaerts og De Smijter 2001; Wiener 2001; Eriksen, Fossum og Menéndez 2003). I litteraturen om Charterprosessen er Deloche-Gaudez (2001) og De Schutter (2003) de eneste bidrag som i stor utstrekning kommenterer sivilsamfunnets deltakelse i arbeidet. Deloche-Gaudez nøyer seg dog med å gi et overblikk over rammene for denne deltakelsen i tillegg til å gi eksempler på enkelte organisasjoners arbeid overfor Charterkonventet. De Schutter på sin side drøfter sivilsamfunnets deltakelse i arbeidet med Charteret. Han hevder at en reell debatt ble igangsatt blant europeiske NGOer (non-governmental organisations). Allikevel finner han at den rollen disse organisasjonene fikk spille i selve arbeidet med Charterteksten var svært mangelfull. Debatten blant NGOene ble på sett og vis gående på siden av debatten i konventet, den ble ikke "tatt inn", i alle fall ikke i synlig grad. De Schutter etterlyser en bedre struktur for fremtidige prosesser etter samme modell. Han mener at det må stilles krav til organisasjonene som bidrar, for å

strukturere behandlingen av deres bidrag, og det må gis tilbakemeldinger om hvordan bidragene blir inkludert eller ikke i prosessen. De Schutters poeng er at ingen vet hvem som egentlig har bidratt med hva i Charterets tekst og således hvor ansvaret ligger. NGOenes bidrag, som var svært ulike i kvalitet og omfang, ble formelt sett behandlet helt likt, dvs. uten noen form for ensartet tilbakemeldingsprosedyre, noe han mener forringet deltakelsens kvalitet og verdi: "... the 'right to have one's views taken into account' was degraded into the most banal exercise of freedom of expression" (De Schutter 2003:147).

Heller ikke De Schutter tar for seg de skriftlige bidragene fra sivilsamfunnet til Charterkonventet. Selv om noen forskere har referert til enkeltbidrag, har ikke disse bidragene blitt analysert på en strukturert måte tidligere. Heller ikke rammene for sivilsamfunnets deltakelse i arbeidet med Charteret, enten det gjelder deltakelse på høringer eller de skriftlige bidragene, er analysert grundig. I forarbeidet til denne rapporten har det ikke engang vært mulig å finne nøyaktige opplysninger om hvor omfattende responsen fra sivilsamfunnet var. Derfor representerer denne analysen et unikt bidrag til litteraturen om Charteret om grunnleggende rettigheter, ikke minst fordi det blir mulig å se i hvilken grad responsen "nedenfra" samsvarer med initiativet og arbeidet "ovenfra".

IV. Hvordan skal analysen gjennomføres?

Innholdet i Charteret om grunnleggende rettigheter kan vurderes i forhold til ulike teorier om legitimitet. Minst like viktig er selve prosessen som førte frem til Charteret. Denne skiller seg nemlig vesentlig fra tidligere prosedyrer for arbeid med store prosjekter i EU: langvarige interguvernmentale konferanser (*Intergovernmental Conference* - IGC) preget av lukkede mellomstatlige forhandlinger. IGCenes involvering av andre aktører enn medlemsstatenes representanter har hovedsakelig bestått av selektiv innhenting av ekspertråd. Charterprosessen involverte derimot både nasjonale og europeiske parlamentarikere, i tillegg til at sivilsamfunnet ble invitert til å komme med synspunkter. Begrepet "sivilsamfunnet" kan brukes i både snever og vid betydning, fra "non-profit" interesseorganisasjoner til "den sosiale del av samfunnet" (Cohen og Arato 1995; Taylor 1995b). Bruken av begrepet drøftes i starten av kapittel 5, men fokuset i denne rapporten er på sivilsamfunnets organisasjoner: "*those nongovernmental and non-economic connections and voluntary associations that anchor the communication structures of the public sphere in the society component of the lifeworld*" (Habermas 1996:366-367). Dette inkluderer ulike typer NGOer som menneskerettighetsorganisasjoner,

religiøse sammenslutninger, ulike sosiale og humanitære organisasjoner, miljøvernorganisasjoner, kulturelle organisasjoner og organisasjoner som representerer ulike deler av samfunnets borgere, som eldre, barn, kvinner, homofile, utviklingshemmede osv. I tillegg inkluderer jeg organisasjoner for ulike aktører og interesser i den økonomiske delen av samfunnet, som arbeidstakere og arbeidsgivere, landbrukere, industribedrifter, jordeiere, entrepenører osv.

Jeg forholder meg til den prosessen EU skapte for utarbeidelsen av Charteret, og ettersom invitasjonen til innspill fra sivilsamfunnet var åpen (som jeg kommer tilbake til i kapittel 4), inkluderer jeg alle typer organisasjoner¹, og privatpersoner, i analysens andre del. Det blir dermed mulig å se hvilke deler av sivilsamfunnet som faktisk engasjerte seg i arbeidet med Charteret.

Fossum (2000) skiller mellom tre ulike legitimeringsstrategier, nemlig legitimering gjennom (a) "performance" eller resultater, (b) verdier eller (c) rettigheter². Den første strategien går ut på at legitimitet vurderes på grunnlag av politiske systemers produksjon av resultater i forhold til aktørers interesser. Den andre dreier seg om verdifelleskaps betydning for politiske systemers legitimitet. Den tredje strategien innebærer at synliggjøring av og respekt for grunnleggende sivile og politiske rettigheter skal føre til sikkerhet mot neglisjering av mindretallets interesser, og at befolkningen oppfatter seg selv som forfattere av lovgivning som angår dem.

Andre opererer med liknende kategorier av krav til politiske institusjoner, i EUs tilfelle sider av unionen og dens forhold til befolkningen som må forbedres for å oppnå økt legitimitet. Beetham og Lord (1998) opererer med tre legitimitetskrav eller strategier: "performance" (effektiv politikk etter felles mål og enighet om disse målene); identitet (fellesskapets indre identitet og ytre grenser); og demokrati (autorisasjon, ansvarlighet og representasjon). Beetham og Lord mener at de tre strategiene ikke nødvendigvis er forenlige å etterstrebe samtidig, da forbedring på det ene feltet kan forringe et eller to av de andre. Eksempelvis vil bedret representativt demokrati i EU være avhengig av en felles identitet eller enhetsfølelse som gjør europeiske valg betydningsfulle og interessante for befolkningen. Bringes spørsmålet om manglende identitet inn i politikken og gjøres til kamp mellom elektorater, mister den representative modellen mye av sin mening, fordi mindretallet mangler tillit til at majoriteten vil garantere deres rettigheter.

¹ Som jeg kommer tilbake til, utelukker jeg dog bidrag fra ulike offentlige myndigheter og institusjoner (som ikke var representert i konventet).

² Se også Eriksen og Fossum 2002b.

Analysen gjennomføres i to deler. I den første delen ser jeg på bakgrunnen for Charteret, på mandatet som igangsatte arbeidet med det, og på arbeidet i konventet som utarbeidet det. Denne delen baserer seg vesentlig på offisielle dokumenter fra aktørene i EU-systemet og i konventet, og på analyser foretatt av andre forskere. Hensikten med analysen er å avdekke ulike aktørers – inkludert konventet selv – perspektiver på EUs demokratiske kvalitet og legitimitet, og hvordan dette kom til uttrykk i arbeidet med Charteret. I andre del av analysen ser jeg på de skriftlige bidragene fra sivilsamfunnet til konventet. Som teoretisk bakgrunn for analysen benytter jeg meg av tre teorier om legitimitet. Av disse teoriene avleder jeg forventninger til trekk ved Charteret og konventet, og forventninger til argumenter i de skriftlige bidragene fra sivilsamfunnet. Ved å drøfte i hvilken grad disse forventningene finnes igjen i analysen forsøker jeg å danne et bilde av aktørenes perspektiver på Charteret og dermed på EU som politisk enhet og unionens legitimitet, og i hvilken grad perspektivene bak initiativet og innad i konventet samsvarer med det som ble uttrykt fra de delene av sivilsamfunnet som engasjerte seg.

Vurderinger av deltakelsen til sivilsamfunnets organisasjoner i arbeidet med Charteret står sentralt i denne rapporten. Hensikten er ikke å måle hvilken innflytelse disse organisasjonene hadde på det ferdige Charteret. Det jeg er interessert i er å se hvilke oppfatninger om EUs legitimitet som kom til uttrykk gjennom denne deltakelsen, både argumentene i organisasjonenes skriftlige bidrag til konventet, men også logikken i rammene for involveringen av disse organisasjonene fra mandatets og konventets side. Derfor vil jeg i bakgrunnskapitlet (kapittel 3) se nærmere på involveringen av sivilsamfunnet i andre institusjoner og prosesser i EU, og jeg vil vurdere deltakelsen i forhold til tre argumenter om sivilsamfunnets deltakelse i politiske prosesser. Disse argumentene kan knyttes opp mot de tre legitimeringsstrategiene.

Man kan hovedsakelig tenke seg tre argumenter for å styrke politiske prosessers legitimitet ved å involvere sivilsamfunnet sterkere (Europakommisjonen 2000; Warleigh 2001; De Schutter 2003). Det første er å forsterke deltakelsesdemokratiet, altså at man ønsker større mulighet for deltakelse i politiske prosesser. NGOer fungerer da som kanaler for å påvirke politikken, og sørger for større mulighet for at alle som blir berørt av politiske beslutninger får sine interesser hørt. Mange organisasjoner konsentrerer seg om å bedre forholdene og rettighetene til de svakeste gruppene i samfunnet, og fungerer som talsmenn for grupper som faller utenfor de fleste andre påvirkningskanaler.

Det andre argumentet er ønsket om å dra nytte av grasrotbevegelsenes ekspertkunnskap. Sivilsamfunnets organisasjoner besitter detaljkunnskap om spesielle politikkområder, geografiske områder eller populasjonssegmenter. Gjennom tilgang til denne kunnskapen styrkes beslutningstakernes muligheter til å ta beslutninger som er basert på objektiv og korrekt informasjon, og som møter støtte i befolkningen.

Det tredje argumentet er bruk av NGOene som redskap i dannelsen av en europeisk identitet og offentlig opinion. Tanken er at NGOene kan bidra til dette ved å slå seg sammen i europeiske sammenslutninger som deltar i EUs beslutningsprosesser og dermed sprer den europeiske integrasjonen gjennom organisasjonene til sine medlemmer. Logikken i argumentet går ut på at NGOenes nedslagsfelt i befolkningen er det viktigste kriteriet for deres involvering i beslutningsprosessen.

V. Oversikt over kapitlene

Først klarlegges det teoretiske utgangspunkt for analysen (kapittel 2), dernest gis det et overblikk over EUs historie, struktur og prosesser (kapittel 3). Deretter foretas analysen over to kapitler (kapittel 4 og 5) før rapporten oppsummeres og funnene drøftes (kapittel 6).

Kapittel 2 gir et overblikk over tre teorier om grunnlaget for politisk legitimitet. Fra disse teoriene kan det avledes ulike typer logikk om EUs legitimitet. De tre legitimeringsstrategiene brukes i analysen for å få grep på logikken bak Charterets mandat og arbeidets prosedyrer og innhold, og logikken i bidragene fra sivilsamfunnet. Når det gjelder sivilsamfunnets deltakelse i prosessen, vil de forskjellige legitimeringsstrategiene og de ulike argumentene for å involvere NGOer i beslutningsprosesser gi ulike forventninger til rammene for deltakelsen, typer av organisasjoner som deltok, og hva slags verdier, rettigheter og interesser som fremmes i deres bidrag. Til strategiene kan det knyttes ulike syn på Charteret, som gjør meg i stand til å identifisere legitimitetslogikken som kommer til uttrykk "ovenfra" (initiativet om Charteret og arbeidet med det) og hva slags respons på dette som kom til uttrykk "nedenfra" (i sivilsamfunnets bidrag).

Av legitimeringsstrategiene kan det utledes ulike perspektiver på unionens legitimitet og hvordan Charteret kan bedre eller svekke denne. I kapittel 3 skisseres trekk i EUs historie, struktur og prosesser. Kapitlet setter de tre strategiene i forhold til EU og viser hvordan unionens institusjoner og prosesser befinner seg i et spenningsforhold mellom ulike perspektiver på

legitimitet og på integrasjonen. Hensikten er å få et bedre tak på empirien i analysekapitlene ved å drøfte hva slags forestillinger om demokrati og legitimitet som ligger bak EUs prosesser og institusjoner.

Første del av analysen foretas i kapittel 4. Her tar jeg for meg Charterets mandat, konventets sammensetning og arbeidet i konventet. Jeg ser både på Charterets innhold og prosess, og spesielt på rammene for sivilsamfunnets deltakelse. Analysen konsentreres om organisering, prosedyrer og forhandlinger i konventet. Jeg baserer meg vesentlig på offisielle dokumenter fra konventet slik de har vært tilgjengelige på internett. I tillegg bruker jeg sekundærlitteratur om emnet, der andre forskere har intervjuet aktører, vært tilstede på møter og analysert ulike dokumenter. Målet er å se på hva slags legitimeringsstrategier som ligger bak perspektivene til unionens ulike institusjoner og hos aktørene i konventet.

Kapittel 5 inneholder andre del av analysen, der jeg ser på hvilke deler av sivilsamfunnet som deltok i arbeidet med Charteret, og vurderer innholdet i bidragene deres opp mot de tre legitimeringsstrategiene. Som kilder brukes bidragene slik de er tilgjengelige over internett. Analysen foretas ved hjelp av kriteriene fra kapittel 2. Tekstanalysen har, akkurat som kartleggingen av organisasjonene, en del svakheter, blant annet på grunn av ufullstendig tilgang på materiale og språkproblemer. Utfordringer knyttet til dette drøftes kort.

Kapittel 6 består av oppsummering og konklusjon. Her drøftes resultatene av analysen i forhold til mitt teoretiske utgangspunkt. Jeg ser nærmere på hva slags legitimitetslogikk jeg har kunnet identifisere i mandatet, konventet og i sivilsamfunnets bidrag. På bakgrunn av dette vurderes egnetheten til de tre legitimeringsstrategiene i studiet av Charteret. Til slutt ser jeg nærmere på hva slags spørsmål for videre forskning rapporten åpner opp for.

Kapittel 2

Legitimeringsstrategier

I. Innledning

Formålet med denne rapporten er å se hva dannelsen av EUs Charter om grunnleggende rettigheter kan ha å si for EUs legitimitet og for hva slags type enhet EU skal være. EUs historie, politiske prosesser og spørsmålet om unionens demokratiske kvalitet danner bakteppet for analysen av Charterprosessen. Analysen foretas fra to vinkler. På den ene siden ser jeg på initiativet om å utarbeide Charteret, hva slags logikk dette er uttrykk for. Jeg ser også på arbeidet til forsamlingen som fikk i oppgave å utarbeide det. Sentrale temaer i denne delen av analysen er forsamlingens sammensetning og arbeidsmetoder, herunder hvilke rammer som ble lagt for deltakelsen fra sivilsamfunnet. Hensikten er å få et grep om hva slags prosess som ble igangsatt og dermed hva sivilsamfunnets bidrag hadde å forholde seg til. Var arbeidet med Charteret en symbolsk eksersis uten politisk kraft; et forsøk på å gjenoppdage et sett av verdier som unionen kan forankres i; eller et genuint forsøk på å igangsette en prosess som fører frem til en europeisk konstitusjon?

På den andre siden analyserer jeg sivilsamfunnets bidrag til arbeidet. Jeg ser på hvem som deltok og hva slags standpunkter de ga uttrykk for i sin deltakelse. Var responsen fra sivilsamfunnet dominert av økonomiske interesser og aktører, av aktører som ser EU som et verdifellesskap, eller av aktører som vektlegger rettigheters betydning i unionen? Disse aktørene kan ha forskjellige perspektiver på EUs legitimitet, perspektiver som kan knyttes til ulike legitimeringsstrategier. Til bruk i analysen vil jeg derfor benytte tre ulike teorier om grunnlaget for legitimitet, tre legitimeringsstrategier. Disse perspektivene på legitimitet vil bli brukt både i første del av analysen (kapittel 4): i studiet av arbeidet med Charteret, og i andre del av analysen (kapittel 5): i studiet av sivilsamfunnets bidrag. Dermed vil det være mulig å se om det var samsvar mellom EUs og sivilsamfunnets syn på Charteret.

I forbindelse med diskusjonen av Charterprosessens betydning er det viktig å spørre hva som var hensikten med å involvere sivilsamfunnets organisasjoner. Som nevnt i forrige kapittel kan man tenke seg tre argumenter for å involvere sivilsamfunnet i politiske prosesser (De Schutter 2003:139–143). Det første – deltakelsesargumentet – går ut på å la organisasjoner som i størst mulig grad representerer hele befolkningens interesser delta. Beslutningsprosessenes legitimitet styrkes da ved at de som berøres av beslutningene involveres og tas hensyn til. Det andre – kunnskapsargumentet – handler om å styrke beslutningsprosessens legitimitet gjennom at beslutningene er basert på informasjon fra organisasjoner som besitter unik ekspertise innenfor ulike sektorer, geografiske områder eller befolkningssegmenter. Organisasjonene blir derfor plukket ut etter hvilken type informasjon de besitter og kvaliteten på denne. Det tredje – spredningsargumentet – dreier seg om å spre integrasjonsperspektivet, ved å bruke organisasjonene som kanaler i dannelsen av et europeisk sivilsamfunn. De deltakende organisasjonene plukkes ut etter sitt nedslagsfelt i befolkningen, store organisasjoner på europeisk nivå prioriteres: *”Legitimacy flows from a pedagogical exercise in the direction of those affected by the decision...”* (De Schutter 2003:142).

Ved å se på innholdet i bidragene fra NGOene, på mekanismer som skapte eller fjernet terskler for deltakelse, og samtidig drøfte om og i hvilken grad bidragene ble tatt inn i konventets arbeid, er det mulig å si noe både om hvordan NGOenes bidrag uttrykker sivilsamfunnets vurderinger av EUs legitimitet, og i hvilken grad Charterprosessen faktisk var en ny og mer inkluderende metode for store endringer i unionen.

II. Operasjonalisering

NGOenes bidrag vil bli analysert med henblikk på å belyse sivilsamfunnets oppfatning av EU. Til dette behøves verktøy i form av kriterier som innholdet i hvert enkelt bidrag kan vurderes i forhold til. Ved hjelp av disse kriteriene vil jeg kunne plassere bidragene innenfor en av de tre legitimeringsstrategiene som presenteres nedenfor. Disse strategiene er ulike oppfatninger om måter å styrke EUs legitimitet i befolkningen på, og gjenspeilingen av dem i bidragene kan bidra til å fortelle hva sivilsamfunnets organisasjoner vil med EU, hva slags retning unionen bør ta i det veiskillet den står ovenfor.

For å få muligheten til å sammenlikne analysens to deler vil legitimeringsstrategiene også brukes i kapittel 4, slik at det kan avgjøres hvordan samsvaret var mellom oppfatningene om Charteret og EU som type enhet, fra EU og

konventet på den ene siden og sivilsamfunnet på den andre siden. Analysen her vil dog ikke være like bundet til spørsmålene nedenfor. Jeg vil forsøke å knytte ulike trekk ved konventet og Charteret opp mot de tre strategiene, og drøfte hva slags forståelse av EU som ligger bak. Kriteriene utleder jeg fra seks spørsmål som dels går direkte på ulike sider av Charteret, men som også skal kunne fange opp bidrag og argumenter som ikke forholder seg konkret til Charterets innhold og kontekst. I gjennomgangen nedenfor vil jeg se hva slags svar spørsmålene kan tenkes å få utfra strategiene. Ettersom svarene er ulike for hver av strategiene, får jeg da kriterier som kan brukes til å identifisere trekk ved konventet og dets arbeid og argumenter i bidragene fra sivilsamfunnet, slik at jeg kan knytte dem opp mot legitimeringsstrategiene.

EU er omstridt, og ulike visjoner av hva EU er og skal være, kan si noe om ulike oppfatninger omkring unionens legitimitet, om hva slags oppslutning enheten skal ha. Mitt **første spørsmål** er derfor: hva sier bidragene at EU er, at EU bør være og hvilke kompetanser som skal overføres til EU-nivået?

EU er i bevegelse, og veien fremover kan preges av fortsatt økonomisk fokus eller av kompensering av dette fokuset gjennom utviklingen av en ny type enhet. Det **andre spørsmålet** lyder derfor: hvilken sammensetning av rettigheter skal Charteret inneholde; hvilke typer rettigheter?

Ulike visjoner om hva slags type enhet EU utvikles mot, gir forskjellige svar på hva slags rolle Charteret skal fylle. Det **tredje spørsmålet** lyder derfor: hvilken status skal Charteret ha; må det være bindende, eventuelt som en del av en konstitusjon, eller oppfattes det som å være en politisk erklæring?

I sammenheng med synet på hva slags type enhet EU skal utvikles mot og hva slags rolle Charteret skal ha i den prosessen, står synet på hva Charteret skal gripe inn i, med andre ord hvilke kompetanser som skal ligge hos unionen og hvilke som skal ligge hos medlemsstatene. Det **fjerde spørsmålet** er derfor: i hvilken grad skal Charteret gjelde for medlemslandenes politiske institusjoner, og for hvilke deler av unionens institusjoner og politikk?

De to siste spørsmålene er formulert utfra sentrale elementer i de tre legitimeringsstrategiene. Logikken i de ulike strategiene er forskjellig hva angår krav til legitime politiske prosessers organisering og grad av involvering av sivilsamfunnet. Dessuten vil jeg ha forventninger til at de ulike strategiene reflekteres i ulike deler av sivilsamfunnet. Det **femte spørsmålet** lyder derfor: hva slags prosess må til for å utforme Charteret; hva slags rolle må sivilsamfunnet spille? Det **sjette spørsmålet** er: hva slags typer av NGOer

forventes å engasjere seg i arbeidet med Charteret? Innenfor de ulike strategiene vil jeg nemlig ha ulike forventninger til typer av interesser eller aktører.

Basert på logikken bak strategiene og svarene jeg vil forvente på spørsmålene, vil jeg i analysen se på hva slags ord, uttrykk og argumenter som brukes i NGOenes bidrag og hvordan dette kan hjelpe meg å plassere bidragene i forhold til en av de tre legitimeringsstrategiene.

III. Tre legitimeringsstrategier

Oppfatninger av politisk legitimitet, hva som er legitimt styresett, er forskjellige hos ulike aktører og innenfor ulike demokratimodeller. Det dreier seg om vektlegging av ulike normative prinsipper som grunnlag for den politiske autoritets støtte i befolkningen (Held 1996; Statsvitenskapelig leksikon 1997). David Beetham beskriver politisk legitimitet gjennom tre dimensjoner: maktens samsvar med etablerte regler, reglenes normative grunnlag og "borgernes" aksept av makten som legitim (Beetham 1991:15-19; Beetham og Lord 1998:3-5). Som nevnt innledningsvis, er det den andre og den tredje dimensjonen ovenfor som er hovedfokus i denne rapporten, nemlig den ulike oppfatningen av grunnlaget for legitimitet i de forskjellige legitimeringsstrategiene. Det er forskjellige syn på "...the rightful source of authority, and... ..the proper ends and standards of government (normative justifiability)" (Beetham og Lord 1998:3). Den første av legitimeringsstrategiene faller delvis utenfor denne forståelsen, fordi den ikke dreier seg om normative vurderinger. Allikevel tas den med i analysen fordi den, som jeg senere argumenterer for, er relevant i forhold til enkelte aktørers oppfatninger om EU.

Jeg opererer i denne analysen altså med tre legitimeringsstrategier: legitimering gjennom (a) "performance" eller resultater, (b) verdier og (c) rettigheter (Fossum 2000; Eriksen og Fossum 2002b). De tre strategiene er ulike måter å legitimere politiske prosesser på. De inneholder forskjellige krav for å skape aksept og tillit til politiske institusjoner. For EUs tilfelle vil dette si at EUs legitimitet innenfor de tre perspektivene er avhengig av ulike veivalg i utviklingen av unionen. Som jeg var inne på i forrige kapittel står altså EU ved et skille, der det diskuteres hvilken retning unionen skal gå i. Skal unionen gå "bakover" til en internasjonal organisasjon som løser mellomstatlige problemer? Skal den ta form av en føderal stat? Eller skal den utvikles mot en ny type politisk enhet som vi ikke har sett tidligere (som den for såvidt allerede er)? Disse mulige veiene innebærer forskjellige oppfatninger

av politisk legitimitet, identitet og suverenitet. Motstridende idéer om hva EU er, hva den bør være og hvordan man kommer dit er temaer i debatten mellom EUs medlemmer, mellom forskere og innad i befolkningen. For å systematisere denne debatten bruker jeg altså tre legitimeringsstrategier. Disse strategiene er ikke nødvendigvis de eneste mulige, de er heller ikke nødvendigvis uttømmende. De fremstilles nedenfor som rendyrkede, idealtypiske modeller.

A. Legitimering gjennom resultater

I. Teori

Den første legitimeringsstrategien er legitimering gjennom "performance", som innebærer at det politiske systemets resultater er i samsvar med aktørers preferanser (Fossum 2000:113; Eriksen og Fossum 2002b:6-10). Denne strategien er resultatorientert, aktørers vurderinger av egen nytte står i fokus. Resultatbasert legitimering innebærer at det politiske systemets moralske og etiske grunnlag tas for gitt, det er pragmatiske spørsmål som står i fokus. Legitimitet avhenger altså av aktørers vurdering av egne kostnader og nytte i forhold til forskjellige politiske "outcomes", og hvordan man best oppnår de ønskede resultater. Empirisk informasjon og vurderinger av konsekvensene av politiske beslutninger knyttes opp mot gitte preferanser og målsetninger (Habermas 1995:9). Enhver politisk beslutning har effekter på aktører som befinner seg under myndighetsområdet til den aktuelle politiske enhet. Berørte aktørers vurdering av egen nytte i forhold til det politiske initiativ vil kunne være utslagsgivende for deres mening om initiativet og hvordan det må utformes for å tjene deres interesser.

Denne strategien er på sett og vis en supplementær strategi til legitimering av EU, den passer bedre på mellomstatlige internasjonale organisasjoner. Organisasjonene baserer sin legitimitet på resultater og medlemsstatenes legitimitet, det er derfor bare "lydighet" og aksept fra medlemsstatene og deres administrasjon som kreves (Beetham og Lord 1998:11). Aktørers vurderinger av hvordan man best oppnår ønskede resultater kan være forenlig med at beslutningsmyndighet overføres fra medlemsstatene til EU. Det eksisterer således et spenningsforhold i denne strategien, en spenning mellom EUs resultater og medlemsstatenes demokratiske kvalitet. I demokratisk forstand er legitimering gjennom resultater indirekte i EUs tilfelle, ved at EU baserer seg på medlemsstatenes legitimitet. EUs legitimitet er etter denne strategien avhengig av resultatene, men unionens virkeområde må avgrenses slik at ikke unionen konkurrerer med medlemsstatene og således underminerer deres demokratiske kvalitet, altså sin egen legitimitetsbase.

2. Forventninger

Hvordan kan så resultatstrategien forventes å komme til uttrykk i responsen fra NGOene og i trekk ved konventet og Charteret? For enkelthets skyld vil fremstillingen av forventninger for strategiene hovedsakelig formuleres som innhold i sivilsamfunnets bidrag. Nå brukes disse forventningene også i forhold til analysen i kapittel 4, særlig vil dette gjelde det andre, tredje og femte spørsmålet ovenfor. Forventningene som formuleres i det følgende brukes altså også i analysen av mandatet, konventets prosedyrer og det ferdige Charteret, eksempelvis ved å se hva slags type rettigheter som ble vektlagt eller hva slags involvering av sivilsamfunnet det ble lagt opp til. Første spørsmål: hva sier bidragene at EU er? Ut fra logikken i den resultatbaserte legitimeringsstrategien vil jeg forvente at NGOer som spiller denne strategien ser EU som et pragmatisk samarbeid mellom medlemsstatene. De vil hevde at unionen er et økonomisk og funksjonelt redskap som baserer seg på medlemsstatenes demokratiske legitimitet. Den er ikke et eget politisk system og behøver ikke direkte legitimering. De normative kravene til unionen vil dermed være svake eller fraværende fordi den er et pragmatisk samarbeid hvis eksistens legitimeres gjennom kvaliteten på resultatene den produserer (Beetham og Lord 1998:12). Jeg vil forvente at NGOer som kan plasseres under resultatstrategien bare ønsker et Charter dersom det gir positive resultater for dem.

Hvilken sammensetning av rettigheter skal Charteret ha? For NGOer som kan knyttes opp mot resultatstrategien, vil svaret også her begrunnes utfra vurderinger av egne fordeler og kostnader. Rettighetene i Charteret må derfor i størst mulig grad være til nytte for aktørene. For eksempel vil jeg forvente at organisasjoner som representerer økonomiske interesser og aktører vil kreve at Charteret må konsentreres om økonomiske rettigheter. Disse rettighetene skal da gi de økonomiske aktørene størst mulig fordeler gjennom fri konkurranse som sikrer dem best mulig tilgang til markeder, eller gjennom regler som sikrer dem særbehandling. Likeledes kan jeg forvente argumenter om at enkelte økonomiske aktørers fordeler minsker dersom Charteret inkluderer sosiale rettigheter som streikerett, arbeidslivsreguleringer som minstelønn, miljøkrav og forbrukerinteresser. Derimot kan eksempelvis fagforeninger vurdere de samme arbeidslivsreguleringene som nyttig.

Samtidig vil jeg forvente at det i bidrag som reflekterer logikken i resultatstrategien vil advares mot at Charteret skal inkludere rettigheter som kan underminere medlemslandenes legitimitet. Et Charter om grunnleggende rettigheter i tradisjonell forstand, som et "bill of rights" som lister opp borgernes rettigheter, vil inkludere både sivile og politiske rettigheter (Lane

1996:264). Jeg vil forvente at NGOer som reflekterer resultatstrategien ikke vil ta et slikt Charter alvorlig, de vil derfor bare ønske det velkommen som en erklæring og motsette seg at det skal gjøres bindende. Sentralt i denne forbindelse er altså rettighetenes status, som bringer meg over på spørsmålet om hvilken status Charteret skal ha. For visse typer NGOer vil det være skadelig for deres interesser med et bindende charter i tradisjonell forstand³, og unionens legitimitet vil da i deres øyne svekkes dersom Charteret blir noe mer enn en politisk erklæring, også fordi unionen da tar form av en statsliknende politisk enhet. En økonomisk union skal ifølge dette perspektivet ikke ha et konstitusjonsaktig rettighetsdokument. Det er også mulig å forestille seg et rettighetsdokument som reflekterer EUs hovedsakelig økonomiske karakter, noe som vil kunne forandre økonomiske aktørers syn på dets status. Andre NGOer under resultatstrategien kan dog støtte et bindende Charter som går utover rent økonomiske rettigheter, for eksempel fagforeninger som vurderer unionens legitimitet blant annet ut fra evne til å garantere fagforeningsrettigheter, minstelønn osv.

Hva skal Charteret gripe inn i? Jeg vil forvente at NGOer som knyttes opp mot resultatstrategien vil argumentere mot et Charter som gjelder for medlemsstatenes politiske institusjoner, og at disse bare skal reguleres av nasjonale rettighetsdokumenter. Som nevnt ovenfor vil det kunne være et spenningsforhold mellom medlemsstatenes demokratiske kvalitet og unionens evne til å produsere resultater. NGOene vil også kunne hevde at Charteret heller ikke må forplikte unionens institusjoner på andre områder enn det økonomiske. Jeg vil således kunne forvente argumenter om at det skilles mellom prinsipper og rettigheter i Charteret, slik at rettigheter som ikke er forenlig med aktørers interesser formuleres som prinsipper og dermed ikke (umiddelbart) får effekt utover EUs eksisterende kompetanse.

Hva slags prosess må til for å utforme Charteret på en legitim måte? Først og fremst vil jeg forvente at aktører som reflekterer denne strategien oppfatter konventets rolle som illegitim i forhold til å utforme et Charter som kan endre maktbalansen i EU og være et steg på vei mot en konstitusjon. Jeg vil forvente argumenter om at den eneste legitime arena for slike endringer er en IGC. I den grad NGOene som speiler legitimering gjennom resultater vil forholde seg til konventet, vil jeg forvente at de hevder at ekspertise er et

³ For eksempel vil et bindende Charter som inkluderer alle typer rettigheter medføre at grunnleggende rettigheter i større grad vil kunne styre avgjørelsene til EUs institusjoner (Rådet, Parlamentet og Kommisjonen), og dermed gjøre det vanskeligere for *"well-organised groups to carry through their interests and thereby achieve a distributional gain at the expense of the majority"* (Engel 2001:160).

nøkkelord i arbeidet med Charteret for å oppnå et best mulig resultat. Dette gjelder økonomisk ekspertise blant medlemmene i forsamlingen, og ekspertise på virkningene av Charteret på de deler av samfunnet som NGOene representerer. Jeg kan videre forvente at NGOene mener at bred folkelig deltakelse i arbeidet vil kunne svekke arbeidets effektivitet og resultat, og at sivilsamfunnets deltakelse vil måtte begrense seg til grupper eller organisasjoner som besitter spesiell ekspertise.

Hva slags typer av NGOer kan forventes ut fra resultatstrategien? Jeg vil tenke meg at denne strategien reflekteres først og fremst hos organisasjoner som er opptatt av å sikre medlemmenes økonomiske interesser, som blant annet industri, næringsliv, arbeidsgivere og grupper som besitter eiendom.

For å oppsummere, hva slags kriterier har jeg å gå etter for å plassere bidrag fra NGOer under resultatstrategien? Hva slags argumenter og uttrykk forventer jeg? Kjernen i strategien er en vurdering av legitimitet basert på at resultater vurderes i forhold til aktørers målsetninger, og den resultatbaserte legitimeringsstrategien vil derfor komme til syne gjennom argumenter om nytte og om kalkuleringer av kostnader og fordeler. Jeg vil forvente at rettighetene i Charteret vurderes som instrumentelle i forhold til "nytte". I den grad jeg vil forvente argumenter om sivilsamfunnets innflytelse på prosessen, vil dette baseres på innflytelse for de deler av samfunnet som representeres av NGOene bak det aktuelle bidraget. Arbeidet med Charteret vil oppfattes som en ren samling av eksisterende rettigheter, ikke som utarbeidelse av nye rettigheter eller som et steg på vei mot en europeisk konstitusjon (Lenaerts og De Smijter 2001:300). Med andre ord vil ikke Charteret bli "tatt alvorlig", og jeg vil således forvente krav om en erklæring uten politisk og rettslig kraft. Jeg vil kort og godt forvente argumentene som gå ut på at rettighetene i Charteret skal sikre beslutninger som er i samsvar med aktørenes subjektive mål, og derfor inneholder begreper som: nyttig; hensiktsmessig; kostnader; fordeler; ulemper; ikke-bindende; politisk erklæring; økonomi.

B. Legitimering gjennom verdier

1. Teori

Den andre strategien er legitimering gjennom verdier. Mens resultatbasert legitimering dreier seg om vurdering av beslutningers samsvar med aktørers målsetning, handler legitimering gjennom verdier om vurderinger av "det gode", om identitet og kultur. Tanken er at felles normative oppfatninger stabiliserer den politiske orden (Eriksen 1994:17-18). I likhet med

legitimering gjennom rettigheter er den verdibaserte strategien direkte, med andre ord mulige strategier for å skape en legitimitetsbase for unionen som egen polity. Verdistrategien er, sammen med rettighetsstrategien som presenteres nedenfor, uttrykk for "strong evaluations", i motsetning til resultatstrategien som er basert på "weak evaluations" (Fossum 2000:116). Mens resultatstrategiens "weak evaluations" vurderer våre ønsker i forhold til resultater og nytte, er "strong evaluations" opptatt av kvaliteten på våre motivasjoner i forhold til verdier og normer: "*the human ability... ...to attach worth to our desires*" (fra Taylor i Fossum 2000:116). "Weak evaluations" innebærer at man ikke velger på grunn av alternativets kvalitative verdi, mens "strong evaluations" nettopp betyr at vi skiller mellom motivasjoner som er "høye eller lave", som i sitt vesen er gode eller dårlige (Taylor 1995a:23,125).

Det tydeligste uttrykket for verdistrategien finner vi i kommunitarismen, slik den kommer til uttrykk hos bl.a. MacIntyre, Sandel og Taylor. Sentralt i kommunitarismen står forestillingen om verdifellesskap, som innebærer at en idé om det felles gode styrer våre individuelle oppfatninger av hva som har verdi (Taylor 1995a:37). Kommunitaristene mener at vår individuelle og kollektive identitet utvikles avhengig av hverandre gjennom sosialisering i historiske, kulturelle og sosiale fellesskap. Våre rasjonelle livsplaner kan ikke være løsrevet fra kollektivet eller fellesskapet og eksistere på et pre-sosialt nivå. Begreper som kulturell identitet og politisk legitimitet må forstås i forhold til referansepunkter i kollektive verdener (Cohen og Arato 1995:9; Taylor 1995a:41,61). Charles Taylor mener derfor at liberale samfunn må bygge på en substansiell idé om det gode. "*Only on the basis of a shared conception of the good life, only within a framework of a substantive ethical political community (with a specific political culture) can we lead meaningful moral lives and enjoy true freedom*" (fra Cohen og Arato 1995:10). Staten må altså ikke forholde seg nøytral i forhold til idéen om det gode, men den må heller ikke presse denne idéen på de som ikke deler den. I verdupluralistiske samfunn er derfor konstitusjonelt garanterte rettigheter som sikrer mot majoritetsdominans nødvendige. Rettigheter er altså viktige for politiske systemers legitimitet, men i motsetning til i rettighetsstrategien som vi skal se nærmere på nedenfor, er de ikke tilstrekkelige alene. Uten kollektive fellesskap sikret gjennom felles verdier, mener Taylor at individuelle rettigheter kan være problematiske og skape egoisme. Taylor mener at liberale samfunn er avhengige av en type patriotisme som sikrer borgernes identifikasjon med sitt samfunn som et felles historisk foretak (Taylor 1995a:62). Kommunitarister imøtegår derfor en forestilling om normer og rettigheter som løsrevet fra etiske fellesskap: "*...communitarians claim that what the liberal sees as universal norms grounded in the universal character of humanity*

(dignity or moral autonomy) are in fact particular norms embedded in shared understandings of specific communities. ...The proper basis of moral theory is the community and its good, not the individual and her rights. Indeed, individuals have rights to the degree to which these flow from the common good" (Cohen og Arato 1995:9). Kommunitarismen forutsetter at beslutningsstrukturer fremhever felles verdier, tradisjoner og kultur, og beskytter det unike ved fellesskapet vis å vis omverdenen (Fossum 2000:117). Demokrati er således et instrument eller middel for å bevare pre-politiske verdier som er grunnlaget for fellesskapet. Det unike ved fellesskapet forstås i etisk sammenheng, altså hva "vi" mener er godt og verdifullt. I kommunitarismen innebærer medborgerskap tilhørighet til et selvbestemmende etisk-kulturelt fellesskap.

2. utfordringer

Til bruk i min drøfting av EUs legitimitet gjennom en analyse av Charterprosessen og sivilsamfunnets bidrag, støter jeg på to utfordringer i forhold til verdistrategien. Den første av disse går på i hvilken grad legitimering gjennom verdier og fellesskap rundt kollektive identiteter i EUs tilfelle innebærer vektlegging av det felleseuropeiske eller distinktheten og mangfoldet i Europa. Jeg velger å konsentrere meg om det første av disse to, altså fokusering på Europa som etisk kulturfellesskap og tydeliggjøring av felles historie, kultur, språk og tradisjoner som genuint europeiske. For EU er et slikt perspektiv riktignok ikke problemfritt. Europa er preget av blodig historie og indre stridigheter, og av ulike språk, kulturer og nasjonale identiteter. I tillegg er en stor del av de europeiske verdier eksportert til resten av verden, og er derfor ikke lenger bare europeiske, men universelle. Allikevel er det uomtvistelig at geografi, historie, visse verdier, åndelig arv og kulturelle fellestrekk, utgjør bestanddeler i det spesifikt europeiske, og er med på å definere hva og hvem som ikke er europeisk(e). I tillegg er den "europeiske sosiale modell" et unikt europeisk fellestrekk, med sosiale (og økonomiske) rettigheter som danner grunnlaget for velferdsstaten. Som Menéndez (2001b:201) sier: "*Europeans are proud of their 'social model'*". Det er dog vanskelig å se at de sosiale rettighetene som utgjør denne modellen er spesifikt europeiske, men heller universelle, som rett til helse, sosial sikkerhet og arbeid, for å nevne noen få. Spørsmålet er om det er kulturelle eller historiske trekk ved disse sosiale rettighetene som utgjør det spesifikt europeiske, eller om det er den spesielle politisk-institusjonelle måten rettighetene fungerer sammen på og garanteres til alle borgere. Dermed er det også vesentlig hvem rettighetene gjelder for, sosiale rettigheter må sann sett gjelde for de europeiske borgerne for at de skal reflektere verdistrategien. Jeg konsentrerer meg altså om det felleseuropeiske perspektivet i min analyse, men holder samtidig muligheten åpen for at legitimering gjennom verdier

kan komme til uttrykk gjennom det andre perspektivet, vektleggingen av mangfoldet og de ulike underidentitetens (nasjonale, språklige, grupper) opprettholdelse.

Den andre utfordringen er hvorvidt Charteret om grunnleggende rettigheter egentlig er tilstrekkelig som test for å måle verdistrategiens relevans i legitimeringen av EU. Rettigheter alene er som jeg har vært inne på ikke nok i et verdibasert legitimeringsperspektiv. Allikevel er Charteret interessant, fordi en del rettigheter kan være med på å sikre og gi uttrykk for den felleseuropeiske idé om det gode. Dette gjelder i første rekke visse sosiale og kulturelle rettigheter. Jeg ser nærmere på de ulike typene rettigheter nedenfor, i tillegg til at legitimeringsstrategienes relevans i analysen og deres forhold til hverandre drøftes senere i dette kapitlet.

3. Forventninger

Gjennom hva slags prosedyrer, trekk ved Charteret og hva slags argumenter kan verdistrategien forventes å komme til uttrykk i arbeidet med Charteret og i sivilsamfunnets respons til dette? La meg se på hva slags svar jeg får på spørsmålene mine. Først: hva er EU? Jeg vil forvente at NGOer som i sine bidrag reflekterer verdistrategien, vil se på EU som et kulturelt, historisk fellesskap som krever sin egen legitimitetsbasis. Selv om europeiske verdier er eksportert til resten av verden og dermed er universelle, vil jeg forvente argumenter om at Europa har sin egen åndelige, historiske, kulturelle og språklige arv som sammen med verdier som toleranse, fred og frihet må ligge til grunn for EU.

Hvilken sammensetning av rettigheter skal Charteret ha? Jeg vil forvente at argumenter som reflekterer denne strategien vil gå ut på at Charteret må inkludere sosiale og kulturelle rettigheter som garanterer det karakteristiske ved det europeiske fellesskapet. Jeg vil forvente at sosiale rettigheter oppfattes som nødvendige uttrykk for den europeiske sosiale modellen. Vektlegging av sosiale rettigheter kan imidlertid også være uttrykk for rettighetsstrategien. For at argumenter om disse skal oppfattes som uttrykk for legitimering gjennom verdier, er det derfor avgjørende hvem rettighetene gjelder for og hvem som faller utenfor, om de reflekterer en europeisk modell for borgerne av unionen eller ikke. Rettighetene må altså være i tråd med det felleseuropeiske verdisettet. Kulturelle rettigheter kan både være uttrykk for det felleseuropeiske og for bevarelse av mangfold. Innen det første perspektivet, som jeg konsentrerer meg om, vil jeg forvente argumenter om uttrykk for den felles europeiske kultur og arv, men jeg er samtidig åpen for at bidrag kan argumentere for bevaring av minoriteters særpreg gjennom bruk

av eget språk og undervisning innenfor rammene av egen kultur og eget verdisyn. Jeg vil også forvente at ikke bare rettighetene men også forordet i Charteret er av spesiell betydning for NGOer som reflekterer verdistrategien i sine bidrag, etter som det her er mulig å tilkjenne særtrekkene ved det europeiske kulturelle fellesskapet, "hvem vi er som europeere", hva slags verdier, tradisjoner og kultur vi deler. Hva slags innhold det felleseuropeiske verdisettet skal ha, hvilke deler av særtrekkene ved Europa som skal vektlegges, må nødvendigvis velges ut i forhold til hva som vil kunne fungere best til å binde EUs borgere sammen.

La meg så se på det tredje spørsmålet: hva slags status skal Charteret ha? Jeg vil vente at for NGOer som kan plasseres under verdistrategien, vil Charteret være velkomment som initiativ selv om det ikke gjøres bindende, ettersom Charterets symbolverdi er viktig gjennom synliggjøring av europeiske verdier, tradisjoner og kultur. På den annen side vil jeg vente at NGOene i sine bidrag hevder at det er nødvendig med bindende kulturelle og sosiale rettigheter for å gi EU verdi og for å bevare unionens kulturelle særpreg. En erklæring alene vil ikke overbevise om at unionen beveger seg bort fra et rent økonomisk samarbeid, og vil ikke garantere rettighetene som er nødvendig for å sikre unionens beskyttelse av det kulturelle fellesskapet og den sosiale modellen.

Hva så med Charterets rekkevidde? Som jeg har vært inne på er rettigheter ikke tilstrekkelig grunnlag for en europeisk identitet sett i forhold til den verdibaserte legitimeringsstrategien. I den grad rettighetene angår opprettholdelse av den europeiske identiteten, vil jeg dog forvente at bidrag som reflekterer verdistrategien vil hevde, i tråd med ønsket om et bindende Charter, at de kulturelle og sosiale rettighetene i Charteret må gis anvendelse over alle sider av unionens politikk og likeledes over medlemsstatene. Samtidig at borgerne burde ha en mulighet til å bringe brudd på rettighetene inn for en rettslig instans på overnasjonalt nivå. Jeg kan forvente at domstoler og politiske institusjoner oppfattes som instrumentelle i forhold til å sikre rettighetene som bevarer verdifellesskapet.

Hva slags prosess må til for å utforme Charteret? Selve innholdet i Charteret må i følge denne strategiens logikk være en gjenoppdaging av unionens verdifundament. Som nevnt ovenfor kan dette ikke nødvendigvis være en ren objektiv prosess, men også være basert på strategiske valg av elementer som kan binde sammen heller enn å skille de europeiske borgerne. Til dette arbeidet vil det være ønskelig med sentrale kulturelle aktører som sammen meisler ut hva som er Europa. Når det gjelder prosess, så vil det viktigste for

dette perspektivet være at sivilsamfunnets organisasjoner på europeisk nivå engasjerer seg i arbeidet med Charteret for å spre informasjon om Charteret og å sette i gang debatt om innholdet og effektene av det. Synliggjøring er viktig, Charterets legitimitet innebærer altså ikke nødvendigvis at NGOene må ha reell innflytelse på resultatet. Jeg vil dog kunne forvente at bidrag som reflekterer verdistrategien hevder at sivilsamfunnet burde få mulighet av konventet til å uttrykke støtte eller motstand mot Charteret.

Hva slags typer NGOer kan jeg forvente? Verdistrategien vil ventelig avspeiles i bidrag fra organisasjoner innen det kulturelle felt, historie, arv, utdanning, trossamfunn, føderalister. Jeg vil også være åpen for bidrag som argumenterer for "mangfold-perspektivet", gjennom organisasjoner for minoriteter og grupper som krever rett til å være ulike.

For å oppsummere forventer jeg at verdistrategien vil reflekteres i sivilsamfunnets bidrag gjennom argumenter om felles europeisk identitet basert på felles verdier og kultur. Ord og uttrykk vil være: kultur; tradisjon; verdier; tilhørighet; fellesskap; europeisk; historie; arv.

C. Legitimering gjennom rettigheter

I. Teori

Den tredje og siste strategien er legitimering gjennom rettigheter, som dreier seg om rettferdighet, og om rettigheter og forpliktelsers rolle i bygging av støtte fra befolkningen (Fossum 2000:119). Denne strategien baserer seg på en teori om at rettigheter skaper politisk identitet gjennom anerkjennelse av borgernes rettigheter. Et rettighetsbasert politisk system kan danne grunnlaget for utviklingen av et dypere fellesskap gjennom demokratiske og kommunikative prosedyrer for utforming av dette fellesskapet (Eriksen og Fossum 2002b:18). Legitimitet springer altså ut av rettighetene i et politisk system: *"the rights citizens must accord one another if they want to legitimately regulate their common life by means of positive law"* (Habermas 1996:82). Det dreier seg om identitet eller fellesskap som er tynnere enn under verdistrategien, og som knyttes opp til politiske institusjoners evne til å sikre borgernes personlige autonomi. Den personlige autonomi består av privat og offentlig autonomi. Jürgen Habermas mener at det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom privat og offentlig autonomi: *"...idéen om at rettssubjekter bare kan være autonome i den grad de kan forstå seg selv som opphavsmenn til akkurat de rettigheter som de er forventet å adlyde som adressater i utøvelsen av sine sivile rettigheter"* (Habermas 1994:194). Den private autonomi sikres gjennom klassiske liberale grunnrettigheter, menneskerettigheter, som garanterer alle

lik mulighet til å forfølge private oppfatninger om det ettertraktelsesverdige, dvs. garanterer frihet og størst mulig handlingsrom. Den offentlige autonomi sikres gjennom politiske rettigheter som ligger til grunn for prinsippet om folkesuverenitet, som alles like rettigheter til kommunikasjon og deltakelse. Derigjennom sikres borgerne rollen som lovens forfattere, og muligheten til å regulere hverandres frihet på legitimt vis (Habermas 1994:195; Habermas 1995:10-11). Det dreier seg altså både om frihet *fra* innblanding og overgrep og rettigheter *til* utfoldelse og deltakelse, og begge typer rettigheter er nødvendige: *"(the) system of rights can be reduced neither to a moral reading of human rights nor to an ethical reading of popular sovereignty, because the private autonomy of citizens must neither be set above, nor made subordinate to, their political autonomy"* (Habermas 1996:104). Legitimering gjennom rettigheter betyr ikke at rettighetene er tilstrekkelige "på egenhånd". En rettsstat forutsetter, i tillegg til visse typer rettigheter, institusjoner som kan iverksette og håndheve beskyttelsen av rettighetene.

Legitimering gjennom rettigheter stiller krav til beskyttelse av både sivile og politiske rettigheter, og at medborgerskap i et politisk fellesskap (unionsborgerskap for EUs tilfelle) sikrer denne beskyttelsen. I EUs tilfelle innebærer dette således at dersom unionen gir borgerne både sivile og politiske rettigheter, sikrer de borgernes personlige autonomi nettopp fordi de er borgere i EU, og ikke i medlemslandene, og unionen får da legitimitet som en rettighetsbasert demokratisk styrt politisk enhet (Fossum 2000:120).

Ut fra en teori om legitimering gjennom rettigheter, prioriteres ulike typer rettigheter forskjellig. Sivile og politiske rettigheter er viktigst, for å beskytte mot inngrep fra det offentlige og garantere borgerne status som lovens forfatter, dernest sosiale rettigheter og til slutt kulturelle og økonomiske rettigheter, som alle skal sikre at borgerne har livsvilkår som muliggjør bruk av de politiske rettigheter.

Rettighetsstrategien er, i motsetning til verdistrategiens fokus på ulike oppfatninger av "det gode", opptatt av hva som er rettferdig, altså hva som er i alles interesse på tross av ulike etiske vurderinger (Habermas 1995:10). Denne strategien vektlegger rettferdighet i betydningen at den distanserer seg fra identitetens kontekst. Den er i motsetning til de to foregående strategiene nøytral i forhold til viljer, og frigjør seg fra vurderinger rundt (individenes/gruppenes) egen fremgang (Habermas 1995:27-30).

2. Forventninger

Gjennom hvilke argumenter kan jeg forvente at rettighetsstrategien kommer til uttrykk i arbeidet med Charteret og i bidragene fra sivilsamfunnet? La meg se på spørsmålene. Først: hva er EU? Jeg vil forvente at NGOer som reflekterer rettighetsstrategien i sine bidrag hevder at EU er en politisk union med et medborgerskap som innebærer at borgerne gis forpliktelser og rettigheter i egenskap av å være EU-borgere. NGOene vil derfor trolig se på EU som en selvstendig rettighetsgiver som må legitimeres direkte gjennom at borgerne som rettighetsbærere sikres privat og offentlig autonomi.

Hvilken sammensetning av rettigheter skal Charteret ha? Jeg vil forvente at bidrag som reflekterer denne strategien vil kreve at unionen må sikre borgernes private og offentlige autonomi, gjennom at Charteret inneholder sivile grunnrettigheter som beskytter mot offentlig inngripen i borgernes livsmuligheter og politiske rettigheter som sikrer mulighet for deltakelse og kommunikasjon. Selv om disse to typene rettigheter er viktigst, vil jeg også forvente argumenter om at Charteret burde inkludere sosiale og økonomiske rettigheter som skal sikre borgernes livsbetingelser og dermed legge til rette for den fulle utnyttelse av alle typer rettigheter. Sosiale rettigheter kan være sentralt også innenfor verdistrategien. Forskjellen er at det solidaritetsbegrepet som ligger i de sosiale rettigheter innenfor rettighetsstrategien er universelt, mens det innenfor verdistrategien er europeisk. De forskjellige typer grunnrettigheter har i rettighetsstrategien status som menneskerettigheter og er uadskillelige og udelelige.

Hvilken status skal Charteret ha? Jeg vil i bidrag som reflekterer denne strategien forvente argumenter om at Charteret må gjøres bindende for at unionsborgerskapet skal gi en juridisk status som garanterer privat og offentlig autonomi. Jeg vil kunne forvente argumenter om at EUs legitimitet avhenger av at unionen er en selvstendig garantist av alle typer sivile, politiske, sosiale og økonomiske rettigheter, og med adgang for borgerne til en overnasjonal domstol dersom de mener at deres rettigheter brytes. Ut fra dette perspektivet vil et Charter som kun er en erklæring kunne bli oppfattet som en svekkelse av unionens legitimitet, ved at man viser borgerne hva som burde og kunne være deres rettigheter, uten å ville garantere dem.

Hva skal Charteret gripe inn i? Jeg vil vente at NGOer som reflekterer rettighetsstrategien argumenterer for at rettighetene kreves garantert for alle sider av unionens og medlemsstatenes institusjoner, ettersom rettighetene er av universell karakter og må gjelde for alle personer som oppholder seg på EUs (medlemsstaters) territorium.

Hva slags prosess må til for å utforme Charteret? Jeg vil forvente at NGOene som kan plasseres under denne strategien først og fremst vil være opptatt av én ting i forbindelse med utarbeidelsen av Charteret: at alle berørte interesser må ha mulighet til å bli hørt. Jeg vil forvente at dette innebærer krav til forsamlingens representativitet, og at det vil stilles krav til sivilsamfunnets formelle og reelle deltakelse, selv om dette eventuelt vil kunne gå på bekostning av arbeidets effektivitet. Muligheten til å følge og delta i arbeidet, for aktører utenfor forsamlingen, forutsetter en åpen og gjennomsiktig prosess som muliggjør at argumenter og deres begrunnelser kommer frem. Prosessen må også legge til rette for at argumenters kvalitet får aktører til å enes om et resultat, ikke maktforhold. Deliberasjon må dominere prosessen, der deltakerne tilkjennegir grunngitte argumenter for sine posisjoner, ikke forhandlinger på bakgrunn av fastlåste forhåndsposisjoner.

Hva slags typer av NGOer forventes å reflektere rettighetsstrategien? Først og fremst organisasjoner som er opptatt av rettferdighet, som menneskerettighetsorganisasjoner, sosiale organisasjoner og organisasjoner som er opptatt av likestilling mellom kjønnene og like muligheter for alle mennesker.

For å oppsummere hva jeg vil se etter for å kunne knytte bidrag fra sivilsamfunnet til teorien om legitimering gjennom rettigheter: hva slags argumenter, ord og uttrykk kan jeg forvente? Rettighetsstrategien har ikke det spesielle avtrykket av identifiseringen av det europeiske. Det sentrale er rettferdighet og rettigheters universelle karakter. Jeg vil forvente å finne argumenter om menneskerettigheters uadskillelighet, at de forutsetter hverandre. Jeg vil likeledes se etter argumenter om sosial rettferdighet og likebehandling av ulike grupper, og argumenter om en prosess med deltakelsesrettigheter. Ord og uttrykk jeg vil se etter er for eksempel: rettferdighet; moral; sivile og politiske rettigheter; unionsborgerskap; bindende Charter; alle kategorier rettigheter; deltakelse; representativitet; åpenhet.

IV. Metodiske betraktninger

A. Strategienes relevans i forhold til Charteret

De tre legitimeringsstrategiene jeg bruker i denne analysen, og forventningene jeg har formulert ut fra hver av dem, skal være til hjelp til å avdekke oppfatninger om EUs legitimitet, både i konventets mandat, dets arbeid, det ferdige Charteret og i bidragene fra sivilsamfunnet. Rapporten dreier seg om Charteret om grunnleggende rettigheter, og det er viktig å være klar over at de tre strategiene ikke nødvendigvis er likeverdige i forhold til en slik test, ettersom et rettighetscharter vanligvis oppfattes som en

bestanddel i en konstitusjon, i hvert fall i nasjonalstatlig sammenheng. Dog er det slik at EU er en unik enhet, og det kan derfor forventes et stort spenn i debatten rundt et slikt Charter.

Jeg vil ut fra den første strategien, legitimering gjennom resultater, forvente at Charteret ikke tas særlig alvorlig. I den grad aktører som representerer dette synet vil delta i debatten om Charteret, vil jeg vente at de vil nedtone betydningen av et slikt Charter. Aktører som reflekterer verdistrategien, vil hevde at rettigheter er utilstrekkelig, og at legitimering av unionen krever langt mer, som utvikling av en europeisk identitet. Jeg vil derfor kunne vente at slike aktører vil bruke bidragene til debatten som kanaler for frustrasjon over Charterets utilstrekkelighet i legitimeringen av EU. Vurdert i forhold til den tredje strategien, legitimering gjennom rettigheter, passer Charteret om grunnleggende rettigheter derimot svært godt, ettersom sivile og politiske rettigheter slik de forekommer i tradisjonelle "bill of rights" kan bidra til å skape et politisk fellesskap basert på rettigheter.

Det er imidlertid ikke slik at bare den tredje strategien er relevant i analysen av Charteret, konventet og sivilsamfunnets bidrag. Ettersom EU er en unik enhet, og dermed ikke automatisk kan forstås ut fra nasjonalstatlige referanserammer, er det mulig å tenke seg muligheten for at EU ville utvikle et Charter med et fokus på rettigheter som reflekterer unionens hovedsakelig økonomiske karakter heller enn et tradisjonelt "bill of rights". Det er interessant å få kartlagt om aktører i sivilsamfunnet støtter et slikt perspektiv. Aktører som forventes å reflektere resultatstrategien i sine bidrag til konventet, er dessuten sterke interesser med gode kontakter i deler av EU-systemet. I den grad jeg finner få av disse aktørene blant bidragsyterne, vil det være interessant å spørre hvorvidt de i større grad forsøkte å påvirke via andre, uformelle kanaler. Enkelte aktører forventes å mobilisere for å ta avstand fra Charteret. Resultatstrategien vil kunne være vanskelig å lese ut av analysen, ettersom EUs legitimitet kan forventes å ligge andre steder enn i utvikling og sikring av grunnleggende rettigheter. Allikevel ventes spørsmålene jeg formulerte, å dekke mange ulike perspektiver på legitimitet. Også verdistrategien er relevant i analysen ettersom spørsmål om fellesskap og identitet er viktig i forhold til EU. Spørsmålene jeg formulerte er ment å ta høyde for perspektiver om at Charteret er utilstrekkelig, at det kreves mer. Alle strategiene er altså nødvendige og relevante i forhold til min analyse, men jeg vil forvente at rettighetsstrategien er den dominerende i responsen fra sivilsamfunnet.

B. Forholdet mellom verdi- og rettighetsstrategiene

De ”sterke vurderinger” (”strong evaluations”) som ligger til grunn for verdistrategien er av en annen art enn i rettighetsstrategien. I verdistrategien vurderes politiske beslutninger eller egne handlingsalternativer ut fra spørsmålet: er dette bra for oss? I rettighetsstrategien er de etiske vurderinger erstattet av moralske vurderinger, og spørsmålet lyder dermed: er dette bra for alle? Verdibasert legitimering konsentreres som sagt om ”det gode”. Problemet med heterogene samfunn som EU er at det finnes en mengde ulike verdi- og moraloppfatninger. Muligheten for å oppnå verdikonsensus er små (Fossum 2000:118). Pessimister hevder at de europeiske verdiene er for ulike til å virke samlende, og at den felles europeiske historie skiller mer enn den forener. Optimister sier derimot at en europeisk identitet vil kunne oppstå gjennom de felles overnasjonale institusjonene, og samling om unionen som felles prosjekt. Det kan være vanskelig å avgjøre om denne identiteten baserer seg på kultur eller på politiske institusjoner. I såfall går verdistrategien over i rettighetsstrategien.

Som jeg kommer tilbake til i analysen, og som jeg drøfter mot slutten av rapporten, skilles disse to strategiene også i spørsmålet om det allerede eksisterer et europeisk verdigrunnlag. Mens verdistrategien forutsetter at verdisetten er definert og må gjenoppdages og tydeliggjøres, vil rettighetsstrategien på sin side legge vekt på en demokratisk metode for å utvikle og ”skape” verdigrunnlaget. Verdistrategiens relevans vil derfor avhenge av i hvilken grad jeg finner argumenter om at verdigrunnlaget eksisterer og må tydeliggjøres, eller om det ikke er definert, og må utvikles.

C. Avsluttende metodiske betraktninger

Aktørenes oppfatninger av legitimitet og deres syn på EU er naturligvis sjelden helt sammenfallende med en av de tre strategiene. Det vil også være rimelig å forvente argumenter som kan plassere en organisasjons bidrag i mer enn én strategi, og nettopp derfor vil bruken av kriteriene forhåpentligvis gjøre det mulig å avgjøre hvilken strategi som ligger nærmest organisasjonens posisjon. Rent praktisk gjøres analysen ved at jeg ser etter argumenter, ord og uttrykk som passer overens med svarene jeg formulerte på de seks spørsmålene ovenfor. Denne utfordringen gjelder også for analysen av konventets arbeid, der prosedyrer og innhold kan peke mot flere strategier.

Jeg er opptatt av at resultatene av analysen faktisk sier noe om problemstillingen min. Dette kan blant annet sikres ved at teorien jeg bruker er relevant, som jeg allerede har vært inne på, og at jeg har samme

begrepsbruk på teori- og empiriplanet (Hellevik 1991:42), som i mitt tilfelle gjøres ved å formulere kriterier (svar på spørsmålene) som gjør at empirien kan knyttes opp mot de tre legitimeringsstrategiene. Som nevnt ovenfor, vil dette dog trolig by på større problemer i analysen av konventet og dets prosedyrer, enn i analysen av bidragene.

Det er viktig å etterstrebe et dynamisk forhold mellom teori og empiri. Det vil si at jeg først utvikler og formulerer et teoretisk begrepsapparat og verktøy (kapittel 2 og til dels kapittel 3). Derneft bruker jeg denne teorien på dataene (i kapittel 4 og 5). Til slutt drøfter jeg resultatene og utsetter teoriens anvendbarhet for kritisk diskusjon, og foreslår hva som kunne vært endret i det teoretiske utgangspunktet for å tilpasses bedre til den empiriske virkeligheten.

Analysen av NGOenes bidrag antas ikke å kunne si noe sikkert om hva sivilsamfunnet som helhet i EU mener om unionens legitimitet. Allikevel åpnet prosessen for en mengde ulike aktører, som i hvert fall vil gi et bilde av samsvar mellom EUs "selvoppfatning" og deler av sivilsamfunnet. Ettersom både EU og Charteret er unike, er mulighetene små for en komparativ analyse som kunne gitt mer holdbare resultater ved at flere tilfeller støtter opp om funnene (Yin 1994:45). I konklusjonskapitlet foreslår jeg riktignok muligheter for å bygge ut analysen. Et "single-case" studie er allikevel relevant dersom det som studeres er unikt (Yin 1994:39) slik Charteret er.

Kapittel 3

Institusjoner og beslutningsprosesser i EU

I. Innledning

EU lider av et underskudd av legitimitet og demokrati. Det er et gap mellom virkeligheten og traktatenes mål om demokrati og rettsstatsprinsipper. I hvilken grad bidrar forskjellige institusjoner og politiske prosesser i EU til å forsterke eller minske det demokratiske underskuddet? Hvordan har problemene vokst frem, og hvordan arter arbeidet med å styrke unionens legitimitet og demokrati seg?

Det europeiske samarbeidet har vokst i bredde og dybde, den institusjonelle strukturen har blitt mer omfattende og beslutningsprosessene mer kompliserte. Det demokratiske underskuddet har resultert i manglende legitimitet som oppslutning i befolkningen. Behovet for demokratisering har dermed økt, og dette kapitlet viser hvorledes disse utfordringene i stadig større grad har blitt tatt på alvor de siste årene.

Hensikten med kapitlet er å se nærmere på hva slags demokrati- og legitimitetslogikk som ligger bak EUs beslutningsprosesser og institusjoner. Jeg fokuserer på hva slags demokratisk kvalitet som ligger i systemet, hvilken legitimitet det har, og hvordan sivilsamfunnet inkluderes i unionens politiske prosesser. Kapitlet starter med de historiske hovedtrekk i integrasjonsprosessen, før de fire viktigste institusjonene i unionen presenteres. Til slutt drøftes sentrale elementer i unionens beslutningsprosesser og demokratiseringsdebatt.

II. Den historiske utviklingen av den Europeiske Union

Den europeiske integrasjonsprosessen har ikke levd opp til de mest ambisiøse målsetningene til enkelte av grunnleggerne av samarbeidet på 1950-tallet. Unionen har ikke blitt den føderasjon mange ønsket seg, samarbeidet er fortsatt mellom selvstendige stater, selv om deres suverenitet delvis er samlet på EU-nivå.⁴ Allikevel har samarbeidet utviklet seg ganske formidabelt i både bredde og dybde siden starten med Paristraktaten (Europeiske kull- og stålfellesskapet – EKSF) fra 1951 og Romatraktatene (Europeiske økonomiske fellesskapet – EEC og Europeiske atomenergifellesskapet – Euratom) fra 1957. Gjennom fire utvidelser har antallet medlemsland vokst fra de opprinnelige seks, til femten land med mer enn 370 millioner innbyggere, og ytterligere ti medlemmer tas trolig opp i 2004. Fra å være et hovedsakelig økonomisk samarbeid omfatter unionen i dag i varierende grad alle områder av medlemsstatenes politikk.

De første steg i integrasjonsprosessen var av økonomisk art, men målene var politiske. Vyene strakk seg langt utover felles økonomisk samarbeid, og målet var stegvis integrasjon mot en europeisk føderasjon, gjennom felles overnasjonale institusjoner, sammensmeltning av de nasjonale økonomier, felles marked og felles harmonisering av sosial politikk som det het i Messina-resolusjonen som ledet opp til Romatraktatene (Bainbridge 1998:354; Nugent 1999:42). Allerede i 1965, da de tre traktatene fikk felles institusjoner i "Merger Treaty", lå den overnasjonale strukturen på plass, med Kommisjonen, Rådet, Europaparlamentet (EP) og Europadomstolen (European Court of Justice – ECJ), selv om institusjonenes kompetanse og styrkeforhold gradvis har endret seg. Mens Kommisjonen og Rådet var helt dominerende til å begynne med, har EPs innflytelse blitt stadig større gjennom traktatendringer, mens ECJ har utvidet sin betydning gjennom sine rettslige tolkninger. Denne utviklingen har vært med på å forandre unionens karakter og demokratiske kvalitet. De to førstnevnte institusjonene baserer seg på medlemsstatene og er først og fremst utformet for å gi funksjonelle resultater, en indirekte legitimering. Domstolen har, som vi skal se, spilt en stor rolle i å forankre individuelle rettigheter i unionen. EP representerer

⁴ Denne samlingen av suverenitet omtales som "pooling of sovereignty", fordi EU ikke er en føderasjon med suverenitetsavgivningen regulert gjennom en konstitusjon, men et traktatregulert system der medlemmene ved å signere traktatene binder seg til felles avgjørelser på bestemte områder. Suvereniteten avses i og med at de overnasjonale institusjonene i unionen lager lover som er bindende på medlemsstatene (gjennom bl.a. prinsippene om "forrang" og "direkte effekt").

unionens borgere, og er en pådriver for direkte legitimering.

Samarbeidet tok form av politisk union med Traktaten om den Europeiske Union (TEU), underskrevet i Maastricht i 1992. Forarbeidet til den politiske union ble i stor grad utført med Enhetsakten (Single European Act – SEA) i 1986, som blant annet satt opp målet om det indre marked og økonomisk og monetær union (ØMU), og utvidet myndigheten til ECJ, Ministerrådet og EP (McCormick 1999:77). Med Maastrichttraktaten ble samarbeidet inndelt i tre pilarer (metafor om unionen som en bygning som hviler på tre søyler): det europeiske (økonomiske) fellesskapet (EC); felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP); og retts- og indrepolitikk (RIP). Bare den første søylen dekkes av Romatraktatens rettslige instrumenter (Bainbridge 1998). De to andre er mer interguvernmentale i karakter enn den første og domineres av Rådet, mens de overnasjonale institusjonene her har liten innflytelse, spesielt ECJ. I tillegg til utvidet dybde i samarbeidet gjennom inkluderingen av nye politikkområder, fikk EP utvidet makt gjennom ”co-decision”-prosedyren, og begrepet ”citizenship” ble introdusert og ga borgerne rettigheter som borgere av unionen (McCormick 1999:80).

Etter Maastrichttraktaten ble unionen utfordret av borgerne til å bringe mer åpenhet og demokrati inn i systemet. EUs institusjoner og beslutningssystemer manglet folkelig legitimitet. *”(The) people were hardly involved in the debates surrounding this phase of the European project, which in Maastricht created a union that went far beyond a common market. They were given what was considered good for them”* (Smith og Wright 1999:1). De ti årene som har gått etter Maastricht er da også kjennetegnet ved en uttalt demokratiseringsprosess. I Amsterdamtraktaten fra 1997 ble demokratiseringskravene forsøkt imøtekommet gjennom utvidet makt til EP, styrket ”gjennomsiktighet” (transparency) i unionens beslutningsprosedyrer, og uttrykte mål om en mer demokratisk union. Amsterdamtraktaten utvidet også bruken av flertallsavgjørelser (QMV – ”qualified majority voting”) i Ministerrådet. Det ble også vedtatt en protokoll til traktaten om bruken av subsidiaritetsprinsippet (som i Maastricht hadde blitt inkorporert i artikkel 3b, senere art. 5⁵). Prinsippet innebærer at avgjørelser bør tas på det lavest mulige

⁵ EU har altså flere traktater. Til grunn for søyle 1, det Europeiske Fellesskap (EC), ligger EF-traktaten (EC-treaty), som etter 1965 omfatter EEC, Euratom og EKSF. Til grunn for alle tre søylene som er EU, ligger traktaten om den Europeiske Union – TEU. Den opprinnelige TEU, Maastrichttraktaten, er senere revidert og utvidet gjennom Amsterdamtraktaten og Nicetraktaten. Med endringene har artiklenes betegnelser også endret seg, eksempelvis er da den oppdaterte betegnelsen på artikkel F i Maastrichttraktaten, artikkel 6 TEU. Denne fikk altså en ny betegnelse i Amsterdamtraktaten, og ble ikke endret i Nicetraktaten. En opprydding i traktatene var forståelig nok et av temaene for reformkonventet om EUs fremtid.

politiske nivået, altså nærmest mulig innbyggerne. *"In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, ..., only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale and effect of the proposed action, be better achieved by the Community"* (artikkel 5 (3b) EEC). Overnasjonal handling skal altså tilpasses traktatenes mål og mulighetene som er tilgjengelige på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Uttrykket "scale and effect" betyr at unionens handlinger må vurderes både i forhold til oppgavens omfang, størrelse, og dens resultaters kvalitet. Det europeiske råds møte i Birmingham i 1992 slo fast at *"...action at the Community level should happen only when proper and necessary"* (Bainbridge 1998:467)⁶.

Nicetraktaten fra 2000 var ytterligere et forsøk på å bringe unionen mer i takt med borgerne, og et forsøk på å forenkle og effektivisere unionens beslutningsprosesser forut for den forestående utvidelsen til nye medlemsland. Målet var å åpne for "flerhastighet" (der enkelte land kan gå lenger i samarbeidet enn de andre, som er virkeligheten med ØMU og euro), å begrense landenes vetorett slik at QMV i enda sterkere grad ble regelen i Ministerrådet, å begrense Kommisjonens størrelse, og justere stemmevekten i Ministerrådet. Traktaten inneholdt bare delvis løsninger på disse utfordringene, flere vanskelige temaer ble skjøvet frem i tid.

Den europeiske integrasjonsprosessen har i stor grad beveget seg fremover i et spenningsforhold mellom Tysklands og Storbritannias interesser som ytterpunkter, der Tyskland har stått for en føderalistisk posisjon om at ingen politikkområder skal holdes utenfor, mens Storbritannia hele tiden har vært EUs bremsekloss med et økonomisk og begrenset syn på samarbeidet.

III. Unionens institusjonelle struktur

"EU institutions are caught in a web of competing national interest, and... conflicting forces of intergovernmentalism and supranationalism are pulling each of them in different directions" (McCormick 1999:88). EU er et blandingsystem, ikke en stat, ikke en føderasjon, ei heller en "vanlig" internasjonal organisasjon. Den er en politisk enhet i stadig utvikling (Abromeit 1998).

⁶ Det er verdt å merke seg formuleringen i artikkel 5 om at subsidiaritetsprinsippet ikke skal gjelde der fellesskapet nyter eksklusiv kompetanse og at prinsippet dermed har vanskelig for å skulle begrense unionens makt der den allerede besitter myndighet. Subsidiaritetsprinsippet er i det hele tatt et politisk, ikke et rettslig prinsipp. Det er vanskelig å se at domstolen skal finne det naturlig å gå inn i vurderinger av effektivitet og styrke hos de ulike politiske nivåer (Bainbridge 1998:468).

Unionen er et komplekst politisk system med mellomstatlige, transnasjonale og overnasjonale trekk. Disse tre begrepene som vi kan bruke for å forstå EUs "mixed system" (Eriksen og Fossum 2000b:4), er opprinnelig statsvitenskapelige teoretiske begreper som tar standpunkt i diskusjonen omkring EU. Det betyr at de er ulike forståelser av hvorledes integrasjon generelt og europeisk integrasjon spesielt foregår, hvilke prosesser og aktører som er de sentrale⁷. Mellomstatlighet, eller interguvernmentalisme, innebærer at statenes regjeringer er de dominerende aktørene. Statene fatter beslutninger i fellesskap, beslutninger som iverksettes av felles institusjoner eller under overvåking av disse. Interguvernmentalisme er "*decision-making procedures that allow governments to cooperate in specific fields while retaining their sovereignty*" (Bainbridge 1998:309).

Overnasjonalitet er prosesser der nasjonale aktører deltar med begrensninger på sin suverenitet, prosesser som foregår "over" medlemsstatene og der disse bindes til avgjørelsene fra prosessene. Trekk ved EU kan også best forstås som deliberativ overnasjonalitet, der "*those involved are compelled to sort out their disagreements and commonalities with reference to arguments*" (Eriksen og Fossum 2000b:4).

Transnasjonalitet og transguvernmentalisme brukes om prosesser som går på tvers av nasjonale grenser. I det første tilfellet er NGOer med i prosessene, mens transguvernmentalisme er "*relations among sub-units of national governments*" (Eriksen og Fossum 2000b:4). Mens det i de to foregående begrepene er medlemsstatene og de overnasjonale institusjonene som er de sentrale aktører, kan transnasjonalisme best forstås som relasjoner mellom ulike typer av aktører, som kommer sammen i "issue networks", eller beslutningsprosesser som er vanskelig å knytte til fellesskaps-, nasjonalstats-, eller lokalt/regionalt nivå (Bellamy og Castiglione 2000:68-70).

I EU omfattes forskjellige politikkområder av ulike beslutningsprosedyrer og ulike maktforhold mellom institusjonene. Derfor er det også store variasjoner i grad av overnasjonalitet og mellomnasjonalitet fra et område til et annet. For eksempel står unionens overnasjonale kontroll av konkurransepolitikken (som

⁷ For eksempel vektlegger generell integrasjonsteori som ny-funksjonalismen, først representert ved Ernst B. Haas, betydningen av "spillover", hvor integrasjon sprer om seg til stadig flere politikkområder. Institusjonalismen, hos bl.a. Johan P. Olsen (1992) og Paul Pierson (1996), vektlegger fellesskapsinstitusjonenes rolle, omforming av aktørers interesser og stivhengighet. Andrew Moravcsik (1993; 1998) fremhever på sin side betydningen av de mellomstatlige forhandlinger som de virkelige drivkreftene i integrasjonen, i sin teori om "Liberal Intergovernmentalism".

hører under pilar 1) i kontrast til skattespørsmål (som faller inn under pilar 3), der nasjonalstaten fremdeles er nærmest enerådende.

For de fire mest sentrale institusjonene⁸ i EU vil jeg se på hvor de befinner seg i spenningen mellom overnasjonalitet og interguvernmentalisme. I tillegg vil jeg se på grad av deltakelse og innflytelse fra sivilsamfunnet for hver av institusjonene.

A. Rådet

Rådet er egentlig to forskjellige institusjoner, nemlig Ministerrådet og Det europeiske råd. Formannskapet (presidentskapet) i Rådet går på omgang mellom medlemslandene, og innebærer en lederrolle i unionen, spesielt innenfor FUSP og som initiativtaker til ny "policy" eller ved å legge vekt på enkeltområder. Formannskapets rolle er vesentlig for unionens funksjon, og medlemslandene har som president i Rådet mulighet til å forme unionens agenda og fremdrift (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:134-150).

Det europeiske råd er mer et forum enn en institusjon, der medlemsstatenes regjeringssjefer (og Kommisjonens president) møtes minst to ganger i året for å trekke opp hovedretningslinjene for utviklingen av unionen. Forumet ble institusjonalisert i 1974 som svar på nasjonale ledes ønske om sterkere lederskap og fremdrift i samarbeidet. Forumets rolle er vag, og kan omfatte alle de saker det selv måtte ønske (Nugent 1999:179). I praksis er det allikevel de store linjer i utviklingen av unionen og alvorlige aktuelle problemer som ligger på bordet under diskusjonene. Beslutninger i Det europeiske råd fattes ved enighet, det tas ikke avstemninger og man arbeider seg frem til løsninger alle medlemslandene kan godta.

Ministerrådet er sterkere institusjonalisert enn Det europeiske råd, og er sammen med Europaparlamentet EUs lovgivende organ. Det er her beslutningene i unionen formelt fattes, ingen lover blir til uten Ministerrådets godkjenning. I tillegg er Ministerrådet sammen med Kommisjonen EUs utøvende organ. Det er altså ikke noen klar oppdeling i lovgivende og utøvende organer som i nasjonalstaten, Ministerrådet er begge deler, men

⁸ Det finnes i tillegg en mengde andre organer med større eller mindre innflytelse, eksempelvis Den økonomiske og sosiale komité (ECOSOC). Komitéen består av representanter for sivilsamfunnet, og produserer "opinions" som under visse prosedyrer må tas hensyn til av Kommisjonen, Rådet og EP. ECOSOCs innflytelse er dog svært beskjeden, og de fleste organisasjoner foretrekker andre måter å påvirke unionens beslutninger på, som direkte kontakt med ansatte i Kommisjonen og representanter i Rådet, eller deltakelse i komitéer (Nugent 1999:284).

ikke alene (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:4). Ministerrådet er den mektigste av EUs institusjoner, og er samtidig medlemslandenes organ. Ministerrådets sentrale posisjon sikrer medlemsstatene sterk innflytelse på alle sider av EUs politikk. Allikevel er det noen områder der det har større makt enn andre, spesielt under pilar 2 og 3 der Kommisjonen ikke har eksklusiv initiativrett, og EP nærmest har en konsultativ rolle. Også under pilar 1 kan Ministerrådet (og Det europeiske råd) oppfordre Kommisjonen til å ta initiativ, blant annet gjennom resolusjoner og forslag. Dette er altså den interguvernmentale arena i unionen, selv om også Ministerrådet har overnasjonale trekk, spesielt gjennom flertallsprosedyrer og gjennom omforming av nasjonale interesser (forpliktelser i tidligere inngåtte avtaler, kjøpslån, utvikling av en europeisk kollegial mentalitet, og behovet for å oppnå felles løsninger) (Hayes-Renshaw og Wallace 1997). Ministerrådets medlemmer er medlemslandenes statsråder, og disse møtes i 23 forskjellige sektorråd.

Rådsstrukturen kompliserer sivilsamfunnets påvirkningsmuligheter. NGOer må forholde seg til et mye større antall ministre enn på nasjonalt plan, og står ovenfor 15 forskjellige ministre og nasjonale departementer som må påvirkes på et tidlig stadium i en sak. Bildet kompliseres ytterligere av Ministerrådets komitésystem, der de fleste saker avgjøres. Rådets legitimitet hviler på medlemsstatene, og sivilsamfunnets involvering i dette systemet er basert på informasjonsbehov (om faktagrunnlag eller konsekvenser) i utarbeidelsen av beslutninger.

En sentral del av Ministerrådet er et omfattende komitésystem som skal lette ministrenes arbeid ved å ta avgjørelser i mindre viktige saker, og forberede de vanskelige politiske spørsmålene (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:70). De viktigste av disse komitéene er COREPER (Comité des représentants permanents), faste komitéer der medlemslandenes faste representanter i Brussel møtes. COREPER behandler lovforslag fra Kommisjonen og søker kompromisser som gjør at konflikter i størst mulig grad er håndtert før saken når Ministerrådet. De fleste saker avgjøres dermed i COREPER, det er bare de mest kontroversielle forslagene som må diskuteres av ministrene. I tillegg til COREPER finnes det også en mengde andre komitéer, som varierer etter varighet (permanente eller ad hoc), medlemsskap (deltakernes status og stilling), aktivitetsfelt og hvem de rapporterer til. Disse faktorene påvirker komitéenes innflytelse på andre komitéer og på ministermøtene (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:71). I tillegg til COREPER finnes en rekke komitéer (bl.a. landbrukskomitéen og den politiske komité) som består av "senior officials" fra de nasjonale byråkratiene. Alle disse komitéene har

arbeidsgrupper (permanente og ad hoc), som består av spesialister og tekniske eksperter (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:73).

I tillegg til dette settet av komitéer som skal bedre Rådets effektivitet gjennom forberedende og delibererende strukturer under ministernivå, har Rådet også behov for å overvåke Kommisjonens utøvende makt gjennom en spesiell struktur av komitéer, kalt komitologi, noe jeg kommer tilbake til i avsnittet om Kommisjonen. Komitésystemet i EU er utviklet for å få unionens spesielle struktur til å fungere. Som Schaefer (1996) sier: *"...there is a need for horizontal and vertical coordination and cooperation. In addition, the exchange of information is required, and committees... ...provide an arena for this."* Det er liten tvil om at komitéstrukturen bedrer unionens effektivitet. Komitéene fungerer som uformelle, delibererende arenaer der aktørene søker felles løsninger gjennom diskusjoner, argumentasjon og overtalelse (Joerges og Neyer 1997:618–620). Problemet er at dette er lukkede arenaer med lite eller intet innsyn, og uten demokratisk kontroll fra for eksempel medlemsstatene eller EP (Schaefer 1996). I tillegg er utenom-institusjonell deltakelse, fra eksperter og sivilsamfunnets organisasjoner stort sett basert på informasjonskriterier. Den unike informasjon eller kunnskap aktører besitter brukes som kriterier for deltakelse, ikke deres representativitet eller roller som opinionsdannere. Komitésystemet består ikke av rettigheter for alle til å påvirke og overvåke beslutningene som fattes av betydning for dem, men systemets produksjon av effektive resultater økes.

Rådet er altså unionens klareste mellomnasjonale organ, sammensatt som det er av statsråder og regjeringssjefer. Allikevel har Rådet også trekk av overnasjonalitet og transnasjonalitet, gjennom prosedyrer for flertallsavgjørelser innen en rekke politikkområder, og gjennom involvering av sivilsamfunnets organisasjoner i komitéer. Rådets logikk er basert på medlemsstatlig kontroll og effektive resultater, også i involveringen av deltakere utenfor de politiske eliter.

B. Kommisjonen

Kommisjonen (Europakommisjonen) er EUs "utøvende-byråkratiske arm", og er den institusjonen som fremfor noen driver samarbeidet forover i form av forslag til ny politikk og revidering av eksisterende beslutningsstrukturer og prosesser (McCormick 1999:88). I starten, da samarbeidets omfang, og dermed Kommisjonens kompetanseområde, var begrenset, var Kommisjonens rolle å sørge for at samarbeidet produserte resultater som var i aktørenes, altså medlemsstatenes interesse. Samarbeidet ble legitimert gjennom resultater og gjennom medlemsstatenes demokratiske kvalitet. Etter at unionens omfang

har vokst, har som sagt demokrati- og legitimitetsunderskuddet økt. Kommisjonen tar del i demokratiseringsdebatten (se bl.a. Europakommisjonen 2001) og den har forsøkt å forandre seg. Dette har vært nødvendig fordi Kommisjonen kanskje har vært den mest utskjelte institusjonen i unionen, og blitt et symbol på det negative ved "Brussel"-EU. Kommisjonen har i stadig større grad prioritert unionens borgere og deres rettigheter i forhold til det overnasjonale styringsnivået. Kommisjonens logikk er fortsatt å sikre effektive resultater, selv om fokuset ikke lenger er like mye på økonomi, men også sikring av rettferdighet og demokrati for de europeiske borgerne.

Kommisjonens oppgaver er å ta initiativ til utvikling av ny policy og lovgivning, overvåke traktatene og unionens rettslige rammeverk, overvåke medlemsstatenes implementering av unionens policy og lovverk, være unionens representant og forhandler utad, mekle mellom motstridende interesser innad i unionen, og fremme unionens helhetsinteresser⁹. I tillegg har Kommisjonen en rekke utøvende funksjoner (Sæter 1993:99; Cini 1996; McCormick 1999:88; Nugent 1999:117-142).

Innen områdene som faller under pilar 1 har Kommisjonen eksklusiv forslagsrett: "...it alone has the power to initiate and draft legislative proposals" (Nugent 1999:120). Under pilar 2 og 3 lages det ikke lover, og Kommisjonen deler rollen som initierer av policy med Rådet. Kommisjonens rolle som forslagsstiller gjør at dens ansatte har et stort potensiale til å utvikle idéer. Kommisjonen kan oppfordres av andre institusjoner til å ta opp saker, men velger selv om og hvordan den vil utforme forslag. Allikevel er det om å gjøre å utarbeide forslag som har mulighet til å bli vedtatt av Rådet (og EP), og Kommisjonen gjør derfor bruk av en omfattende hørings- og sonderingsprosess i forarbeidet til lov- og policyforslag. Den mest strukturerte delen av denne prosessen er et nettverk av rådgivende komitéer av forskjellige typer, både faste og ad hoc. Det er to hovedtyper av slike komitéer: ekspertkomitéer, som består av nasjonale byråkrater og eksperter; konsultative komitéer, som består av representanter for sektorinteresser (Cini 1996:143-151; Nugent 1999:121).

Kommisjonens utøvende funksjoner innebærer detaljert regelproduksjon og overvåking av policy- og lovimplementering (Nugent 1999:123-128). Mens

⁹ Kommisjonen skal fremme unionens helhetsinteresser fremfor nasjonale særinteresser, være en motvekt mot Rådet. Den skal ifølge Romatraktatens artikkel 213 (tidligere artikkel 157) være uavhengig og selvstendig i sitt virke og "*neither seek nor take instructions from any government or from any other body*".

Rådet vedtar *"policy laws, broad laws and framework"*, vedtar Kommisjonen utfyllende *"administrative law, ground rules and details"* (Cini 1996:160). Kommisjonens utøvende makt er delegert fra Rådet og er underlagt kontroll av medlemsstatene gjennom såkalte komitologikomiteer. Rådet har delegert denne implementeringsmakten for å oppnå større effektivitet, men vil ha en viss kontroll med at medlemsstatenes interesser ivaretas. Som Michelle Cini (1996:161) sier det: *"A feature common to all the implementing powers conferred upon the Commission by the Council is that they come with 'strings attached'"*. Men, for tett kontroll vil medføre stivbent, lite fleksibel og lite effektiv implementering. To hensyn må derfor veies opp mot hverandre: "risikoen" ved delegering og Kommisjonens autonomi; og kostnadene ved Rådets kontroll (Schaefer 1996; Joerges og Neyer 1997:615-616).

Komitologikomiteene består av representanter for medlemslandene og fra Kommisjonen, og er av tre typer: *"advisory committees"*, *"management committees"* og *"regulatory committees"*. De tre typene komitéer, og særlig ulike midlertidige komitéer, består enkelte ganger også av representanter fra NGOer og forskjellige typer eksperter (Hix 1999:42; Eriksen og Fossum 2002a:10). Selv om tall fra 1991 (Cini 1996:163) viser at Kommisjonens synspunkter fikk støtte i 98 prosent av tilfellene i *"regulatory"* og *"management"* komitéene, er systemet en kontroll fra Rådets side, for å unngå en politisert utøvende kommisjon. Hix (1999:41) skiller mellom to hovedtyper av prosedyrer i komitologikomiteene, maktfordeling der Rådet overvåker Kommisjonen, og *"fusion of powers"* der Rådet tvinger sine ønsker på Kommisjonen og dermed beholder den utøvende makt. *"Advisory"* komitéer kan bare gi anbefalinger angående Kommisjonens implementering. I *"management"* komitéer kan et kvalifisert flertall av medlemsstatenes representanter stoppe Kommisjonens forslag, mens i *"regulatory"* komitéer må Kommisjonens forslag oppnå et kvalifisert flertall i støtte for å kunne gjennomføre sitt forslag (Schaefer 1996). Rådets makt er altså størst i den sistnevnte type komitéer. Allikevel er det slik at Kommisjonens innflytelse er stor på alle komitéenes arbeid fordi det er Kommisjonen som leder alle møtene, som utarbeider forslagene, setter agenda for møtene og fastsetter tidsfristene for komitéenes arbeid. Joerges og Neyer (1997:620) finner at komitologiprosessen fungerer som en ikke-hierarkisk, delibererende prosess, der Kommisjonen og medlemsstatenes administrasjoner etablerer *"... inter-administrative partnership which relies on persuasion, argument and discursive processes rather than on command, control and strategic interaction"*.

Typiske deltakere i de ulike typene komitéer under Kommisjonen er underordnede representanter for de overnasjonale institusjonene,

representanter for medlemsstatene og subnasjonale politiske nivåer og NGOer. Prosessene er relativt uformelle, svært ugjennomsiktige, og preges av nettverksdanning og "administrering" (Weiler 1999:275). Over 3000 interessegrupper er representert i Brussel og deltar i større eller mindre grad i unionens beslutningssystem, mange av dem også under Kommisjonen (Bellamy og Castiglione 2000:68). Kommisjonen gjør bruk av NGOer i gjennomføringen av sine oppgaver, og fordeler EU-midler til NGOers arbeid innenfor ulike sektorer. Kommisjonens konsultasjon med sivilsamfunnet er sektorvis oppdelt, og deltakerne er "brukere" og eksperter mer enn borgere med rettigheter. Kommisjonen er da også et ekspertorgan for effektiv gjennomføring av unionens politikk og målsetninger. I tillegg til de formelle prosedyrene for kontakt med interessegrupper i de ulike institusjonene i unionen, finner det naturligvis sted kontakt av uformell art. Lobbyister og representanter for ulike typer interesser og organisasjoner forsøker kontinuerlig å påvirke representanter for EUs organer. Denne formen for kontakt favoriserer naturlig nok grupperinger som har ressurser til å oppnå og vedlikeholde relasjoner til sentrale aktører, mens andre interesser blir holdt utenfor prosesser som påvirker dem. Spesielt effektiv kan slik kontakt være overfor Kommisjonen, der det er mulig å påvirke policy-initiativ mens de fortsatt er på formuleringsstadiet¹⁰. En rekke europeiske interesse-organisasjoner har da også klart å etablere tette bånd til ulike avdelinger i Kommisjonen (Philip og Gray 1996). *"Almost against their will it seems, Commission officials are in danger of being drawn into quasi-clientilistic relationships with the limited number of groups which are really able to keep pace and respond to Commission proposals"* (Cini 1996:150).

Kommisjonen ledes av et kollegium bestående av 20 kommissærer som utnevnes for fem år av gangen. Kommisjonspresidenten utnevnes av medlemsstatene i Det europeiske råd, og må etter Amsterdamtraktaten godkjennes av EP. Selv om kommissærene er nasjonalt utnevnt, er deres rolle overnasjonal, å fremme fellesinteresser. Kommisjonen er ikke en samling nasjonale representanter, men et overnasjonalt kollegium, og legitimering av Kommisjonen gjennom EPs kontroll er et tilbakevendende tema. EP har da også fått noe utvidet kontroll med utnevnelsen av Kommisjonen og med dens arbeid. Dog er logikken bak Kommisjonen funksjonell, dens makt "rettferdiggjøres" i forhold til de resultater den produserer, ikke i forhold til representativitet eller demokrati. Kommisjonen er et ekspertorgan, et teknokrati, og en tanke om demokratisering av den blir derfor fremmed, men

¹⁰ F.eks. siterer Cini (1996:148) en høytstående embedsmann i Kommisjonen på viktigheten av at interesse-organisasjoner forsøker å påvirke på et så tidlig tidspunkt som mulig, aller helst mens *"legislation is little more than a gleam in an official's eye"*.

den kan bidra til demokratiseringsprosessene i unionen. Kommisjonskollegiet er i fellesskap ansvarlig for institusjonens politikk og administrasjon.

C. Parlamentet

Europaparlamentets (EP) politiske innflytelse ligger, som hos nasjonale parlamenter, i lovgivningsprosessen, budsjettprosessen og gjennom kontroll med den utøvende makt (Nugent 1999:205). Allikevel har ikke EP samme makt som de nasjonale parlamenter. EP kan foreslå ny lovgivning for Kommisjonen, men det er Kommisjonen som initierer lovforslag i EU (McCormick 1999:101). Rådet har tradisjonelt vært det sentrale lovgivende organ i unionen. I dag involveres dog EP i mesteparten av viktig, betydningsfull eller sensitiv lovgivning (Nugent 1999:207). Denne deltakelsen kan deles inn i fire typer: konsultasjon; samarbeid ("cooperation"); samtykke ("assent"); og medbestemmelse ("co-decision"). Medbestemmelsesprosedyren¹¹ er den som gir EP størst innflytelse på lovgivningsprosessen ved dets vetorett, og alle lover som har gått gjennom denne prosedyren vedtas i både EPs og Rådets navn (mot kun Rådets navn ellers) (Nugent 1999:208). Denne prosedyren har etter hvert blitt den dominerende.

EPs kontroll med den utøvende makt er ikke entydig. EU-strukturen er delvis tuftet på føderale systemer (som det tyske) men inneholder ikke parlamentarisme slik vi eksempelvis kjenner fra det norske politiske systemet, både fordi EP ikke er (i hvert fall ikke den eneste) lovgivende institusjonen i EU-systemet, og fordi den utøvende makt i EU må sies å være fordelt mellom Kommisjonen og Rådet. Overfor Rådet har EP små kontroll- og overvåkingsmuligheter, selv om de har jevnlig spørretimer der Ministerrådet må møte for å svare på parlamentarisk spørsmål. Overfor Kommisjonen er kontrollmulighetene bedre, og Kommisjonen stilles hyppig spørsmål, både skriftlig og i spørretimer. EP gransker Kommisjonens økonomibruk og generelle arbeid og kan kaste kommisjonskollegiet (noe det aldri har gjort, selv om det var veldig nære i 1999 da Santer-kommisjonen valgte å trekke seg fremfor å risikere å bli felt av parlamentet, etter avsløringene i en "vise-menns"-rapport om nepotisme og manglende kontroll i Kommisjonen (se Committee of Independent Experts 1999)). Dessuten må EP godkjenne Rådets forslag til kommisjonspresident.

¹¹ Prosedyren innebærer mulighet for trebehandlinger av lovforslag i EP. I en eventuell tredje runde, hvis det fortsatt er uenighet mellom EP og Rådet kan EP forkaste forslaget, og i såfall går forslaget til behandling i en spesiell komité med like mange medlemmer fra begge institusjonene. Hvis det oppnås enighet her om endret tekst i forslaget går det til avstemning i begge institusjonene, hvis ikke forkastes forslaget for godt.

EPs 626 medlemmer velges siden 1979 direkte, gjennom forskjellige valgsystemer i de enkelte land, for perioder på fem år¹². EP består av ett kammer, og en rekke faste og ad hoc komitéer, hvor de 20 stående komitéene fungerer omtrent som i nasjonale parlamenter (Bainbridge 1998:225; Nugent 1999:236). Ettersom EP er den eneste direkte valgte institusjon i unionen, har styrking av dets innflytelse har vært sett på som en betydelig demokratisk forbedring av EU. Der Rådet er medlemslandenes organ og Kommisjonen i hvert fall opprinnelig hadde som hovedoppgave å levere resultater i medlemsstatenes (felles) interesser, er EP borgernes organ. Logikken bak EP er nettopp å bryte ned nasjonale skiller, for eksempel sitter representantene i partiblokker i salen, ikke geografisk. I tillegg til stadige forslag om å øke sin makt på bekostning av de andre institusjonene, spesielt Rådet, har EP vært svært aktiv i arbeidet med å utvide borgernes rettigheter og innflytelse i unionen. Allerede i 1989 presenterte EP forslag til et rettighetscharter for borgerne (Europaparlamentet 1989), og i 1994 presenterte de et forslag til en europeisk konstitusjon (Europaparlamentet 1994). EPs "tilhengere" ser på institusjonen som unionens demokratiske fundament, og ønsker at det skal spille en rolle på linje med nasjonale parlamenter. Begeistring for en slik utvikling er imidlertid ikke ubegrenset. EPs folkelige forankring er svak, valgene preges av svært lav oppslutning. Viktigst er kanskje mangelen på en europeisk politisk identitet. Parlamentets representanter er knyttet til de nasjonale partiene, og valgkampene preges ofte av nasjonale stridsspørsmål og nasjonale posisjoner fremfor unionens politikk.

Oppsummeringsvis kan man si at EP er et overnasjonalt organ, men fraværet av et europeisk partisystem eller en europeisk offentlighet kobler EP til det nasjonale nivået. EP skiller seg fra de andre institusjonene i unionen gjennom sin direkte kobling til sivilsamfunnet gjennom borgernes politiske rettigheter i valg. EP gjør dessuten utstrakt bruk av sivilsamfunnets organisasjoner i sin virksomhet, spesielt i sine komitéer og høringer. Åpenhet preger EPs arbeid både i plenum og i komitéer og bidrar til å styrke dets demokratiske karakter. EP er en "sterk offentlighet", som kan bidra til å legitimere politiske systemer gjennom deliberasjon og beslutningstaking, og dermed "*subject decision making to justificatory debate*" (Eriksen og Fossum 2002a:3).

¹² Lokaliseringen av EP er tredelt (administrasjon i Luxembourg og plenumsmøter i både Strasbourg og Brussel), noe som sannsynligvis hemmer dets effektivitet og innflytelse, og også bidrar til å begrense mediainteressen rundt EP (sammen med lavt profilerte representanter og begrenset makt) fordi representantene sjelden er mer enn en uke på hvert sted, selv om mesteparten av tiden i praksis tilbringes i Brussel (Bainbridge 1998:228; McCormick 1999:102).

D. Domstolen

Jeg kommer i avsnittet nedenfor, om prosesser og politikk i unionen, til å gå nærmere inn på domstolens og EU-retts politiske betydning, som er helt avgjørende for spørsmålet om legitimitet og suverenitet i unionen. Domstolen og EUs rettslige system er det som klart skiller EU fra andre internasjonale organisasjoner og gir den overnasjonale trekk. Gjennom prinsippene om direkte effekt og "supremacy" er EU-retten i prinsippet overordnet nasjonal rett, selv om denne hierarkiske ordningen er omstridt.

Europadomstolen (ECJ)¹³ fungerer som konstitusjonell domstol, høyesterett, og administrativ domstol. ECJ har i sine avgjørelser ikke bare tolket EUs lover, men "laget" lover, ved å tvinge frem endret praksis (Nugent 1999:277). Domstolen gir EU "*legal enforceability and authority*" (McCormick 1999:109), og dens avgjørelser har gitt viktige bidrag til den europeiske integrasjonen. Denne praksisen kalles "case law", og innebærer at domstolens tolkninger og domsavsigelser skaper presedens som forandrer regelverkets mening. EUs lovverk er ofte uklart på grunn av kompromisser i lovgivningsfasen eller at virkeligheten lovene forholder seg til har forandret seg. Det er mulig for domstolen å fylle hullene i regelverket ved at den "...not only clarifies the law but (it) also extends it" (Nugent 1999:258). Et kjent eksempel er "Cassis de Dijon"-dommen fra 1979, der ECJs avgjørelse (om at det var ulovlig å stenge den franske likøren Cassis de Dijon ute fra det tyske markedet på grunn av lavere alkoholinnhold enn grensen for tyske likører) presset frem harmonisering av produktstandarder og fjerning av såkalte "non-tariff barriers" (Bainbridge 1998:36). Dommen innførte begrepet "mutual recognition" som betyr at et produkt som er tillatt solgt i ett medlemsland må tillates solgt i alle medlemsland (Hix 1999:111).

E. Symboler

En rekke symboler i EU er ment å skulle bidra til en følelse av fellesskap i forhold til unionens politiske institusjoner ved å appellere til verdiene bak det europeiske integrasjonsprosjektet. De klareste eksemplene er EU-flagget og euroen. Flagget og myntenhet er tradisjonelt blant de sterkeste symboler på nasjonalstaten, og de er for borgerne de mest håndfaste bevis på fellesskapet de er medlemmer av. Andre eksempler er en egen EU-dag og EU-hymnen, og unionsborgerskapet som gir borgerne rettigheter som borgere av EU. De

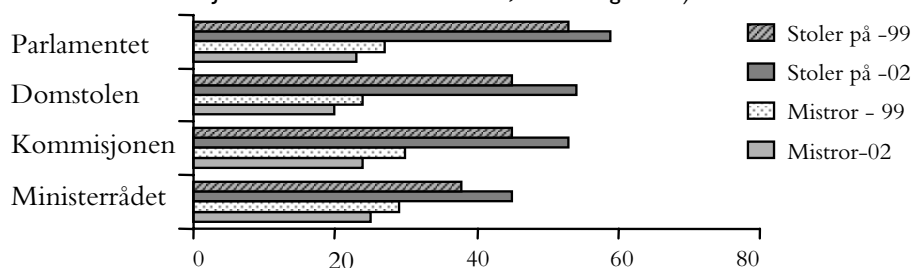
¹³ ECJ består av én dommer fra hvert av de femten medlemslandene. Selv om det ifølge traktatene er landene i fellesskap som skal utnevne dommerne, er praksis at hvert medlemsland selv bestemmer hvem de vil utnevne. Domstolen holder til i Luxembourg, og den behandler rundt 400 saker i året (Nugent 1999:272).

ulike symbolene kan tenkes å symbolisere ulike sider av EU. For eksempel kan euroen understreke unionens økonomiske karakter, mens unionsborgerskapet og et EU-pass kan reflektere borgernes rettigheter. Man kan forestille seg at "nøytrale" symboler som EUs flagg representerer det den enkelte borger forbinder med EU, enten dette er positivt eller negativt.

F. Tillit og oppslutning i befolkningen

Som jeg har vært inne på, kan legitimitet forstås som politiske systemers støtte i befolkningen. EUs tillit i befolkningen har variert betydelig opp gjennom årene, og den har blitt stadig viktigere ettersom unionen griper dypere inn i folks liv. La meg ved hjelp av tre figurer illustrere hvilken tillit EUs borgere har til institusjonene jeg har omtalt, hva slags oppslutning unionen har, og hvor knyttet folk føler seg til unionen.

Figur 3.1 – Tillit til institusjoner i EU
(Prosentvis tillit og mistillit hos befolkningen i EU.
Gjennomsnitt imedlemslandene, i 1999 og 2002)

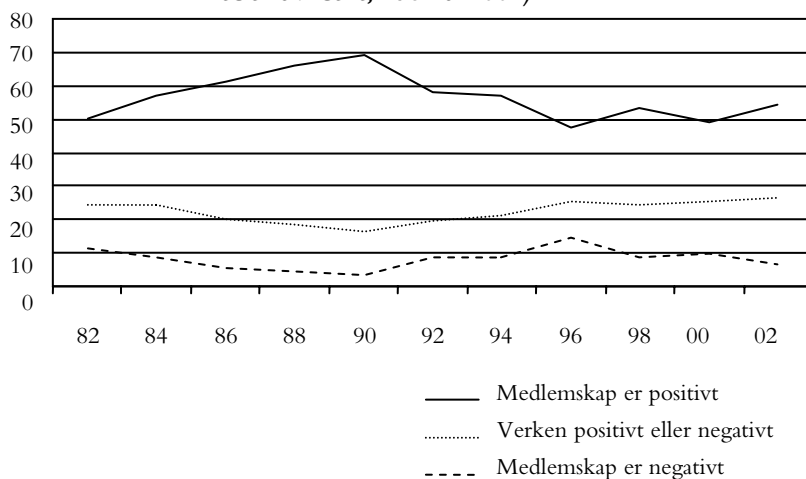


Figur 3.1 er laget på tallmateriale fra Eurobarometer (EB) 52 høsten 1999 og EB 58 høsten 2002. EB er halvårige spørreundersøkelser som gjennomføres av Kommisjonen i alle EUs medlemsland. Det aktuelle spørsmålet lød: "For each of the following European institutions and bodies, please tell me if you tend to trust it or not to trust it". Undersøkelsene er tilgjengelige på internett: http://europa.eu.int/comm/public_opinion

Som det går frem av figur 3.1 har tilliten til alle institusjonene økt fra 1999 til 2002, og det er stadig EP som nyter størst tillit, hos 59 prosent av befolkningen i de 15 landene sett under ett i 2002. Tilliten er minst til Ministerrådet, som ikke har tillit hos mer enn 45 prosent av EUs borgere høsten 2002.

Figur 3.2 illustrerer hvordan oppslutningen om EU i medlemslandene har variert kraftig over tid, med en foreløpig topp på slutten av 1980-tallet. Etter Maastricht falt oppslutningen, og ligger i dag i overkant av 50 prosent. Flertallet av befolkningen er altså positivt innstilt til unionen, når alle landene ses under ett.

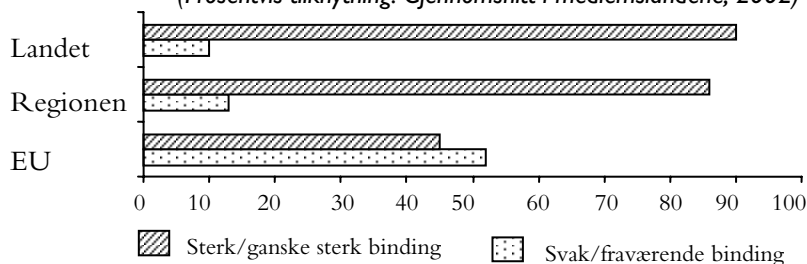
Figur 3.2 – Oppslutning om medlemskap i EU
(Prosentvis oppslutning om EU-medlemskap. Gjennomsnitt i medlemslandene, 1982 til 2002)



Tallene er fra EB 18 til 58. Figuren er en reproduksjon av figur 3.5a fra rapporten for EB 58, tilgjengelig på: http://europa.eu.int/comm/public_opinion. Det aktuelle spørsmålet lød: "Generally speaking, do you think that (our country)'s membership of the European Union is: a good thing/a bad thing/neither good nor bad?"

Den europeiske identiteten rundt EU er foreløpig ikke i nærheten av den tilknytning folk kjenner til sitt hjemland eller sin region, slik det går frem av figur 3.3. Figuren sier dog bare noe om hvilken tilknytning man føler til ulike

Figur 3.3 – Tilknytning til hjemland, region og til EU
(Prosentvis tilknytning. Gjennomsnitt i medlemslandene, 2002)



Tallene i figur 3.3 er fra EB 58 høsten 2002. Figuren baserer seg på figur 3.1a fra rapporten for EB 58, som er tilgjengelig på internett: http://europa.eu.int/comm/public_opinion. De aktuelle spørsmålene lød: "People may feel different degrees of attachment to their country/their region/the European Union. Please tell me how attached you feel to (our country)/(our region)/the European Union?"

nivåer eller enheter, den sier ingenting om identitet knyttet til de europeiske politiske institusjonene eller til europeiske verdier. (Selv individuelle oppfatninger av europeisk identitet er ikke nødvendigvis det samme som eksistens av en kollektiv europeisk identitet.)

IV. Sentrale elementer i unionens politiske prosesser

La meg se nærmere på to sentrale deler av unionens politiske prosesser: EU-retten og store reformprosesser. Disse illustrerer spenningen mellom overnasjonalitet og mellomstatlighet og mellom de forskjellige legitimeringsstrategiene. I hvilken grad er borgerne eller nasjonene i unionens fokus? Og i hvilken grad baseres unionens legitimitet på resultater, verdier eller rettigheter?

A. EU-retten

EU-retten, unionens rettslige system, er et autonomt rettssystem, den er unionens maktmiddel¹⁴, den inneholder regler som styrer EU-institusjonenes maktforhold, og den gir individer og stater rettigheter ("quasi-federal rights") og plikter (som begrenser statenes suverenitet) (Hix 1999:113; Nugent 1999:260). EU-retten består av tre deler: traktater og større reguleringer av unionens institusjonelle struktur, inngått av medlemsstatsregjeringene; lover og forordninger gitt av unionens institusjoner; generelle prinsipper i traktatene eller medlemsstatenes konstitusjoner som ligger til grunn for ECJs tolkninger av betydningen av de to foregående kategoriene (Hix 1999:103–104). Denne tredje kategorien innebærer at ECJ har utvidet EU-rettens betydning i en konstitusjonaliserende retning. To prinsipper gjør EU-retten bindende for nasjonale lovgivere og domstoler, nemlig prinsippene om direkte effekt og om forrang ("supremacy"). Dette er to sentrale prinsipper i føderale rettssystemer, og Hix (1999:110) hevder da også at "*the ECJ has transformed the EU from an international organization to a quasi-federal political system*". Direkte effekt innebærer at visse deler av EU-retten tillegger individer (og bedrifter) rettigheter og plikter som nasjonale domstoler må

¹⁴ Unionen har ikke fysiske maktmidler, men kan gjennom EU-retten pålegge medlemsstatene å gjennomføre og håndheve EUs lover med alle nødvendige midler (Hix 1999:113). Unionen har riktignok få sanksjonsmidler til å tvinge medlemmer som nekter å gjennomføre pålegg, noe som er åpenbart i forhold til implementeringsunderskuddet i de fleste medlemsstatene. Av den grunn er det i EUs beslutningsstrukturer ønskelig å skape konsensus, slik at alle involverte parter frivillig vil gjennomføre vedtakene. Problemet med mange av disse strukturene er dog deres lukkede og udemokratiske form.

anerkjenne og garantere. Rettighetene er altså direkte tilskrevet av EU-retten (Menéndez 2003a:35). Forrang innebærer at EU-retten gjelder fremfor nasjonal rett og nasjonale konstitusjoner. Dog er det slik at dette bare gjelder på områder der EU har kompetanse (avledet av traktatene), og at nasjonale forfatningsdomstoler (danske og tyske) har vist at de ikke tilkjenner forrang uten videre. Traktatene nevner ikke eksplisitt denne forrang, den har i stor grad blitt utviklet gjennom ECJs tolkninger, som bl.a. "Costa v. ENEL" dommen fra 1964 som fastslår at medlemsstatene har oppgitt suverenitet til EUs organer. ECJ har gjennom flere dommer utvidet både direkte effekt og forrangsprinsippet til å gjelde alle typer av rettslige akter i unionen (Hix 1999:108-110; Nugent 1999:260-261). De to prinsippene har blitt utviklet og akseptert gjennom en kombinasjon av forskjellige faktorer, blant annet som en logisk forlengelse av traktatenes formuleringer om stadig sterkere integrasjon og tettere union, og gjennom medlemsstaters, private aktørers og rettselites egen nyttetenkning og vurdering av fordeler knyttet til politiske og økonomiske friheter og rettigheter (Hix 1999:118-125).

Menéndez (2003a) viser hvordan grunnleggende rettigheters posisjon i EUs regelverk har utviklet seg. Selv om begynnelsen av samarbeidet var konsentrert om økonomiske rettigheter, hevder han at målet var å skape forutsetning for beskyttelsen av sivile, politiske og sosiale rettigheter i Europa gjennom fred og økonomisk stabilitet. Allerede på slutten av 1960-tallet ble grunnleggende rettigheter etablert av ECJ som et uskrevet prinsipp i EU-retten. Domstolen gjorde dette både for å komplettere regelverket for å beskytte *acquis communautaires*¹⁵ stilling, og fordi den oppfattet at unionen ville vokse både i bredde og dybde. I "Internationale"-dommen fra 1970 heter det bl.a. at "*...respect for fundamental rights forms an integral part of the general principles of law protected by the Court of Justice*" (fra Menéndez 2003a:37). I senere dommer har ECJ slått fast at grunnleggende rettigheter er innholdet i EMK (den europeiske menneskerettighetskonvensjonen), det Europeiske sosiale charter (EMKs motstykke innen sosiale og økonomiske rettigheter) og medlemslandenes felles konstitusjonelle tradisjoner. ECJ har altså utviklet en ufullstendig men betydelig "bill of rights" som først og fremst gjaldt for økonomiske aktører, men som med TEUs innføring av unionsborgerskapet utvidet rettighetene til å gjelde alle unionens borgere (statsborgerskap i et av

¹⁵ "Acquis communautaire" er et begrep som betegner EUs "totale innhold". Det omfatter "*...the whole range of principles, policies, laws, practices, obligations and objectives that have been agreed or that have developed within the European Union*" (Bainbridge 1998:4). *Acquis communautaire* omfatter således blant annet alle traktatene, all lovgivning og alle dommer fra ECJ. Begrepet er spesielt viktig når nye medlemmer tas opp i unionen, ettersom disse forplikter seg til å akseptere hele innholdet i *acquis communautaire*.

medlemslandene gir status som unionsborger). Unionsborgerskapets symbolske verdi ligger i at EUs rettslige orden forvandles fra en kontrakt mellom økonomiske aktører til en konstitusjonell orden hvor forholdet mellom borgerne er regulert av rettigheter og verdier (Menéndez 2003a:39).

Selv om EU-retten har en konstitusjonsliknende form, har ikke EU en formelt anerkjent konstitusjon. Men konstitusjon kan forstås som *"a set of documents designated as of constitutional import"* (Lane 1996:6), eller som *"a set of norms and objectives, which are not up for grabs, as they constitute the very rules of the game"* (Eriksen og Fossum 2000b:16). Ut fra disse forståelsene kan man si at EUs traktater og rettssystem oppfyller kravene til en materiell konstitusjon. Weiler mener at EU har en konstitusjon, og at unionens manglende konstitusjonalisme skaper et legitimitetsgap mellom unionens strukturer og deres normative basis (Fossum 2003a:16). Et rettighetscharter som et *"bill of rights"* i tradisjonell forstand, kan både bidra til en formelt anerkjent konstitusjon, og gi en normativ begrunnelse for den materielle konstitusjonen, altså tette det Weiler kaller et legitimitetsgap.

EUs konstitusjonelle trekk er uferdige eller mangelfulle. Det eksisterer ikke et *"area of freedom, security and justice"* med et fullt utviklet unionsborgerskap i sentrum, der alle typer rettigheter garanteres alle individer, altså en politisk union med grunnleggende rettigheter inkorporert i en konstitusjon (Vitorino 2000). Et (liberalt) demokratis medborgerskap skal garantere alle kategorier rettigheter og friheter: sivile (bl.a. frihet til bevegelse, religionsutøvelse og privatliv); politiske (bl.a. frihet til ytring, deltakelse og organisering); økonomiske (bl.a. eiendomsrett, rett til å arbeide og yte tjenester); og sosiale (bl.a. rett til likebehandling, utdanning og helsetjenester). Unionsborgerskapet gir borgerne sivile og i en viss grad politiske rettigheter. Det gir ikke full dekning av disse rettighetene som i nasjonalstatlige medborgerskap, men er et skritt på vei dit (Hix 1999:307, 314).

B. Konstitusjonalisering og demokratisering?

Konstitusjonelle forandringer i unionen forbindes gjerne med interguvernmentale konferanser (IGC) som forbereder forandringer av traktatene. IGCene er konferanser mellom representanter for medlemsstatene som møtes jevnlig over en lengre periode (gjerning to år) for å enes om traktatforandringer. IGCene sammenkalles etter ønske fra Ministerrådet¹⁶.

¹⁶ I artikkel 48 TEU heter det: *"The government of any Member State or the Commission may submit to the Council proposals for the amendment of the Treaties on which the Union is founded. If the Council, after consulting the European Parliament and, where appropriate, the Commission, delivers an opinion in favour of calling a conference of representatives of the governments of the Member States, the*

IGCene er medlemsstatenes arena, og de preges av hemmeligholdelse og diplomati. Fastlåste forhåndsposisjoner fra medlemsstatenes side gir liten manøvreringsevne, som kan være en av grunnene til at de seneste traktatendringer (Amsterdam og Nice) ikke har klart å oppnå de forandringer man hadde håpet (Wuermeling 2002). IGCene er lukkede, lite etterrettelige beslutningsarenaer. Deres dominerende rolle reflekterer en logikk om medlemsstatenes kontroll¹⁷, basert på politisk makt mer enn argumenters styrke. Neste kapittel viser hvordan prosessen for utarbeidelsen av Charteret om grunnleggende rettigheter var det første brudd med, eller i hvert fall et alternativt tillegg til, denne logikken.

Det er imidlertid ikke slik at konstitusjonelle prosesser i unionen foregår utelukkende i lukkede IGCer. Flere forskere har argumentert for at det er utviklingen mellom traktatkonferansene som former utfallet av IGCene, som ECJs avgjørelser, daglig policyformulering, omforming av interesser, utvikling av idéer, institusjonenes politiske vilje, begrensninger i aktørenes spillerom på grunn av begrenset rasjonalitet og "path dependency". Flere politiske nivåer og arenaer er altså delaktige også i konstitusjonelle forandringer (Pierson 1996; Christiansen, Falkner og Jørgensen 2002).

Konstitusjonalisering kan forstås som en "*process which contributes to converting institutions such as beliefs, ideas and procedures into a system of legally entrenched and hence enforceable rules and norms*" (Wiener 2001). Konstitusjonaliseringsdebatten i unionen er en "*dialogue between different, competing visions of European political constitutionalization*" (Greve og Jørgensen (2002:69–70). Debatten preges av argumenter som kan kobles opp mot de forskjellige legitimeringsstrategiene, og de ulike perspektivene har stor betydning for unionens fremtid ettersom de legger ulike føringer på hva slags type politisk enhet unionen skal være. Debatten om EUs fremtid, om unionens "finalité", ble for alvor utløst av en tale som den tyske utenriksminister Joschka Fischer holdt på Humboldt-universitetet i Berlin, 12. mai 2000. Fischers løsning på EUs utfordringer knyttet til utvidelse og institusjonell reform, var: "*the transition from a union of states to full parliamentarisation as a European Federation, something Robert Schuman demanded 50 years ago*" (Fischer 2000:25). Fischer ønsket seg en europeisk føderasjon av nasjonalstater, der en konstitusjonell traktat ("Verfassungs-

conference shall be convened by the President of the Council for the purpose of determining by common accord the amendments to be made to those Treaties".

¹⁷ Falkner hevder dog at nasjonale preferanser i IGCene ikke kan vurderes isolert: "*governments do not find a tabula rasa situation when they come to negotiate in IGCs. ... (In) the end, both incremental institutionalization at the EU level and on-the-spot bargaining on domestically shaped preferences matter*" (Falkner 2002:2–3).

verdrag”) regulerer maktfordelingen, og der EP spiller en sentral rolle som et to-kammer parlament som representerer nasjonalstatene og de europeiske borgerne. Fischer mener dette er nødvendig for å skape en demokratisk union nær borgerne hvor nasjonalstatene fortsatt er bærerne av Europas ulike kulturer, folk, språk og historie. Fischer foreslår altså mer direkte legitimering av unionen gjennom rettighetsstrategien.

Fischers tale engasjerte politiske eliter og akademiske kretser. Forlengelsen av denne debatten har pågått i reformkonventet om Europas fremtid, som ble igangsatt av Det europeiske råd i Laeken. Dette konventet var ikke noen konstitusjonell forsamling, og dets konklusjoner behandles av en IGC, og eventuelt gjennom folkeavstemninger, men spørsmålene det arbeidet med var av konstitusjonell karakter. Reformkonventet utarbeidet forslag til en konstitusjonell traktat som samler og forenkler traktatene. Blant de sentrale emner dette konventet arbeidet med, var reformer av institusjonene, mer effektive og demokratiske beslutningsprosedyrer i unionen, og statusen til Charteret om grunnleggende rettigheter¹⁸. Jeg skal i neste kapittel se nærmere på ”konventmetoden” slik den ble gjennomført i arbeidet med Charteret. Dette konventet dannet da også modell for reformkonventet. Det er fra mange hold uttrykt begeistring for denne metoden som et demokratisk tillegg eller alternativ til den tradisjonelle IGC-metoden. ”*The intergovernmental conferences have often degenerated in low level bargaining and log-rolling... By taking out constitution making from ordinary politics, it is argued, a more deliberative style of decision making would result*” (Castiglione 2001:93).

V. Avslutning

I begynnelsen var EU et resultatorientert mellomnasjonalt samarbeid med overnasjonale trekk. Prosessene og strukturene på overnasjonalt plan var ikke demokratiske, samarbeidet ble indirekte legitimert gjennom dets resultater og medlemsstatenes demokratiske kvalitet. Etter hvert har unionen gradvis endret karakter, og både unionens selvoppfattelse og borgernes oppfatning av unionen likeså. Utvidelsen i både bredde og dybde, har skapt et press fra borgerne og et ønske fra unionens organer, om endret kvalitet. EU er dog fremdeles ikke et parlamentarisk maktfordelingssystem, og unionens

¹⁸ Charterets status var det eneste spørsmålet i forhold til Charteret som opptok reformkonventet. Endring av innholdet var ikke et tema, det ble behandlet som en ”pakke”. Dette fremgår av mandatet i Laeken-erklæringen (2001), og av arbeidet i arbeidsgruppen om Charteret i reformkonventet (Konventet of Europas fremtid (2002) CONV 72/02 og CONV 354/02). ”*The whole Charter... ...should be respected by this Convention and not be re-opened by it*” (CONV 354/02:4).

institusjoner er basert på ulike legitimitetskriterier, fra den resultatorienterte Kommisjonen til det folkevalgte Parlamentet. Sivilsamfunnets deltakelse i prosesser på unionsnivå baserer seg ikke på demokratiske deltakelseskriterier, med unntak av valg til EP.

De vanskelige reformene av institusjonene og beslutningsprosessene har hele tiden blitt skjøvet frem, og håpet var at reformkonventet om unionens fremtid skulle komme med løsninger som er mer dyptpløyende enn tidligere. Utviklingen av EU viser hvorledes demokratiproblemene etter hvert tas alvorlig, og hvordan fokus på borgerne øker, både borgernes rettigheter og spørsmålet om deres tilhørighet til det europeiske nivået.

Kapittel 4

Konventet og Charteret

I. Innledning

I dette kapitlet ser jeg nærmere på initiativet bak utarbeidelsen av Charteret om grunnleggende rettigheter, på arbeidet i konventet og på resultatet, det proklamerte Charteret. Mens jeg i neste kapittel vil se hva slags perspektiver på EUs legitimitet som kommer til uttrykk i sivilsamfunnets bidrag til arbeidet med Charteret, vil jeg i dette kapitlet kartlegge hva slags visjoner om unionen og hva slags legitimitetsoppfatning som lå bak mandatet fra Det europeiske råd, og dernest hva konventets arbeid kan fortelle. Formålet er å lese ut av mandatet og av konventet og dets arbeid, hva slags logikk sivilsamfunnet hadde å forholde seg til, og i neste kapittel hvordan de faktisk forholdt seg til denne.

Kapitlet starter med å se på initiativet bak utarbeidelsen av Charteret. Hva slags logikk lå bak mandatet fra Det europeiske råd? Hva var hensikten med å skape et Charter? Hva slags Charter ville man ha? Hvorfor valgte man en ny type forsamling til arbeidet, med representanter for ulike institusjoner og politiske nivåer? Deretter gjennomgås og vurderes arbeidet med Charteret, med fokus på prosedyrer, organisasjon, betingelser for deltakelse, forhandlinger og utvikling i arbeidet, og resultatet slik det ble overbrakt Det europeiske råd foran Nice-toppmøtet i desember 2000. Trekk ved konventet og Charteret vil kunne si noe om hva slags uttrykk for legitimitet de reflekterer. For eksempel gjelder dette: grad av representativitet og åpenhet i konventet; prosedyrene for involvering av sivilsamfunnet; om arbeidet var preget av forhandlinger eller deliberering; hvilke typer rettigheter det ferdige Charteret inneholdt. Hensikten med denne første delen av analysen er å klargjøre om initiativet, arbeidet og resultatet var preget av forestillinger om EU som: et fortsatt indirekte legitimert, resultatorientert samarbeid; et verdibasert fellesskap basert på en sosial og kulturell identitet; en union som er en rettighetsbasert, selvstendig politisk enhet.

II. Mandatet og dets logikk

Rettighetsbeskyttelse har lenge vært en del av unionens rettssystem og politikk, slik forrige kapittel viste. ECJ har i sitt arbeid (blant annet i ”Internationale”-dommen fra 1970) definert beskyttelsen av grunnleggende rettigheter som en del av EU-rettens grunnprinsipper (Lenaerts og De Smijter 2001:275). Dette arbeidet fylte et hull i de opprinnelige traktatene, noe man tok konsekvensen av i Maastrichttraktatens artikkel F(2) (senere 6(2) i Amsterdamtraktaten), der det slås fast at: *”The Union shall respect fundamental rights, as guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law”*. Amsterdamtraktatens artikkel 46(d) slo videre fast at ECJ skal bruke artikkel 6(2) i sitt arbeid. Allikevel fant Det europeiske råd det nødvendig å utarbeide et Charter om grunnleggende rettigheter¹⁹. Charteret var altså ikke starten på beskyttelsen av grunnleggende rettigheter i unionen, men var ment å kunne bli den hittil sterkeste tydeliggjøringen av denne beskyttelsen. Lenaerts og De Smijter (2001:278-279) tenker seg tre mulige ønsker med Charteret: å utvide rettighetsbeskyttelsen til rettigheter som ikke omfattes av traktatene og de konstitusjonelle tradisjoner til medlemsstatene; å styrke den juridiske basen for rettighetsbeskyttelsen; å øke rettighetsbeskyttelsens synlighet og å understreke den politiske dimensjonen til den europeiske integrasjonsprosessen²⁰. En av de viktigste hensiktene med Charteret kan altså ha vært å synliggjøre den eksisterende beskyttelsen av alle typer rettigheter, som en legitimerende motvekt til manges oppfatning av unionen som mer opptatt av markeder enn mennesker. Som Weiler sier: *”(it) may be true that the European Court guarantees legal protection against human rights abuses, but who is aware of this?”* (Weiler 2000:95). Ønsket var altså å styrke unionens legitimitet, ikke gjennom et nytt politisk initiativ, men gjennom å synliggjøre og samle støtte for unionens eksisterende aktiviteter (de Búrca 2001:131).

A. Köln og Tammerfors

Beslutningen om å utarbeide et Charter om grunnleggende rettigheter ble formelt fattet på Det europeiske råds møte i Köln i juni 1999. Det europeiske råd slo her fast at respekt for grunnleggende rettigheter er et av de

¹⁹ Enkelte land presset på, spesielt gjaldt dette Tyskland, som i sitt formannskapshalvår fikk igangsatt prosessen.

²⁰ Flere har uttrykt at selv om Charteret kanskje var ønskelig, ville grunnleggende rettigheters beskyttelse hatt større behov for institusjonelle initiativ som et eget DG i Kommisjonen eller et overvåkingscenter for menneskerettigheter (f.eks. Weiler 2000:96 og de Búrca 2001:129).

grunnleggende prinsippene i unionen og ”... *an indispensable prerequisite for her legitimacy. The obligation of the Union to respect fundamental rights has been confirmed and defined by the jurisprudence of the European Court of Justice*”. Hensikten med å utarbeide et Charter var ifølge Det europeiske råd å synliggjøre disse rettighetene samlet, ”...*to establish a Charter of fundamental rights in order to make their overriding importance and relevance more visible to the Union’s citizens*” (Presidency Conclusions 1999a:annex IV).

Rådets mål var å samle de grunnleggende rettighetene i en felles tekst. Rettighetenes kilder ble angitt som rettighetene i EU-retten og kildene som ECJ har brukt i sin utvidelse av EU-retten, nemlig den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og medlemsstatenes felles konstitusjonelle tradisjoner. Charteret skulle også inneholde ”... *the fundamental rights that pertain only to the Union’s citizens*”. Videre ble det slått fast at ”*account should furthermore be taken of economic and social rights as contained in the European Social Charter and the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers*” (Presidency Conclusions 1999a). Dette refererer til artikkel 136 i EF-traktaten der det heter at man for unionens sosiale mål har de grunnleggende sosiale rettigheter i de to nevnte sosiale chartre ”*in mind*”. For å utarbeide Charteret oppnevnte Det europeiske råd et ”body”, som skulle presentere et ”draft document” i forkant av Nice-toppmøtet i desember 2000. Detaljene for forsamlingen (body) ble tydeliggjort i konklusjonene fra toppmøtet i Tammerfors i oktober 1999, noe jeg kommer tilbake til.

Selv om kildene i mandatet er smalere enn *acquis communautaire* (Lenaerts og De Smijter 2001:279), utgjør de allikevel et bredt register av rettigheter. ”The body” ble altså bedt om å samle de grunnleggende (fundamental) rettighetene i kildene. de Búrca (2001:131) hevder at mandatet nektet Charteret et ”*constitutive potential*” ved å styre arbeidet i retning av noen kilder. Mandatet ga etter min mening et stort rom for tolkning, og en nødvendig utvelgelse av rettigheter. Oppgaven var ikke å konstruere ”nye” grunnleggende rettigheter, men å avgjøre hvilke av rettighetene i kildene som skulle få status som grunnleggende for unionens aktiviteter. Roman Herzog, forsamlingens formann, la i sin første tale til forsamlingen vekt på at deres arbeid var viktig, at man skulle lage en liste av menneskerettigheter, ”*and proclaiming them from the rooftops*” (CHARTE 4105/00 BODY 1 ANNEX 1²¹).

²¹ Dokumentene fra forsamlingen (konventet) som utarbeidet Charteret er nummerert med et ”CHARTE”-nummer, i tillegg til et ”BODY”-nummer for de tidligste dokumentene, og et ”CONVENT”-nummer for de senere dokumentene. I motsetning er alle bidragene fra sivilsamfunnet, fra individuelle medlemmer av konventet eller fra andre institusjoner, gitt et

Men han understreket at grensen for mandatet gikk der. Forsamlingen skulle ikke gå utover jobben med å samle rettigheter, annet enn å sørge for at rettighetsregisteret holdt en kvalitet som gjorde det unødvendig å endre det når det en dag ville bli gjort bindende. Som Herzog sa: *"We are not talking about a European constitution here, and the issue is not whether in setting itself fundamental rights the European Union stands to gain in terms of statehood"* (CHARTE 4105/00 BODY 1 ANNEX 1). Det var da heller ikke noen konstitusjonell forsamling, selv om navnet de valgte ("convention") kan gi slike assosiasjoner. Det var usikkert i hvilken retning, og hvor langt, arbeidet med Charteret kunne trekke EU. Allikevel var muligheten til å forfatte et "bill of rights" en prosess som kunne igangsette konstitusjonelle endringer i unionen, selv om det var ulike oppfatninger om hvor ønskelige slike endringer var. Sentralt i denne sammenheng var først og fremst spørsmålet om hva slags rettigheter Charteret skulle inneholde, og hva slags status det skulle få.

B. Hva slags rettigheter?

Konventet kunne trekke EU i ulike retninger ved sin utvelgelse av rettigheter som grunnleggende for unionens aktiviteter, gjennom hvilke typer rettigheter det ble lagt vekt på i Charteret.

Ved å vektlegge politiske og sivile rettigheter i et bindende Charter, stilles det krav til den politiske enheten, borgerne settes i sentrum av unionen, som Herzog sa det: *"...enable us together... all the citizens of the European Union... to bring about a more 'people-centred' approach in the European Union"* (CHARTE 4105/00 BODY 1 ANNEX 1). Charteret kan dermed virke legitimerende gjennom rettigheter til deltakelse i politiske prosesser for dem utfallet angår. Dersom borgerne virkelig skal kunne oppfatte seg som "lovens forfattere", forutsettes det i tillegg sosiale, kulturelle og økonomiske rettigheter som muliggjør politisk deltakelse, og institusjoner og mekanismer for iverksetting og håndheving av rettighetene. Som eksempel på vurderinger av effekten av Charteret, konkluderer Menéndez (2003b:197) med at det faktisk at det proklamerte Charteret inneholder sosiale rettigheter og har

"CONTRIB"-nummer, i tillegg til at også disse har et "CHARTE"-nummer. Pressemeldinger og notater er nummerert med et "SN"-nummer eller som "NOTE". Alle dokumentene er tilgjengelige på internett: <http://ue.eu.int/df/>, hvor det finnes en søkefunksjon.

”henvist” de fire friheter til charterets forord²², er et tegn på EU-rettens skifte fra *”market-making to polity-making”*. Legitimering gjennom rettigheter forutsetter et bindende Charter, hvor borgerne får juridisk status som rettighetshavere. Et Charter som bare blir stående som politisk erklæring vil ut fra denne logikken virke mot sin hensikt, som om unionens borgere blir vist hva de burde ha av rettigheter men som man ikke vil gi dem. Grunnleggende rettigheter kan altså, dersom de gjøres bindende og mulig å håndheve, *”guarantee the individuals’ self-determination and participation chances”* (Europakommisjonen 1999:10).

En vektlegging av felles verdier og felles rettigheter vil kunne tydeliggjøre det felles europeiske. I mandatet legges det føringer for å oppnå dette, ved å nevne som kilder de felles konstitusjonelle tradisjonene. Man skulle altså plukke ut verdiene og rettighetene som var felles for medlemslandenes konstitusjonelle tradisjoner. Den europeiske identiteten kan styrkes ved at borgerne oppfatter seg som del av et rettsfellesskap tuftet på felles verdier (Engel 2001:160). Ved å inkludere kulturelle og sosiale rettigheter som er uttrykk for, og styrker det unike europeiske, legitimerer Charteret gjennom bygging av fellesskap rundt en historisk og kulturell europeisk identitet. En del rettigheter må forbeholdes EU-borgerne, slik at de skilles fra dem som ikke er borgere av unionen (eller et av medlemslandene). Ut fra et perspektiv om legitimering gjennom verdier er symbolverdien av Charteret viktig, men det forutsetter bindende kulturelle og sosiale rettigheter som sikring av ”det unike europeiske”.

Ved å definere økonomiske rettigheter som grunnleggende, og samtidig nedtone andre typer rettigheter, ville Charteret kunne underbygge det kalkulerende ”økonomiske” perspektivet, der unionens legitimitet vurderes i forhold til dens resultater og nytte. Interesser eller aktører med et resultatorientert perspektiv på legitimitet vil kunne støtte et slikt økonomisk rettighetsregister, mens andre aktører vil se det som i beste fall mangelfullt og som et uttrykk for nettopp de elementene som utgjør unionens svake demokratiske kvalitet og manglende legitimitet.

I litteraturen finnes det ulike posisjoner om hva Charteret er uttrykk for. Castiglione hevder at det ferdige Charteret styrker unionens økonomiske logikk, at det er et ”status quo-dokument” som støtter opp om et rettsregime som *”is biased towards economic and other rights which were functional to economic*

²² Allikevel har ECJs rettslære demonstrert at de fire friheter må anses som standarder i EUs rettssystem, og at Charterets grunnleggende rettigheter ikke kommer i konflikt med de fire friheter, heller at de utfyller hverandre (Engel 2001:167).

integration” (Castiglione 2001:95). Menéndez mener derimot at Charteret kan ha betydning for sosial beskyttelse på det europeiske nivået, og at dette illustrerer unionens vei bort fra et rent økonomisk prosjekt: *”(t)he inclusion of social rights in the main text, while market freedoms were confined to the preamble, might reflect the progressive shift in Union law from market-making to polity-making”* (Menéndez 2003b:197). Fossum finner på sin side at Charteret både inneholder rettigheter som er uttrykk for konstitusjonell patriotisme, og sosiale rettigheter som kan bidra til å utvikle solidaritet blant europeerne (Fossum 2003b).

III. Konventet og dets prosedyrer

Ut fra de tre legitimeringsstrategiene avledet jeg i kapittel 2 ulike krav til prosessen for utarbeidelsen av Charteret. Jeg ser i dette avsnittet nærmere på konventets sammensetning, prosedyrer og grad av deliberasjon i arbeidet, og drøfter deretter hva slags legitimitetslogikk som lå bak konventet.

A. Sammensetning

Sammensetningen, for et organ som skulle utarbeide et så (potensielt) betydningsfullt dokument, var unik i unionens historie: 15 representanter for de nasjonale regjeringer, 1 representant for Kommisjonen, 16 medlemmer fra EP og 30 nasjonale parlamentarikere (to fra hvert medlemsland). I tillegg 2 observatører fra domstolen (ECJ) og 2 fra Europarådet. Dessuten skulle Ombudsmannen, ECOSOC og Regionskomitéen komme med synspunkter. Utover dette ble det bestemt at søker-landene skulle få komme med innspill, samt at *”...other bodies, social groups and experts may be invited by the Body to give their views”* (Presidency Conclusions 1999b:Annex). Det mest spesielle med forsamlingen var involveringen av parlamentarikere. De nasjonale parlamentarikerne utgjorde alene nær halvparten av forsamlingen (30/62), sammen med medlemmene av EP nær tre fjerdedeler (46/62). Størrelsen på delegasjonene ble sannsynligvis til gjennom kompromisser (Deloche-Gaudez 2001:9). Selv om det tyske formannskapet våren 1999 indikerte at både nasjonale og europeiske parlamentarikere ville delta i arbeidet, var det trolig press fra EP (se bl.a. Europa-parlamentet 1999) og fra visse lands representanter (spesielt den franske) i COREPER som gjorde at EPs delegasjon ikke ble mindre enn antallet regjeringsrepresentanter (Deloche-Gaudez 2001:9). Forsamlingen medlemmer var altså representanter både for den lovgivende og utøvende makt, og fra det europeiske (EP og Kommisjonen) og nasjonale nivå. I tidligere traktatendringer har nasjonale regjeringsrepresentanter (og byråkrater) vært nærmest enerådende gjennom

Tabell 4.1 – Konventmedlemmene etter kjønn, alder og utdanning
(Bare fullverdige medlemmer)

		Europa-parlamentets delegasjon	Nasjonale parlamentarikere	Nasjonale regjeringsrepresentanter	Kommisjonens representant	Totalt
Kjønn	Kvinner	5	5	-	-	10
	Menn	11	25	15	1	52
Alder a)	< 45	4	4*	-*	1	9*
	46-55	8	8*	1*	-	17*
	55+	4	15*	11*	-	30*
Utdanning b)	Jurister	8	19*	11*	1	39*
	Annet	8	8*	1*	-	17*
(Totalt)		(16)	(30)	(15)	(1)	(62)

() : tallene er ikke kolonnesummer, fordi kolonnene består av flere kategorier.

Tallene indikerer således kun delegasjonenes størrelse.

a): medlemmenes alder i år 2000.

b): konventmedlemmer med kombinasjoner av utdanning hvor juridisk utdanning er en av disse, er plassert i kategorien "jurist". Andre utdanninger er først og fremst statsvitenskap og økonomi.

* : opplysninger om utdanning og alder mangler for 3 nasjonale parlamentarikere og 3 regjeringsrepresentanter.

Kilder: listen over medlemmer

(fra: http://www.europarl.eu.int/charter/composition_en.htm), og

opplysninger fra offentlige nettsteder (EP, nasjonale parlamenter, regjeringer etc.) og personlige hjemmesider.

IGCer. Nå var ikke forsamlingens mandat endringer av traktatene, og en IGC skulle avgjøre Charterets status, men arbeidet med Charteret var av konstitusjonell betydning. Allikevel var det ikke noen konstitusjonell forsamling, oppgaven var å samle allerede eksisterende rettigheter, og det er derfor ikke slik at forsamlingens deltakere måtte velges spesifikt for denne oppgaven av Europas befolkning. Parlamentarikernes dominans, og deres folkelige legitimitet, betød ikke at forsamlingen fullt ut representerte Europas befolkning, men den var langt mer åpen og inkluderende enn den inntil da enerådende IGC-metoden. Som Eriksen og Fossum (2002a:25) sier, var forsamlingen: "...a far more representative body than all earlier bodies in the EU

that have been dealing with constitutional issues”. Som det går frem av tabell 4.1 var forsamlingen dominert av middelaldrende og eldre menn med juridisk bakgrunn²³.

B. Prosedyrer

På sitt første møte (17. desember 1999) valgte forsamlingen en formann, Roman Herzog (Tysklands representant, tidligere forbundspresident) og fem vise-formenn, som til sammen dannet det presidiet (*praesidium*) som skulle lede forsamlingens arbeid. Det ble på dette møtet, i tråd med mandatet fra Tammerfors, fastslått at det skulle være et fullt språkregime (alle unionens 11 offisielle språk som arbeidsspråk). Det ble videre bestemt at alle møtene (unntatt presidiets møter) skulle være åpne for publikum. På forsamlingens andre møte, en drøy måned senere, ble forsamlingen enige om å skifte navn til konvent (*convention*), et navn man mente var ”...*more in keeping with the importance and nature of the mandate entrusted to this body*” (begrunnelse fra presidiet CHARTE 4107/00 BODY 2:2). Forsamlingen oppfattet altså sitt arbeide å kunne være av konstitusjonell betydning. Man forkastet også et forslag om å dele konventet inn i arbeidsgrupper, både fordi det var problematisk å kategorisere rettighetene, og fordi man ønsket åpenhet for all deliberasjon for alle konventmedlemmene og for offentligheten. De fleste møtene ble avholdt i EPs bygning hvor rommene var store nok til at publikum kunne sitte bak medlemmene, mens det på møtene som ble avholdt i Rådets bygning, var mulig å følge møtene fra et tilstøtende rom (Deloche-Gaudez 2001:19). Det ble bestemt at konventet som helhet skulle møtes alternerende som plenumsforsamling og som arbeidsgruppe (CHARTE 4134/00 CONVENT 6 punkt 6).

På konventets første møte i arbeidsgruppeformasjon, i slutten av februar 2000, ble det fastslått at konventets arbeid i størst mulig grad skulle baseres på konsensus, ettersom det syntes urealistisk å skulle oppnå enstemmighet (CHARTE 4147/00 CONVENT 11 punkt 4). Det ble riktignok forsøkt å holde en avstemning over enkelte artikler på det tredje plenums møtet 20.-21. mars 2000. På grunn av problemer med oversettelse av dokumenter og forvirring omkring innholdet og betydningen av avstemningen, fungerte dette såpass dårlig at metoden ikke ble gjentatt. Iñigo Méndez de Vigo (leder av EPs delegasjon), som ledet møtet i Roman Herzogs fravær, hevdet i et

²³ Se vedlegg III for detaljer. Opplysningene om konventmedlemmene er samlet fra en rekke ulike kilder. Charterets nettsider inneholder en liste over medlemmene, men her opplyses det kun om navn. Til sammenlikning er det på nettsiden til det nye reformkonventet lagt ut CVer og personlige opplysninger om alle medlemmene.

intervju med Florence Deloche-Gaudez (2001:24) at "*the attempt proved disastrous*". En konsekvens av å avstå fra avstemninger var at konventet fikk mer tid til debatter og utveksling av standpunkter, ettersom tidsskjemaet var svært stramt og møtene hadde begrenset varighet (det var bare unntaksvis at de drøyt 15 sesjonene varte i mer enn én arbeidsdag, fordelt over to dager). Presidiet utarbeidet forslag til artikler i Charteret som ble oversendt til resten av konventet for debatt. I arbeidet med sine forslag benyttet presidiet de kilder som var nevnt i mandatet, spesielt EMK, og i tillegg innspill det mottok fra konventmedlemmer og andre.

Hvor åpent var konventets arbeid? Konventets mandat sier at "*In principle, hearings held by the Body and documents submitted at such hearings should be public*" (Presidency Conclusions 1999b). Konventets møter var åpne, og alle dokumenter og referater fra møtene ble lagt ut på konventets hjemmeside på internett. Arbeidet var altså preget av stor grad av gjennomsiktighet. Allikevel var møtene innad i delegasjonene (nasjonale parlamentarikere, nasjonale regjeringsrepresentanter, EP-medlemmene) lukket, og viktige spørsmål ble behandlet her, spesielt under siste del av prosessen. I tillegg var også presidiets møter stengt for publikum (De Schutter 2003:147). Konventet var altså preget av en omfattende, men ikke total, åpenhet. Selv om deler av arbeidet var unntatt fra innsyn, var det mulig å følge fremdriften i arbeidet og kartlegge deltakernes argumenter.

C. Deliberasjon eller forhandling?

Det europeiske råd la i sitt mandat muligheten åpen for en delibererende forsamling som ville gi legitimitet til arbeidet, et ønske som også reflekteres i utnevnelserne av deltakere med høy status til konventet. Men var konventet en delibererende forsamling der alle berørte parter kunne bidra? Deliberasjon er kommunikasjon der argumenters kvalitet står i sentrum, ikke maktforhold og tradisjonelle forhandlinger. "*Deliberation, when properly conducted, ensures communicative processes where the force of the better argument will sway people to harmonize their action plans*" (Eriksen og Fossum 2000b:3).

Eriksen og Fossum finner at Charterkonventet var en "strong public". Med dette begrepet mener de et ansvarlig, delibererende forum "... *whose discourse encompasses both opinion formation and decision-making*" (Eriksen og Fossum 2002a:7)²⁴. Et slikt forum kan skape legitimitet i et politisk system ved å tilføre

²⁴ Brunkhorst (2003:5–6) forstår likeledes *strong publics* som en kopling mellom "*moral influence and political or administrative power*" gjennom henholdsvis overbevisende diskusjoner og bindende beslutninger.

en logikk om ”*impartial justification and reason giving*” (Eriksen og Fossum 2002a:26) dersom det samtidig tilfredstiller krav til demokratisk styresett²⁵ og inkluderer sivilsamfunnet. Konventets arbeid måtte altså, for å virkeliggjøre en slik legitimitetslogikk (som samsvarer med rettighetsstrategien og kan virke identitetsskapende), preges av en åpen, rasjonell debatt der argumentenes kvalitet stod i sentrum, en debatt som måtte være inkluderende ovenfor sivilsamfunnet (alle berørte parter). Kort sagt en representativ, åpen deliberativ forsamling. I tillegg innebærer en ”strong public” beslutningstaking. Mandatet sier klart fra at konventet ikke skal ta stilling til Charterets status, men at dette skal avgjøres etter at konventets arbeid er ferdig. Konventet hadde således ingen formell beslutningsmyndighet, og oppgaven var primært å samle allerede eksisterende rettigheter. Men kildenes omfang ga altså et betydelig rom for kreativitet fra konventets side. I tillegg ble Charteret (som jeg kommer tilbake til) formulert som om (”as if”) det skulle inkorporeres i traktatene, samtidig som det etter proklameringen har fått en rolle som rettighetskilde, riktignok ikke for ECJ ennå²⁶. Konventet hadde altså en *de facto* beslutningsmyndighet. En ”strong public” er et bindeledd mellom offentlighet og prosesser i det politiske systemet, ved å synliggjøre prosessene og ved å bringe argumenter og deltakelse inn i systemet. Mandatet fra Det europeiske råd og konventets egne prosedyrer åpnet for dette, med et symboltungt forum med rom for deliberasjon.

Var konventets arbeid av deliberativ karakter? På den ene side var størstedelen av konventets møter preget av en åpen debatt med utveksling av synspunkter, der en ekte dialog forandret standpunkter og formet en felles forståelse blant medlemmene, noe som uttrykkes i uttalelser fra enkeltmedlemmer (Schönlau 2003:131). Presidiet la rammene for debatten med sine forslag til artikler, men alle medlemmene hadde mulighet til å bidra i alle deler av debatten, ettersom konventet ikke ble delt opp i arbeidsgrupper. På denne måten ble i hvert fall den første delen av konventets arbeid preget av argumentasjon fremfor forhandling, også fordi man ikke benyttet seg av avstemninger. Dette understøttes av at også medlemmenes vara-representanter hadde rett til å snakke når konventet møttes som arbeidsgruppe (CHARTER 4134/00 CONVENT 6), og at alle medlemmene hadde rett til å uttale seg under hele debatten. Dette siste var viktig for at alle medlemmenes argumenter skulle

²⁵ For eksempel identifiserer Kommissjonen fem prinsipper for godt styresett i sitt ”*European Governance. A White Paper*” (Europakommisjonen 2001:10): åpenhet, deltakelse, ansvarlighet (accountability), effektivitet og samsvar (coherence) i politikk og handling.

²⁶ Reformkonventet anbefalte i sitt forslag til konstitusjonell traktat (dokument CONV 850/03 fra reformkonventet) å gjøre Charteret bindende, og det er trolig at dette også blir vedtatt av IGCen som skal behandle konventets utkast.

kunne være tilstede under hele prosessen, slik at ikke debatten utviklet seg til forhandlinger mellom representanter for de ulike gruppene i konventet, et syn blant annet uttrykt av det portugisiske parlamentets representant José Barros Moura (CHARTE 4105/00 BODY 1). Konventets formann Roman Herzog sa etter de første møtene at *"...the general discussion had allowed everyone to state their positions in more depth, and that this form of discussion should be maintained throughout the further proceedings"* (CHARTE 4134/00 CONVENT 6:4). En praktisk ordning som muligens hjalp til med å bryte ned gruppetilhørigheten i konventet, var det faktum at medlemmene var plassert alfabetisk i møterommene.

Medlemmenes bindinger til det organet de representerte synes å ha vært relativt svake, i alle fall i første del av konventets arbeid, noe som har muliggjort en reell argumentativ prosess og delibererende prosess. EP hadde vedtatt en resolusjon (Europaparlamentet 1999) om Charteret, men denne la ingen formelle forpliktelser på representantene. Jeg har lite informasjon om de nasjonale parlamentariskernes bindinger. Deloche-Gaudez (2001:14) hevder at instruksene var få, men at de respektive parlamentene ble orientert underveis i konventets arbeid. Også de nasjonale regjeringsrepresentantene synes å ha stått friere enn hva tilfellet er i IGCer. Frankrikes representant, Guy Braibant, hevdet at *"no instructions were given"* (Deloche-Gaudez 2001:15) i hans jevnlig kontakt med president Chirac og statsminister Jospin. Det er trolig at dette snudde seg mot slutten av konventets arbeid. Eksempelvis drøftet statsministrene Blair og Jospin, på et møte i London i september 2000, mulighetene for fransk støtte til det britiske synet på at Charteret skulle være en ren erklæring, mot at Charteret inkluderte en klar referanse om arbeideres streikerett (Deloche-Gaudez 2001:15). Det er lite sannsynlig at de samme regjeringenes representanter i konventet, Lord Goldsmith og Guy Braibant, kunne stille seg fritt i forhold til dette.

På den annen side var det trekk ved konventets arbeid som klart bar preg av forhandling fremfor deliberasjon. For det første spilte presidiet en stor rolle, og dets møter var lukkede. Presidiet var den eneste gruppeformasjonen gjennom hele arbeidet, og hadde stor påvirkning med sine forslag som satte dagsorden for debatten. I følge mandatet var det bare presidiet (*"the drafting committee"*) som kunne forsyne konventet med arbeid. Derfor ble det vedtatt debatt-prosedyrer for konventet som slo fast at medlemmene bare kunne uttale seg om de av presidiet foreslåtte artikler, og bare én gang og i 3 minutter per artikkel (CHARTE 4154/00 CONVENT 14). For det andre forandret arbeidet seg mot slutten av konventets tidsramme. Debatten ble da flyttet over i delegasjonene, og ble der i stor grad omformet til forhandlinger

mellom allerede definerte ideologiske og nasjonale interesser. Nedenfor kommer jeg inn på hvordan blant annet forordets tekst ble debattert langs partilinjer, og hvordan tautrekking, hestehandel og trusler ble en del av konventets arbeid. Det var nødvendig å nå frem til et resultat, og selv om det ikke skulle holdes noen avstemning innad i konventet, var det liten tvil om at et solid flertall av medlemmene måtte støtte det ferdige Charteret. Når den siste delen av dette arbeidet skulle avgjøres innad i gruppene, ble den deliberative metoden som hadde preget det multidimensjonelle konventet svekket (Shönlau 2003:126). Da hadde dog deliberasjonen i den første fasen av konventets arbeid muliggjort en utlufting av posisjoner og argumenter og dermed en etablering av tillit og basis for forhandlinger. Det er verdt å merke seg at det er vanskelig å avgjøre om kompromisser er kommet i stand gjennom forhandling eller deliberasjon, *"...whether they mark mere trade-offs between exogenously held preferences (bargaining) or whether they are based on persuasion (arguing)"* (Schönlau 2001:153), ettersom konventet inneholdt begge deler.

D. Konventets logikk

Den første legitimeringsstrategiens resultatorienterte logikk stiller krav til forsamlingens størrelse, og at antallet holdes lavt også i involveringen av sivilsamfunnet, for å sikre arbeidets effektivitet. Strategiens logikk innebærer også at forsamlingen inkluderer representanter for aktørenes "egne interesser" som kan vurdere kostnader for ulike deler av samfunnet av Charteret. I tillegg vil en IGC være det eneste organ som kan stå for endringer av konstitusjonell betydning i EU, en forsamling dominert av folkevalgte vil ikke ha den nødvendige legitimitet. Det er dessuten viktigere at "vetomakter" inkluderes enn at deliberasjon preger arbeidet, i tillegg til at åpne prosesser kan oppfattes som hemmende for arbeidets effektivitet og kvalitet.

I forhold til verdistrategien skulle konventet være sammensatt av bærere av kultur, som evner å gjenoppdage og formidle essensen av Europas kultur og verdier. NGOer vil kunne bidra til å formidle verdiene og til å skape et samsvar mellom konventet og befolkningen, og åpenhet i arbeidet er sentralt for å muliggjøre en omfattende debatt om Charteret også utenfor konventet. Både verdi- og rettighetsstrategiens "sterke vurderinger" forutsetter deliberasjon. For verdistrategiens del dreier arbeidet seg om å gjenoppdage Europas verdier. Selv om det eksisterer en forestilling om at verdiene allerede "ligger der", er det for Europas del akkurat som nasjonal identitet i nasjonalstater, nødvendig å bruke historien og kulturen aktivt ved å tydeliggjøre og fremelske sentrale elementer.

Legitimering gjennom rettigheter går også på ”sterke vurderinger” i forhold til EUs identitet, men i motsetning til verdistrategien oppfattes ikke grunnlaget å være definert, det må tvert imot utvikles. Rettighetsstrategien legger vekt på deliberasjon som tillitsskapende, at alle berørte interessers argumenter stiller likt i form av sin kvalitet heller enn at aktørenes maktforhold preger arbeidet. Denne strategien stiller krav både til deliberasjon og representativitet. Kravet til deliberasjon er fast, at det er plass til at alles argumenter blir hørt. Dette kan sikres gjennom åpenhet, som sammen med begrunnelser også gir alle mulighet for å vurdere alle argumentene. Det er i tillegg et minstekrav om representativitet. Kravet om representativitet er ikke like fast som kravet om deliberasjon, blant annet forutsetter deliberasjon at representantene står fritt, men det vil være problematisk å utelukke store grupper.

Konventet besto fremfor alt av juridisk ekspertise og av medlemmer som var folkevalgt, men ikke til dette arbeidet. Forsamlingen hadde en skjev fordeling i forhold til alder og kjønn, men var allikevel mer representativ enn tidligere organer man kan sammenlikne med. På tross av sine mangler er det derfor grunn til å se sammensetningen av forsamlingen som et uttrykk for et rettighetsbasert perspektiv. Konventets arbeid bar preg av deliberasjon, kanskje i større grad enn noen annen prosess av samme betydning i unionens historie. Representantene i konventet sto relativt fritt, og prosessen var preget av åpenhet. Forhandlinger dominerte deler av prosessen, og førte utvilsomt til at deler av sluttresultatet var preget av kompromisser. Dette kan dog ses som en utviklingsprosess mer enn gjenoppdagelse, og forhandlingene fant sted etter at tillit var muliggjort og argumenter var luftet og begrunnet tidligere i arbeidet. Konventmetoden var alt i alt et steg i retning av en rettighetsbasert legitimeringslogikk. Konventets sammensetning og prosedyrer var med på å bryte ned de tradisjonelle skillelinjer som preger IGCer.

IV. Rammene for sivilsamfunnets deltakelse i arbeidet med Charteret

I hvilken grad inkluderte så konventet sivilsamfunnet og deres argumenter? Hva slags innhold har legitimeringsstrategiene i forhold til ulike rammer for sivilsamfunnets deltakelse, og hvilke praktiske forventninger kan vi på bakgrunn av dette formulere i forhold til hvilke deler av sivilsamfunnet som involveres i arbeidet med Charteret?

I rettighetsstrategien er tanken om representativitet og deltakelse sentral. Mulighetene for at alle interesser og argumenter blir hørt er viktigere enn

arbeidets effektivitet. Involveringen av sivilsamfunnet i Charterprosessen er altså et uttrykk for en rettighetsbasert legitimitetslogikk dersom sivilsamfunnets deltakelse er representativ og reell, og dersom prosessen er åpen og gjennomsigtig slik at det er mulig for argumenter og deres begrunnelser å komme frem og bli spredt.

Verdistrategien og dens vektlegging av verdifelleskap fører over til Charterprosessen som en gjenoppdagning av unionens verdifundament, av strategiske valg av elementer som kan binde de europeiske borgerne sammen i et fellesskap. Det vil derfor være nødvendig med deltakere i prosessen som er bærere av europeisk kultur og som kan bidra til å gjenoppdage og formidle essensen av Europas kultur og verdier. Det vil derfor være forenlig med dette perspektivet å involvere organisasjoner som kan øke synligheten av prosjektet og dermed oppslutningen om innholdet i Charteret.

Resultatstrategien er mer uklar i forhold til deltakelsen fra sivilsamfunnet. I utgangspunktet er EU i dette perspektivet en funksjonell organisasjon, og dermed blir praktiske forventninger til deltakere nødvendigvis begrenset til økonomiske interesser. En IGC med representanter for organisasjonens medlemmer, altså nasjonalstatene, vil være den riktige forsamling for utarbeidelse av endringer av organisasjonens grunnlag. Vi kan altså tenke oss en favorisering eller i det minste tilrettelegging av økonomiske interessers deltakelse i konventets arbeid, dersom denne deltakelsen skal reflektere resultatstrategien.

Mandatet fra Det europeiske råd ba konventet (body) om å inkludere utenforstående til å bidra med synspunkter på Charteret, herunder sivilsamfunnets organisasjoner. Detaljene for deltakelsen ble ikke fastlagt i mandatet, og det var således opp til konventet å tolke mandatet og utforme prosedyrene²⁷. Første gang sivilsamfunnets deltakelse tas opp er på presidets første møte 17. januar 2000. Der foreslås det at høringer av sivilsamfunnet foregår i to stadier. Først at høringer arrangeres på nasjonalt nivå av NGOer, sammenslutninger og nasjonale myndigheter, som skal samle informasjon som skal presenteres i sammendrag for konventet. Dernest at det arrangeres en høring foran konventet ”...of all the federations operating in this sector at European level, and of all other bodies whatever their territorial coverage, provided it would

²⁷ Om sivilsamfunnet het det i mandatet fra Köln (Presidency Conclusions 1999a) at ”... social groups as well as experts should be invited to give their views”. I det mer detaljerte mandatet fra Tammerfors (Presidency Conclusions 1999b) er formuleringen noe annerledes, og svakere i forhold til å legge føringer på konventet: ” Other bodies, social groups and experts may be invited by the Body to give their views”.

appear to be useful to the plenary to hear them” (CHARTER 4107/00 BODY 2 punkt 6). Invitasjonen til sivilsamfunnet er like åpen som den er fri for krav og struktur. Pressemeldingen som ble sendt ut 29. februar var like fri for informasjon om krav, tilbakemelding, innflytelse og rammer. Det het her at *”...Interested non-governmental bodies are accordingly invited to come forward”*, at søknad til høringen skulle følges av en presentasjon av NGOenes standpunkt, at prioritet ville bli gitt til sammenslutninger på europeisk nivå, og at søknadsfristen var 15. mars, altså omtrent to uker fra meldingens utsendelse. Formuleringene i pressemeldingen går likevel lenger enn presidietts forslag til konventet om høringen, når det opplyses om at organisasjoner på europeisk nivå vil bli prioritert. Dessuten omtales Charteret her som *”Charter of Fundamental Human Rights of the citizens of the European Union”* (SN 1872/00). Dette er så vidt jeg vet eneste gang denne betegnelsen brukes, og kan ha blitt oppfattet som at det er NGOer innen feltet for menneskerettigheter som oppfordres til å søke, mens det jo i formuleringen fra presidiet het at alle typer NGOer kunne søke. Justus Schönlau (i brevveksling med forfatteren via e-post) ved Universitetet i Reading, som fulgte konventets arbeid på nært hold, hevder at NGOenes deltakelse var ustrukturert. I et intervju med Schönlau hevdet konventets generalsekretær Jean Paul Jacqué, som var ansvarlig for å organisere høringene, at det eneste utvelgelseskriteriet de valgte for NGOenes deltakelse på høringen var at de måtte være aktive på europeisk nivå, hvilket medførte at alle som søkte trolig ble invitert. Datoen for denne høringen ble senere satt til 27. april 2000.

A. Skriftlige bidrag

Konventet gikk ut med en åpen invitasjon til å komme med skriftlige innspill som ville bli publisert på sitt originalspråk på konventets internettside sammen med alle dokumenter og møtereferater fra konventets arbeid. Denne publiseringen viste seg imidlertid å være til dels ufullstendig og vanskelig tilgjengelig. I likhet med mandatets bestemmelse av møtested for konventet, som skulle alternere mellom EPs og Rådets bygninger i Brussel, opprettet konventet en hjemmeside på Rådets internettsider (<http://ue.eu.int/df/>), og en hjemmeside under EPs domene (<http://www.europarl.eu.int/charter/>). Det er på den sistnevnte siden det går klarest frem at man er på konventets sider, og her ligger en egen link til *”NGO-contributions”*, hvor man kan klikke seg frem til NGOenes bidrag. Av datoene på bidragene kan listen se fullstendig ut, men her ligger faktisk bare 129 av de ca. 240 bidragene fra NGOer og lokale myndigheter, uten at det opplyses om dette. På Rådets internettsider er saken annerledes, her kan man finne frem til alle bidragene, men det oppdager man først hvis man virkelig leter etter dem. Det går ikke frem noe sted på denne siden at den inneholder bidrag fra sivilsamfunnet. Det

eneste som er nevnt om denne deltakelsen, er at man har en link til pressemeldingen med invitasjonen til høringene. Det finnes imidlertid en søkemulighet på siden (uten at det går klart frem hva man søker etter). Her kan man søke på språk, dato, forfatter og fritekst. I denne basen ligger alle NGO-bidragene sammen med alle dokumenter fra presidiet, sekretariatet og konventet, ofte på flere språk.

Det ble ikke lagt noen begrensninger på de skriftlige bidragene, verken innholdsmessig eller størrelsesmessig, noe som bekreftes av representanter for ulike NGOer jeg har vært i kontakt med²⁸, og av det faktum at de publiserte bidragene faktisk er svært ulike i innhold og størrelse. Mottak og publisering av de skriftlige bidragene ble utført av konventets sekretariat²⁹. Bidragene var dog myntet på medlemmene i konventet, og det er vanskelig å vurdere i hvilken utstrekning disse faktisk leste bidragene fra sivilsamfunnet. Det er allikevel sannsynlig at mange bidrag ble gjennomgått av konventets medlemmer eller av deres assistenter, et inntrykk som bekreftes av en uttalelse fra Guy Braibant (i Deloche-Gaudez 2001:18) om at han leste alle bidragene bortsett fra ett på over 70 sider (som må ha vært CONTRIB 41, fra en privatperson med navn Joël Zylberberg).

B. Høringer

Til høringen 27. april ble det altså sendt ut invitasjoner. Men presidiet arrangerte en høring før den tid, nemlig 2. mars 2000, for fire spesielt inviterte nettverk av NGOer på europeisk nivå³⁰. Disse NGOene presenterte sine synspunkter for presidiets medlemmer, og leverte fra seg bidrag som ble publisert på konventets hjemmesider. Det virker sannsynlig at denne høringen ble brukt både som en indikator for presidiet på standpunkter blant sosiale NGOer, og som en slags test for hvordan sivilsamfunnets involvering skulle gjennomføres. I følge referatene i CHARTE 4148/00 CONVENT 12, var det meningsutveksling mellom NGOenes representanter og presidiet, i motsetning til høringen 27. april (dette kan naturligvis ha sammenheng med det forskjellige antallet NGOer tilstede på de to høringene). Det er i tillegg grunn til å tro at innflytelsen på arbeidet kan ha vært større på denne høringen ettersom arbeidet i konventet var kommet kortere og at muligheten

²⁸ Amnesty's EU-kontor, European Children's Network, European Forum for the Arts and Heritage, European Region of the Lesbian and Gay Association, og European Study Group.

²⁹ Sekretariatet besto av 7 personer fra Rådets Generalsekretariat, og ble ledet av Jean-Paul Jacqué.

³⁰ NGOene var: Permanent Forum for Civil Society, European Trade Union Confederation, Platform of European Social NGOs og NGOs – Fundamental rights coordination.

for justeringer i forhold til presidiets foreslåtte artikler var større. De fire NGOene kom dog med forslag som ikke ble tatt til følge, som at NGOer skulle inviteres til en høring mot slutten av konventets arbeid for å gi ”*indicative votes on the outcome of the work of the Convention*” (CHARTE 4148/00 CONVENT 12:3). Mye tyder på at denne høringen var en prøverunde på formelle konsultasjonsprosedyrer med sivilsamfunnet, og at presidiet bestemte seg for at slike prosedyrer i stor skala var urealistisk. Prosedyrene for sivilsamfunnets deltakelse ble da også til slutt langt mer uformelle og overfladiske ved ”hovedhøringen” 27. april 2000. Deloche-Gaudez (2001:16) hevder at dette kom av tre ting: mangel på tid; organisasjonenes ambisiøse krav, som gikk langt utover mandatet; at organisasjonene ”*preferred to make sectoral demands rather than jointly request further meetings of this kind*”. Konventets formann, Roman Herzog, sa at han ”...*had noted the suggestions made by the representatives of the NGOs invited to the hearing and reminded the meeting, in this connection, of the prime but outward-looking role of the members of the Convention in drawing up the (Charter)...*” (CHARTE 4148/00 CONVENT 12:3). Denne uttalelsen illustrerer hva som menes med at sivilsamfunnets rolle var uklar og at deltakelsen var ustrukturert. Konventet understreket betydningen av å høre flest mulig interesser, og inviterte til deltakelse. Derimot var prosedyrer som kunne fortalt NGOene hvorledes deres bidrag ble mottatt og hvilken innflytelse de hadde, helt fraværende. Spesielt gjaldt dette NGOer som ikke deltok på høringer, men bare fikk publisert sine bidrag på internett, som ikke engang vet om deres bidrag ble lest av noen av konventets medlemmer.

Høringen 27. april, av 71 organisasjoner (hvorav 66 NGOer)³¹ var ”... *designed as an opportunity for civil society to have its voice heard by the Convention*” (CHARTE 4306/00 CONVENT 32:1). Som nevnt var deltakelsen der åpen, generalsekretær Jacqué orienterte konventet 27. mars om høringen som skulle finne sted en måned senere av ”... *those NGOs dealing with human rights which had asked to be heard*” (CHARTE 4208/00 CONVENT 20:2). Begrepet ”*dealing with human rights*” ble brukt bredt, da NGOene på denne høringen var fra de fleste deler av sivilsamfunnet, fra menneskerettighets-organisasjoner til landeiere og fagforeninger. Hver organisasjon fikk fem minutter taletid,

³¹ Det hersker en viss forvirring om det korrekte antallet. De Schutter (2003:134) hevder tallet var 67 NGOer, van den Burg (2002) omtaler det som 60–70 NGOer, Kommisjonen hevder på internett (http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/faq.html) at det var 70 NGOer, mens konventet selv hevder å ha holdt høringen med 66 NGOer (CHARTE 4306/00 CONVENT 32). Mitt tall på 71 organisasjoner kommer fra en gjennomgang av bidragene som ble presentert på høringen. Alle 71 var riktignok ikke NGOer, for eksempel gjelder dette firmaet ”Bass Hotels & Resorts”, tysk fjernsyn (ZDF) og flere forbund av lokale og regionale myndigheter. Ser vi bort fra disse, står vi igjen med 66 NGOer.

som selvsagt tvang dem til å presentere sine synspunkter summarisk. I referatet fra høringen står det å lese at "...*(on) the whole the mood was a very open one and enabled a number of important points to be clarified...*" (CHARTÉ 4306/00 CONVENT 32:1). Ieke van den Burg, som var en av Europaparlamentets varamedlemmer i konventet, hevder at NGOene på høringen presenterte informasjon som "... *to some extent were very useful and influential*". Med dette mener hun for eksempel at flere bidrag støttet hennes standpunkt om at menneskelige, sosiale og økonomiske rettigheter er udelelige³² (van den Burg 2002:65–66).

Uten at jeg kan vite noe sikkert om det, virker det altså sannsynlig at NGOenes bidrag i hvert fall hadde den effekten at de kunne styrke konventmedlemmenes overbevisning der meningene deres var sammenfallende med NGOenes. Høringen bar preg av en-veis kommunikasjon der det ikke var tid til debatt om innleggene, slik at NGOene kunne fått anledning til å forsvare sine posisjoner overfor konventmedlemmenes eventuelle innvendinger. Dette inntrykket satt da også flere av NGOene igjen med etter høringen. Frédérique Chabaud (i kontakt med forfatteren via e-post) fra EFAH (European Forum for the Arts and Heritage) forteller om sin kontakt med deltagende NGO-representanter som forteller om "*the lack of interest shown by the Members of the Convention and the small 5 minutes, which were quite a condescendance*". Kurt Krickler (i kontakt med forfatteren via e-post) fra ILGA-Europe (European Region of the International Lesbian and Gay Association) hadde inntrykk av at den svært summariske oppramsingen av nærmere 70 organisasjoners standpunkter i løpet av én dags høring hadde liten effekt ovenfor konventets medlemmer. Dick Oosting fra Amnesty Internationals EU kontor (i kontakt med forfatteren via e-post) fant selve høringen helt uinteressant i forhold til om konventmedlemmene bet merke i Amnestys synspunkter, og at "*it was a mass ritual with scores of organizations having five minutes and without any kind of interaction*". Deloche-Gaudez har gjennom intervjuer av enkelte NGO-representanter på høringen avdekket misnøye både med den korte taletiden og en lav tilstedeværelse av konventmedlemmer. En av deltakerne, Olivier Gerhard fra CAFÉCS (Carrefour pour une Europe civique et sociale) sa om konventmedlemmene på høringen at "*those who should have met him, were not present*" (Deloche-Gaudez 2001:17). Det er vanskelig å vurdere om inntrykkene ovenfor stemmer. Det ville by på store problemer å forsøke å måle NGOenes innflytelse på konventmedlemmenes standpunkter, presidiets

³² Udelelige i betydningen av at ingen rettigheter kan skilles ut fra de andre. Dette er et standpunkt som stiller høye krav til EU som politisk enhet (med kjennetegn man bare finner hos nasjonalstaten), og knyttes til rettighetsstrategien.

arbeid, debatten i konventet og dermed det ferdige Charteret. Både en kombinasjon av intervjuer av deltakerne og et innsyn i presidiets vurderinger ville være mangelfullt ettersom det ville være svært vanskelig å identifisere alle kilder til påvirkning av aktørenes standpunkter.

C. Uformell kontakt

I tillegg til deltakelse på høringen(e) og innsending av bidrag, var flere av NGOene i direkte kontakt med konventmedlemmer. Denne formen for påvirkning var ikke underlagt noen form for rammer eller kontroll. Dette innebærer at konventmedlemmene selv valgte hvilke organisasjoner de ville ha kontakt med, noe som trolig favoriserte de aktive og ressurssterke organisasjonene, og spesielt de som allerede var representert med etablerte kontaktnett i Brussel. Konventets størrelse og dets mangfold av medlemmer førte til at organisasjonene hadde et stort antall å skulle overbevise, men at muligheten for å få sine argumenter inn i debatten gjennom et eller flere medlemmer var relativt stor. Enkelte NGOer, som Amnesty, forteller om begrenset kontakt med konventmedlemmer og forespørsler som ble avvist, mens andre, som Euronet (European Children's Network), forteller om konventmedlemmer som deltok på seminarer arrangert av NGOene. Enkelte NGOer var svært aktive i sin lobbyvirksomhet, eksempelvis kvinneorganisasjonen AFEM (Association des Femmes de l'Europe Méridionale). AFEM engasjerte seg tidlig i arbeidet med Charteret, sendte 8 til dels detaljerte skriftlige bidrag, arrangerte seminarer og kollokvier og henvendte seg ofte direkte til medlemmer av konventet. Deloche-Gaudez (2001:21) skriver om AFEM og en av dens representanter: "*Micheline Galabert also had no hesitation in repeatedly calling Guy Braibant, who later described her attentions as verging on 'harassment'. His alternate, Jacqueline Dutheil de la Rochère, says she received a 'lesson in lobbying'*". AFEMs gjennomslagskraft er tross dette engasjementet vanskelig å måle, men flere av synspunktene (som også andre kvinneorganisasjoner samarbeidet med AFEM om) reflekteres i det ferdige Charteret på tross av at utkastene fra presidiet i lang tid ikke gjorde det, som en spesifikk artikkel om likhet mellom menn og kvinner³³, og et kjønnsnøytralt språk.

³³ Både AFEM og andre kvinneorganisasjoner sendte flere bidrag etter at presidiets forslag senest i juli 2000 inneholdt en likestillingsartikkel som var begrenset til "*employment and work*" (CHARTER 4422/00 CONVENT 45). I det ferdige Charteret er dette endret til likestilling mellom menn og kvinner "*in all areas*".

D. Hva slags deltakelse?

I konventets involvering av sivilsamfunnets organisasjoner ble det ikke stilt noen krav, eventuelt med unntak av høringen 27. april der det ble foretrukket europeiske sammenslutninger. Ved å signalisere at man ønsket NGOer som var organisert på europeisk nivå, ønsket man å legitimere arbeidet ved å involvere NGOer med størst mulig nedslagsfelt i befolkningen. Man ønsket altså å bruke NGOene som spredningsverktøy for det europeiske integrasjonsperspektivet, ved at aktørene (NGOene) kunne fungere som kanaler for arbeidet med Charteret til sine medlemmer. Det er verdt å minne om formuleringen fra mandatet om å samle rettighetene for å gjøre deres fremtredende rolle i unionen ”... *more visible to the Union's citizens*” (Presidency Conclusions 1999a:annex IV).

Den åpne invitasjonen til å komme med skriftlige bidrag, er en invitasjon til deltakelse i debatten om Charteret, og kan således bidra til å legitimere arbeidet ved at alle kan være med på å forme resultatet. Dog var det slik at fraværet av restriksjoner eller rammer for deltakelsen, førte til at det ikke ble gitt respons fra konventet på bidragene fra sivilsamfunnet. Som De Schutter (2003:147) sier, bidro fraværet av tilbakemeldingsstrukturer til at det ikke ble nødvendig (eller mulig) for konventet å svare på bidragene eller på andre måter vise at de hadde tatt dem med i sitt arbeid. Innflytelsen deltakere utenfor konventet hadde på debatten innad i forsamlingen eller i presidiet, ble derfor utydelig. I tillegg bidro åpenheten til å så tvil om konventmedlemmenes ansvar for resultatet. På Kommisjonens internettsider hevdes det til og med at vanlige borgere var involvert i å skrive Charteret. Her slås det fast at ettersom muligheten til å komme med bidrag var åpen, i tillegg til at møtene var åpne for alle og at dokumentene var tilgjengelige på internett, var det ”... *therefore no need to be part of a non-governmental organisation in order to take part in the work*”³⁴. I neste kapittel går det frem at det kun var et svært lite antall privatpersoner som involverte seg i konventets arbeid via skriftlige bidrag.

Vurderingen av sivilsamfunnets deltakelse er som nevnt vanskelig å gjøre dersom det er effekten av deltakelsen som er i fokus. Dog er det mer interessant for mitt formål å vurdere om arbeidet med Charteret og sivilsamfunnets deltakelse i dette var et ønske om å utsette unionens ”fundamentals” for en bredere debatt enn hva som har vært vanlig i EUs historie. Sivilsamfunnets deltakelse var ikke slik at det er mulig å si at deres innflytelse var avgjørende. Med dette mener jeg at innflytelsen av deres

³⁴ Fra http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/faq.html.

argumenter på debatten i konventet ikke kan måles, og at de ikke hadde en reell rett til å delta (ikke status som deltakere eller observatører, ikke krav på tilbakemelding på bidragene), snarere en rett til å bli hørt. Men denne retten til å bli hørt var verdifull i og med at argumentene til de berørte parter ble brakt inn i debatten. Man kan altså skille mellom representasjon av personer eller grupper, og representasjon av argumenter. Riktignok vet jeg lite om hvilke vurderinger som ble gjort innad i presidiet i setting av dagsorden for debatten, ei heller var det alle typer argumenter som ble forsvart av konventmedlemmer. Allikevel var det jo slik at alle argumenter hadde mulighet til å bli presentert på konventets hjemmesider og i ulike former for debatter rundt om i unionen om Charteret. I den åpne debatten som første del av konventets arbeid var preget av, er det således sannsynlig at sivilsamfunnets argumenter ble tatt inn i debatten.

For å oppsummere hva jeg vet om rammene for sivilsamfunnets deltakelse, ser det ut til at høringen som ble arrangert av konventet først og fremst var ment å skulle reflektere og forsterke den debatt om Charteret som var igangsatt blant NGOene rundt om i Europa. At konventet signaliserte at de foretrakk europeiske organisasjoner, er også forenlig med en ”oppdagingsprosess”, der store all-europeiske organisasjoner kunne bringe deres medlemmers felles verdier inn i arbeidet med Charteret. Det er vanskelig å se at det skulle ligge en logikk om legitimering gjennom resultater bak deltakelsen, på grunn av åpenheten og muligheten for alle til å delta. Dette betyr ikke, som jeg har vært inne på, at sivilsamfunnets involvering i arbeidet reflekterte en logikk om deltakelsesrettigheter. For å gjøre alvor av dette kunne konventet hatt lengre tidsfrister, gitt støtte til organisasjoner slik at flere fikk mulighet til å delta, hatt prosedyrer for tilbakemelding på bidrag og sørget for at flere organisasjoner fikk muligheten til dialog med konventmedlemmene. Slik arbeidet var organisert ble noen store europeiske organisasjoner (ubevisst) favorisert p.g.a. sine ressurser og gode kontakter som gjorde dem i stand til å tilpasse seg et stramt tidsskjema og stort tempo i konventets arbeid, og at begrensede formelle muligheter for innflytelse førte til behov for uformell kontakt med aktørene. Det er derfor grunn til å tro at de deler av sivilsamfunnet som faktisk øvde innflytelse på konventets arbeid på langt nær var representative for sivilsamfunnet, men utgjorde en elite av organisasjoner.

V. Arbeidet i konventet

Konventets mandat var å samle grunnleggende rettigheter i ett dokument, uten å ta stilling til Charterets status (om det skulle gjøres bindende, eventuelt tas inn i traktatene), og uten å endre unionens ansvarsområde. Det het i

mandatet fra Köln at det etter Nice-toppmøtet i desember 2000 ”... *will then have to be considered whether and, if so, how the Charter should be integrated into the treaties*”. Allikevel opptok spørsmålet om status konventets medlemmer, fordi status, innhold og effekt henger sammen. Synet på EU og dets legitimitet vil forme ens syn på hva man vil med Charteret, om det skal fungere som et fundament eller innledning i en europeisk konstitusjon, eller om det skal fungere som en ”forretnings-katalog” som lister opp allerede eksisterende rettigheter som sikrer unionens resultatproduksjon.

Dersom man ser EU først og fremst som et økonomisk prosjekt, og vurderer unionens legitimitet i et kostnad-nytte perspektiv, i forhold til egne interesser, er det viktig at ikke Charteret får en bindende status dersom det skulle inneholde sivile og politiske rettigheter, altså dersom det blir et tradisjonelt ”bill of rights”. Aktører som vurderer EUs legitimitet ut fra dens resultater, vil argumentere for et bindende Charter dersom det er et begrenset register av økonomiske og sosiale rettigheter som fremmer aktørenes egeninteresser. Et eksempel på dette synspunktet finnes i en bok om ulike syn på Charteret, der et kapittel gir et ”business perspective”. Her hevdes det at Charteret må være en samling av eksisterende rettigheter i unionen som bare må gjøres ”declaratory”, altså ikke bindende, og for all del må unngå å tynge ned industrien med sosiale rettigheter som vil svekke dens effektivitet (Bosvieux 2000).

Dersom unionens legitimitet skal styrkes gjennom rettigheter som gjør borgerne til medforfattere av lover og deltakere i politikken, må både økonomiske, sosiale, og spesielt sivile og politiske rettigheter inkluderes i et bindende Charter. Som neste kapittel viser, ble dette standpunktet gjengitt av de fleste NGOene som representerte menneskerettigheter og sosiale interesser. I tillegg mente de fleste konventmedlemmene at Charteret skulle inneholde alle typer av rettigheter. Spørsmålet var derimot hvilken status Charteret skulle gis og i hvilken grad man skulle gå lenger enn kildene, som EMK. Eksempelvis ønsket den britiske regjeringen, ved sin representant i konventet, Lord Goldsmith, at Charteret skulle inneholde alle kategorier av rettigheter, men bare de som allerede var inkludert i traktatene, og ellers basere seg på formuleringene i EMK, og at dokumentet ikke skulle gjøres bindende (Miller 2000:27-28). Lord Goldsmith insisterte på at Charteret skulle være en politisk erklæring, og at konventet hverken hadde mandat eller tid til å engasjere seg i dokumentets status. Man måtte derfor holde seg til ”... *the existing European human rights architecture and existing competences*” (CHARTER 4122/00 CONTRIB 18:3). Den svenske regjeringens representant, Daniel Tarschys, oppsummerer uenigheten i konventet mellom

dem som argumenterte for en politisk erklæring og de som var opptatt av dokumentets mulige innlemmelse i traktatene. Konventets løsning ble å formulere Charteret som om det skulle gjøres bindende: *"(in) drafting the political declaration requested by the Cologne Council, it follows the "as if" principle, considering the eventuality that this text might later be translated into law"* (CHARTE 4408/00 CONTRIB 265:3). Kommisjonen ønsket en fremtidig inkorporering i traktatene, men hevdet at Charterets effekt vil være like stor som politisk erklæring. Domstolen ville tolke dokumentet som en del av prinsippene for EU-retten, mens *"... it is clear that it would be difficult for the Council and the Commission, who are to proclaim it solemnly, to ignore in the future, in their legislative function, an instrument prepared at the request of the European Council by the full range of sources of national and European legitimacy acting in concert"* (CHARTE 4956/00 CONTRIB 355:7).

Unionens legitimering gjennom verdier innebærer en gjenoppdaging og formulering av den europeiske identitet og de verdier og rettigheter som kjennetegner og garanterer denne. En slik strategi forutsetter et bindende Charter med kulturelle og sosiale rettigheter, rettigheter som er et uttrykk for den europeiske kulturelle identitet og forutsetning for den europeiske sosiale modell. I tillegg forutsetter også verdistrategien at EUs kompetanse sikrer rettighetene reelt omfang og inngripen. Når det gjelder verdiene og symbolene som danner den europeiske identiteten, var dessuten arbeidet med Charterets forord (preamble) av stor betydning. Konventet var til å begynne med splittet i synet på om det var riktig med et forord, men bestemte seg etter hvert for å skrive et slikt for å sette Charterets rettigheter inn i en større sammenheng og for å understreke betydningen av rettighetene og verdigrunnlaget i Charteret (Schönlau 2003:118-119). Selve innholdet i forordet ble gjenstand for en kraftig debatt blant konventets medlemmer. Mens man for de forskjellige rettighetene i Charteret hadde eksisterende formuleringer (spesielt i EMK) å forholde seg til, var det i forordet færre kilder å lene seg på (den viktigste kilden var traktatenes forord), dessuten var symbolverdien av enkelte formuleringer stor. La meg se på noen få eksempler. Lord Goldsmith, den britiske regjeringens svært aktive representant, var spesielt opptatt av at de fire friheter (økonomiske rettigheter) skulle omtales som grunnleggende rettigheter (CHARTE 4429/00 CONTRIB 283). Disse var ikke nevnt i presidiets første utkast (CHARTE 4400/00 CONVENT 43), men er med i det ferdige Charteret, riktignok ikke som grunnleggende rettigheter, men som mål for unionen. Et annet interessant eksempel, som understreker forskjellen på rettighetene i selve dokumentet og de mulighetene man hadde til å formulere verdier og mål i forordet, illustreres ved den motstand Lord Goldsmith viste mot å inkludere

som sosiale rettigheter det han mente var sosiale mål for unionens arbeid, som enkelte arbeidstakerrettigheter. Hans forslag til forord inneholder derimot en formulering om at det er visse prinsipper, spesielt for sosial beskyttelse, som er felles for medlemsstatene (Schönlau 2003:122).

Et eksempel som viser kraften i formuleringene i forordet, er debatten i konventet som oppstod etter at presidiet introduserte en formulering om unionens "religious heritage" (CHARTER 4470/00 CONVENT 47). Enkelte protesterte kraftig mot denne formuleringen, som igangsatte en ideologisk debatt mellom kristendemokrater og sosialdemokrater. På dette tidspunktet var arbeidet inne i sin avslutningsfase, og presidiet bestemte at resten av debatten skulle foregå innad i delegasjonene. Schönlau (2003:127-129) skildrer hvordan disse siste debattene på grunn av sterkt tidspress og sterke motsetninger forandret seg fra den delibererende konsensusbaserte atmosfære som hadde preget konventet til da, til "normalt" diplomati og hestehandling. Presidiets signaler om at det var begrenset hva som kunne endres i utkastene på dette tidspunktet (september 2000), førte til at enkelte konventmedlemmer hevdet at presidiets dominans gjennom sitt hemmelige utkast-arbeide satte hele prosessens legitimitet i fare. I denne siste fasen introduserte blant annet EP-delegasjonen pakkeløsninger hvor man hadde forhandlet seg i mellom med artikkelformuleringer, blant annet streikerett og sterkere forbrukerrettigheter. Presidiet presenterte selv kompromissløsninger, den mest spesielle av denne var løsningen på striden om ordet "religiøs", som hadde fått den franske regjeringens representant til å true med å blokkere Charteret. Både sosialdemokratene og de tyske kristendemokratene stod på sitt og løsningen ble at man i den tyske versjonen av Charteret har et ord man ikke har i de andre versjonene, at det altså er to ulike versjoner av forordet. Den tyske inneholder "geistig-religiösen" (åndelig-religiøs), mens de andre kun har ordet åndelig (spiritual/spirituel).³⁵ Fossum (2003a:18-21) viser hvordan charterets forord gir uttrykk for et ønske om å kombinere felles verdier og beskyttelse av mangfold. I det proklamerte Charterets forord heter det: *"The Union contributes to the preservation and to the development of these common values while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States"*. Charteret uttrykker felles verdier og prinsipper for unionen, som i to språkversjoner av Charteret altså er noe annerledes og mer spesifisert enn i de andre. Dette illustrerer spenningen i verdier som legitimerende faktor, mellom mangfold

³⁵ Dette gjaldt også for den nederlandske versjonen av Charteret, men denne versjonen har i ettertid, under arbeidet i det nye konventet under Giscard d'Estaing, blitt endret slik at det her heter: 'geestelijke en morele erfgoed'.

og fellesskap. ”Diversity is recognised, but must be reconciled with common values” (Fossum 2003a:20).

VI. Det proklamerte Charteret og dets (mulige) effekter

Det ferdige Charteret slik det ble proklamert i Nice 7. desember 2000 av Rådet, EP og Kommisjonen, inneholder sosiale, sivile og politiske rettigheter. Alle rettighetene i det ferdige Charteret er å finne i traktatene eller i medlemsstatenes konstitusjonelle tradisjoner³⁶. Det er naturlig nok ikke omvendt, Charteret inneholder kun et utvalg av disse rettighetene, og gir dermed en mer begrenset rettighetsbeskyttelse enn den som allerede gjelder etter artikkel 6(2) i Maastrichttraktaten og artikkel 46(d) i Amsterdamtraktaten. Allikevel er det slik at Charteret i stor grad inneholder nye formuleringer av de eksisterende rettighetene, formuleringer som i flere tilfeller er bredere og mer ubegrensede enn i kildene (Lenaerts og De Smijter 2001:282).

Forordet beskriver noen felles verdier unionen er tuftet på³⁷ og understreker behovet for en styrking av de grunnleggende rettigheter i unionen for å opprettholde de felles verdier, samtidig som man respekterer ulike kulturer, tradisjoner og nasjonale identiteter. Selve rettighetsregisteret er delt opp i seks kapitler. Under kapittel 1, ”verdighet” (*dignity*), finner man blant annet rett til liv, respekt, integritet, forbud mot tortur og slaveri. Kapittel 2, ”friheter” (*freedoms*), inneholder blant annet rett til privatliv, samvittighets- og religionsfrihet, ytringsfrihet, rett til eiendom, utdanning og arbeid. I kapittel 3, ”likhet” (*equality*), listes det opp retter til likebehandling basert på kjønn, alder, religion, funksjonshemming, rase, seksuell legning osv. Kapittel 4, ”solidaritet” (*solidarity*), inneholder rettigheter for arbeidstakere og beskyttelse av forbrukere, miljøet, helse og sosial sikkerhet. Kapittel 5, ”borgernes rettigheter” (*citizens’ rights*), inneholder unionsborgernes rettigheter i forhold til politisk deltakelse, god forvaltning og fri bevegelse innen unionen. Kapittel

³⁶ Under dette begrepet hører ikke bare selve konstitusjonene, men også internasjonale konvensjoner og rettighetskataloger som medlemsstatene har undertegnet eller forpliktet seg til, som f.eks. Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin, FNs menneskerettighetserklæring og New York konvensjonen om barns rettigheter (fra forklaringen i CHARTE 4473/00 CONVENT 49).

³⁷ I forordet (til den engelske versjonen) heter det blant annet: ”Conscious of its spiritual and moral heritage, the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity, it is based on the principles of democracy and the rule of law”.

6, "rettferdighet" (*justice*), inneholder rettigheter som effektivt rettssystem, upartiskhet hos domstoler, rett til forsvar, proporsjonalitet i domsavsigelser og forbud mot dobbel straff.

Til slutt i Charteret finner man kapittel 7, "generelle bestemmelser" (*general provisions*), hvor Charterets og rettighetenes bruksområde og omfang klargjøres. Der slås det fast at rettighetene gjelder unionens institusjoner, og for medlemsstatene "*only when they are implementing Union law*" (artikkel 51(1)). Videre at: "*This Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union, or modify powers and tasks defined by the Treaties*" (artikkel 51(2)). Artikkel 52(2) sier at: "*Rights recognised by this Charter which are based on the Community Treaties or the Treaty on European Union shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties*".

Charteret er altså ikke ment å skulle endre forholdet mellom institusjonene i unionen, ei heller unionens pilarstruktur. Dette betyr at borgernes muligheter til å hevde rettighetene i Charteret overfor ECJ er begrenset til søyle 1. Som Fossum (2003a:14) påpeker, betyr det også at de politiske rettighetene i Charteret gir unionens befolkning status som lovens forfattere gjennom EP kun under søyle 1. I forhold til artikkel 6(2) i TEU får dermed ikke Charteret umiddelbare politiske virkninger, og det blir vanskeligere å se hvordan dette innebærer en styrking av unionens legitimitet i forhold til rettighetsstrategien. I såfall har logikken bak mandatet i følge de Búrca (2001:129) lyktes: å styrke unionens menneskerettighetsprofil uten å "*introduce any concrete policy changes nor alter anything significant within the existing legal, political and constitutional framework*". Samtidig rapporterer Lenaerts og De Smijter (2001:274) at politikere og akademikere omtaler Charteret som "*the true start of the constitutionalization of the EU*". Flere peker på at Charteret allerede som politisk erklæring har politiske effekter. Menéndez (2003a:41) mener det spiller mindre rolle at avgjørelsen om Charterets status er skjøvet frem i tid og at det derfor har symbolsk og ennå ikke rettslig status. For det første er Charteret en samling av rettigheter som allerede eksisterer, dets inkorporering i traktatene vil derfor ha begrenset juridisk betydning, selv om symbolverdien av dette vil være stor. For det andre innebærer den høytidelige proklameringsen av Charteret på Nice-toppmøtet og publiseringen i "Official Journal" (publikasjon der blant annet alle lover, direktiver og forordninger publiseres), at noen institusjoner (bl.a. Kommisjonen) vil legge Charteret til grunn for sitt arbeid, og forholde seg til det "som om" det er gjort bindende. For det tredje er det referert til Charteret som rettslig autoritet bl.a. i rapporten om menneskerettighetenes situasjon i Østerrike (i forbindelse med inntreden av Jörg Haiders høyreekstreme parti FPÖ i Østerrikes

koalisjonsregjering), i flere "opinions" fra generaladvokater ved ECJ, i dommer fra de spanske og italienske konstitusjonelle domstoler, og i initiativ fra Kommisjonen og i resolusjoner fra EP (Menéndez 2003a:41-46). Charterets "legal bite" er ikke avhengig av dets formelle innlemmelse i EU-retten, men i dets rolle som "... *consolidation of existing law*" (Menéndez 2002:3). Lenearts og De Smijter (2001:299) slår fast at i den grad Charteret blir regnet som uttrykk for de felles konstitusjonelle tradisjoner i unionen, er ECJ forpliktet til å følge Charterets innhold etter bestemmelsene i traktatens artikkel 6(2) og 46(d). Menéndez (2001a:24-25) mener at den symbolske betydning av å samle de grunnleggende rettighetene i et Charter er stor. Charteret demokratiserer unionen ved å synliggjøre den mest sentrale delen av unionens konstitusjonelle lov for borgerne, som dermed lettere blir klar over sine rettigheter som EU-borgere. Charteret vil kunne endre maktbalansen i unionen ved at ECJ får mindre diskresjon i tolkninger av hva som er grunnleggende rettigheter. Og ikke minst er Charteret en forutsetning for en demokratisk konstitusjonaliseringsprosess, der også unionens borgere sikres rettigheter til deltakelse i den pågående debatten som kan resultere i noe i nærheten av en reell politisk konstitusjon. I dette henseende er selve prosessen med et "åpent" konvent et viktig steg på veien mot en mer inkluderende konstitusjonaliseringsprosess (Menéndez 2001a:26).

Charterets prosess med en bredt sammensatt forsamling ble brukt som modell for det nye konventet som trådte sammen for å diskutere unionens fremtid. Det er fremdeles slik at IGCen i 2003-2004 skal vedta eventuelle reformer av unionen, men den skal gjøre det på bakgrunn av "reformkonventets" forslag til konstitusjonell traktat (CONV 850/03) (blant annet gjelder dette Charterets status, som konventet har anbefalt å inkludere i konstitusjonstraktaten). Konventmetoden erstatter altså ikke IGC-metoden, men gir den et demokratisk tillegg. Den store forskjellen er at debatten om innholdet i traktatreformene er mye mer åpen og inkluderende enn hva tilfellet har vært tidligere. Charterprosessen var det første store bruddet med metoden som har vært sterkt kritisert, spesielt etter motstanden rundt Maastrichttraktaten. Som Fossum (2003a:26) skriver: "(t)he process of integration has been of a top-down, elite-driven character, where the leaders have shied away from debating the fundamentals. The Charter process is part of a recent effort to rectify this shortcoming".

VII. Legitimering gjennom rettigheter?

Charteret kan virke som en katalysator i konstitusjonaliseringen av unionen. Lenaerts og De Smijter (2001:300) mener Charteret godt kan få denne rollen, ettersom *"it evokes the foundational values which the EU Member States have in common, it is a legally enforceable text which underlines the importance of the rule of law in the EU and it is the ultimate proof of the focal role that the EU citizens have come to play in the European integration process"*. Et eksempel på verdiaspektet i Charteret er artikkel 14 om rett til utdanning, et område som ifølge traktatene faller innunder medlemsstatenes eksklusive kompetanse. Denne artikkelen i Charteret er altså en politisk formulering om felles verdier. Dette vil det fortsatt være selv om Charteret får formell status, ettersom de generelle bestemmelsene i Charteret fastsetter at dets bestemmelser bare angår medlemsstatene der de iverksetter unionens lov. For å endre på dette må utdanning flyttes fra søyle 3 til søyle 1, eller søylestrukturen avskaffes. Charteret tydeliggjør EUs felles tradisjoner og verdier i tillegg til å være en rettighetssamling. Som Jaques Chirac uttalte på det Europeiske råds møte i Biarritz i oktober 2000, *"...a text which states for the first time the values, principles and essential rights which the peoples of the Union recognise as theirs and which the Union proposes to others to accept if they wish to join us"* (Feus 2000:1). Altså er Charteret også et uttrykk for unionens verdigrunnlag, som inngår i debatten om unionens fremtid. I følge Wiener (2001) kan Charteret og konstitusjonaliseringen av unionen best vurderes ut fra Charterets rolle i en dynamisk prosess, en *"evolving constitution"*, der man får en debatt omkring Charterets innhold. Wiener hevder at fravær av en åpen og inkluderende diskurs omkring Charterets innhold og dermed unionens verdi- og rettighetsgrunnlag, på grunn av Charterets betydning, vil kunne få negative konsekvenser i folkelig motstand mot nok et *"top-down"* produkt fra Brussel.

Charterkonventet var det første forsøket på å legitimere betydningsfulle politiske prosesser i EU ved å involvere flere av unionens og medlemsstatenes institusjoner og i tillegg sivilsamfunnets organisasjoner. Sivilsamfunnets deltakelse legitimerte prosjektet først og fremst gjennom spredning av debatten om Charteret, og gjennom presentasjon av argumenter ovenfor konventet.

Mandatet, konventets prosedyrer og det proklamerte Charteret, er uttrykk for et ønske om EU som en rettighetsbasert, selvstendig politisk enhet. Til støtte for denne konklusjonen har dette kapitlet illustrert åpenheten, deliberasjonen, representativiteten, presentasjonen av argumenter, og vektleggingen av

sosiale, politiske og sivile rettigheter som preget Charter-prosessen. Mot dette må det dog tillegges de trekk av juridisk ekspertise, forhandling, favorisering av en elite av NGOer, og uenighet om type rettigheter og status for Charteret som også preget arbeidet.

Det kanskje mest sentrale med Charteret slik jeg ser det, er at det selv som politisk erklæring kan være et bidrag til konstitusjonaliseringsprosessen i EU. *"...(T)he Charter provides a strong symbolic recognition of the notion of European citizens as legal equals. As such it can spur the process of constitution making through individuals exploring the potentiality of those rights through transnational political action"* (Fossum 2003a:18). Ved at borgerne gjøres oppmerksom på sine rettigheter, og gjennom konventmetoden³⁸ som muliggjør en presentasjon av sivilsamfunnets argumenter på en helt ny måte, legges grunnlaget for borgernes demokratiske deltakelse i den pågående konstitusjonaliseringsprosessen; debatten om EUs fremtid og dens "fundamentals".

I det jeg vender blikket mot innholdet i bidragene fra sivilsamfunnet i neste kapittel, er det verdt å poengtere hvordan det i dette kapitlet har kommet frem utfordringer i forhold til strategien om legitimering gjennom verdier, utfordringer som trolig vil gjenta seg i analysen av bidragene. Disse utfordringene drøftes i avslutningskapitlet, og går både på vanskene med å definere det europeiske, på grunn av det språklige, kulturelle og territorielle mangfold som utgjør Europa, og på problemer knyttet til en gjenoppdaging av et allerede definert verdigrunnlag, om ikke dette snarere må utvikles.

³⁸ Reformkonventet som ble opprettet gjennom Laeken-erklæringen (2001) hadde omtrent lik sammensetning og prosedyrer som charterkonventet. I dette konventet forsøkte man å institusjonalisere sivilsamfunnets deltakelse noe mer, gjennom å opprette et "forum" der sivilsamfunnet ble holdt orientert om, og fikk bidra ovenfor, arbeidet i konventet.

Kapittel 5

Sivilsamfunnets ”stemmer”

I. Innledning

Initiativet fra Det europeiske råd og prosedyrene for konventet var lagt, og noen måneder ut i arbeidet ble sivilsamfunnet invitert til å komme med bidrag. Det er disse bidragene som skal studeres i dette kapitlet. Innledningsvis vil jeg kommentere bidragene og utfordringer knyttet til en analyse av dem. Derneft vil jeg minne om hvilke kriterier i bidragene som kan plassere dem i forhold til legitimeringsstrategiene. Deretter går jeg gjennom bidragene og kategoriserer dem i forhold til de tre strategiene. Alle bidragene er analysert, men på grunn av det relativt store antallet bidrag vil fremstillingen begrenses til å gi et inntrykk av innholdet i bidragene, foruten at jeg vil redegjøre nærmere for et utvalg bidrag for å illustrere hvordan de kan knyttes til legitimeringsstrategiene, og hvordan dette for andre bidrag har vist seg å være vanskelig å avgjøre.

II. Sivilsamfunnets deltakelse

Som det ble nevnt i kapittel 2, er det den organiserte delen av sivilsamfunnet som studeres i denne rapporten, ettersom konventet la opp til at det var organisasjoner som skulle komme med innspill til arbeidet med Charteret. Denne bruken av begrepet ”sivilsamfunnet” er imidlertid snever. Sivilsamfunnet kan også forstås som den politiske og kulturelle sfære i samfunnet, offentligheten, der borgerne kan føre aktiv debatt om offentlige institusjoner og politikk. I følge Cohen og Arato (1995:xi) er det slik at *”civil society refers to the structures of socialization, association, and organized forms of communication of the lifeworld”*. I forhold til EU er spørsmålet i hvilken grad det eksisterer et europeisk sivilsamfunn og offentlighet. Det er fremdeles et svakt utviklet ”rom” for offentlig debatt i unionen, arenaer for debatt og spørsmålene som debatteres er fortsatt koblet til nasjonalstatene, noe som for eksempel resulterer i lav oppslutning om valg til EP. Når det gjelder den organiserte delen av sivilsamfunnet, eksisterer denne i større grad på det

europaiske nivået, selv om de europeiske organisasjonene stort sett er sammenslutninger av nasjonale og regionale organisasjoner som har som mål å øve innflytelse på politikk på det europeiske nivået. Selv om det kan eksistere ulike former for bindinger mellom den organiserte del av sivilsamfunnet og staten, er sivilsamfunnets organisasjoner først og fremst koblet til samfunnets private sfærer (Habermas 1996:368). NGOer (non-governmental organisations) er organisasjoner som er uavhengige av offentlige myndigheter, men hvis mål nettopp er å påvirke disse myndighetene. NGOers mål kan være: *"to act in the public arena at large, on concerns and issues related to the well being of people, specific groups of people or society as a whole"* (Europakommisjonen 2000:4). Men NGOer kan også brukes om ulike typer interesseorganisasjoner, eksempelvis for økonomiske interesser. Det er viktig for denne analysen at også slike organisasjoner tas med ettersom et av formålene er å avdekke argumenter om et økonomisk perspektiv på EU. Sivilsamfunnets organisasjoner i denne rapporten betegnes altså som NGOer, og innebærer dermed alle typer organisasjoner som ikke selv består av offentlige myndigheter, men som forsøker å påvirke offentlige myndigheter til å handle (eller til å la være å handle).

Sivilsamfunnets respons på konventets invitasjon til å delta i høring og til å sende inn skriftlige bidrag som ville bli publisert på internett, var relativt stor, men ikke overveldende. Antall skriftlige bidrag var rundt 200, hvorav over 50 av disse var i forbindelse med høringen 27. april 2000. Bidragene gir uttrykk for et sterkt engasjement rundt arbeidet med Charteret, enten Charteret ble sett på som en trussel mot egne interesser, som et tegn på at EU beveger seg bort fra et rent økonomisk samarbeid, eller som et steg mot en europeisk konstitusjon. Mange av bidragene oppsummerer også det som for mange organisasjoner ble omfattende involvering av sine medlemmer og andre deler av befolkningen i grundige debatter omkring Charteret. Innsenderne varierte fra enkeltpersoner til store europeiske paraplyorganisasjoner som representerer millioner av medlemmer. Språkregimet i konventet gjorde det mulig å sende inn bidrag på alle unionens offisielle språk, og selv om flesteparten var på engelsk, var 8 språk³⁹ representert, med tysk og fransk som de mest brukte etter engelsk. Også i omfang var variasjonen stor, fra bidrag på en knapp side til ett på 77 sider.

Som nevnt i kapittel 4 var selve publiseringen av bidragene på internett mangelfull og usystematisk. Nummereringen av enkelte bidrag er feil (enkelte bidrag er lagt ut flere ganger med ulike nummer, noen få er lagt ut uten

³⁹ Dansk, engelsk, fransk, italiensk, nederlandsk, spansk, svensk og tysk.

nummerering, enkelte bidrag har fått samme nummer), i tillegg er det ikke mulig å oppdrive en fullstendig liste over bidragene. Ingen jeg har kontaktet i presidiet eller sekretariatet for konventet har kunnet gi meg noen slik liste. Det er vel sannsynlig at det heller ikke eksisterer noen oversikt. Etter omfattende søk og nitidig systematisering av de bidragene jeg har klart å finne, er det dog grunn til å tro at listen jeg har laget er nærmest komplett (se vedlegg I). Det mangler fortsatt 8 dokumenter i den listen, men dette synes allikevel ikke å være av vesentlig betydning, ettersom jeg har 214 bidrag fra sivilsamfunnet å forholde meg til. Det er vanskelig å vite om de manglende dokumentene er fra sivilsamfunnet eller ikke, ettersom konventets sekretariat har brukt betegnelsen "CONTRIB" både på sivilsamfunnets bidrag og på dokumenter fra konventets medlemmer og observatører, fra politiske institusjoner og fra søkerlandene. I motsetning er dokumenter fra presidiet og fra sekretariatet gitt betegnelsen "CONVENT". Begge typene dokumenter er nummerert i sin kategori, i tillegg er de alle gitt et "CHARTE"-nummer. Et eksempel:

CONTRIB 196	CHARTE 4330/00	Europarådets observatører i konventet
CONTRIB 197	CHARTE 4331/00	Amnesty International
CONVENT 36	CHARTE 4333/00	Presidium notat om artiklene I – 30
CONTRIB 198	CHARTE 4334/00	European Forum for the Arts and Heritage

Jeg har ikke klart å finne et dokument som har nummeret "CHARTE 4332/00", og liknende hull finnes flere steder i listene jeg har laget. I det følgende vil dokumenter kun bli omtalt med sitt "CONTRIB"-nummer (dokumentene er som tidligere nevnt å oppdrive på Charterets hjemmeside under Rådet på internett).

De bidragene jeg skal konsentrere meg om er de 214⁴⁰ som er sendt inn av sivilsamfunnet i betydningen NGOer, privatpersoner og bedrifter. Jeg luker altså bort alle bidrag fra internasjonale institusjoner og lokale myndigheter. NGOer innen samme felt samarbeider med hverandre, og mange av NGOene som sendte inn bidrag er store europeiske eller internasjonale sammenslutninger av nasjonale sammenslutninger av lokale NGOer. Eksempelvis er "Leuenberg Church Fellowship" en samling av 96 protestantiske kirkesamfunn i Europa (CONTRIB 257), mens "Platform of European Social NGOs" er en samling av 30 nettverk og føderasjoner av organisasjoner innen den sosiale sektor og representerer blant annet kvinner, homofile, eldre, barn, funksjonshemmede, arbeidsløse, fattige og hjemløse

⁴⁰ Det virkelige antallet er altså muligens noe høyere, maksimalt 8 flere.

(CONTRIB 246). I tillegg har enkelte nettverk av organisasjoner samarbeidet om bidrag, slik at i realiteten er de 214 bidragene uttrykk for standpunktene til tusenvis av grupper og organisasjoner. 186⁴¹ NGOer (her inkluderes for enkelhets skyld også den ene bedriften som bidro: Bass PLC (CONTRIB 194)) og 12 privatpersoner kom med bidrag til konventets internettside og/eller på høringen 27. april. Alle privatpersonene hadde ett bidrag hver, mens dette gjaldt for 128 av organisasjonene. I tillegg hadde 36 NGOer 2 bidrag, 11 hadde 3 bidrag, 3 hadde 4 bidrag, 4 hadde 5 bidrag, 2 hadde 6 bidrag, mens 2 NGOer hadde hele 8 bidrag til konventet. Disse tallene går ikke opp, det er fordi flere av de 214 bidragene er samarbeid mellom ulike NGOer. To bidrag, CONTRIB 267 og CONTRIB 346, skiller seg ut, ettersom de er fra samarbeidskomitéen av NGOer med konsultativ status hos Europarådet. Dette dreier seg om 407 NGOer fra 41 ulike land. Bortsett fra denne er de resterende NGOene relativt greie å kategorisere etter hvilket felt og hvilke interesser de konsentrerer seg om.

Tabell 5.1 – NGOene fordelt etter geografi og hvorvidt NGOenes bidrag er lest/analysert (pga. språk)

	<i>Totalt antall</i>	Inter- nasjo- nale	All- euro- peiske	Nor- den	Be- Ne- Lux	Eng- land/ Irland	Fran- krike	Tysk- land/ Østerri- ke	Sør- euro- pa
<i>NGOer med leste bidrag</i>	182	22	69	12	3	9	21	42	4
<i>NGOer med uleste bidrag</i>	4	-	-	-	-	-	-	-	4

En begrensning i analysen er språk⁴², ettersom jeg ikke har lest bidrag som kun foreligger på spansk og italiensk. Jeg går dermed glipp av 4 bidrag, som er mindre enn 2 prosent av de 214 bidragene. Dette er en begrensning, og naturligvis ikke ønskelig, særlig ettersom tabell 5.1 viser at den geografiske fordelingen av NGOer blir påvirket av dette. Alle de sør-europeiske NGOene faller utenfor analysen, organisasjoner som etter type ville bli

⁴¹ Antallet er kommet frem ved å telle organisasjonene som sier de står bak argumentene i bidragene. Der to eller flere ulike NGOer har kommet med felles bidrag, telles alle disse med. NGOer som i sine bidrag forteller om seg selv og hvilke, eller hvor mange, nasjonale NGOer de består av, teller derimot bare som én NGO.

⁴² Takk til Vicky Ackx for gjennomgang av bidragene som kun forelå på tysk og nederlandsk.

plassert nærmest rettighetsperspektivet⁴³. Tabellen viser at fordelingen av nasjonalt baserte NGOer langt fra er representativ i forhold til EUs befolkning. Dessuten utgjør de alleuropeiske og internasjonale NGOene nær halvparten av alle organisasjonene som kom med bidrag til konventet. Senere kommenteres den geografiske fordelingen av NGOer i forhold til hver enkelt legitimeringsstrategi.

I tillegg til å vurdere innholdet i bidragene opp mot de tre legitimeringsstrategiene, vil jeg først se på hvilke typer organisasjoner som engasjerte seg. Som tidligere nevnt er det naturlig at arbeidet med et register av grunnleggende rettigheter favoriserer deler av sivilsamfunnet som er engasjert i rettigheters betydning for politiske systemers legitimitet. Allikevel kan man forvente at organisasjoner fra den økonomiske sfære vil engasjere seg for å sikre at deres interesser blir sikret mest mulig gjennom Charteret, gjerne ved å uttrykke motstand mot hele prosjektet. Likeledes vil kulturelle og verdiorienterte organisasjoner engasjere seg for å fremme sine synspunkter. Derfor har jeg forsøkt å dele organisasjonene inn i disse sfærene, med tilhørende underkategorier. Det er nødvendigvis vurderinger som ligger til grunn for en slik inndeling. Privatpersoners bidrag til konventet, 12 stykker, kan naturlig nok ikke deles inn på denne måten, der må innholdet vurderes.

En enda større grad av subjektiv vurdering ligger til grunn når bidragene plasseres under hver legitimeringsstrategi. Som tidligere nevnt vil enkelte bidrag kunne plasseres innenfor mer enn én strategi. Argumentene i et bidrag kan eksempelvis både tale for verdiene i Charteret som grunnlag for en europeisk identitet, samtidig som bidraget bruker mye plass på kravet om ikke-diskriminering av alle typer. Hvilket uttrykk for legitimitetskrav til unionen og Charteret er dette? Andre bidrag kan være lettere å plassere da flere av kriteriene for en strategi oppfylles, mens andre bidrag igjen kan konsentrere seg om en liten detalj i Charteret som gjør det vanskelig å vurdere dem opp mot de tre strategiene. Få, om noen, av bidragene er "perfekte" i forhold til de tre legitimeringsstrategiene. Dette er naturlig ettersom de er idealtyper av krav til legitimitet. Derfor må jeg forsøke å finne noen av kriteriene og vurdere organisasjonens standpunkter opp mot disse, eventuelt også hva organisasjonene snakker negativt om. Hva organisasjonene unnlater å si noe om kan i enkelte tilfeller også være med på å gi et inntrykk av hvilken strategi bidraget passer best innunder, men det er grunn til å være

⁴³ NGOene er to fra Italia (en advokatorganisasjon (CONTRIB 250) og en dyrevernmorganisasjon (CONTRIB 321), og to fra Spania (en forbrukerorganisasjon (CONTRIB 200) og en organisasjon for forfattere og redaktører (CONTRIB 220 og CONTRIB 266)).

varsom med dette. Enkelte av organisasjonene (f.eks. European Study Group CONTRIB 260:7) sier nemlig i bidragene at de kun uttaler seg om det de har størst kompetanse på, og at de derfor unnlater å kommentere andre sider av Charteret. Flere nevner også at deres bidrag er mindre grundige og omfattende enn hva de ville ha vært om ikke tidspresset hadde vært så stort på grunn av korte frister (bl.a. CAFECS CONTRIB 114:5 og CONTRIB 348:2), og fordi konventets arbeid bare varte noen måneder og bidrag nødvendigvis måtte sendes inn relativt tidlig i denne prosessen. Tidspresset gjorde det vanskelig å utforme omfattende bidrag for det som hos mange NGOer er beskjedne sekretariater (se f.eks. European Centre of the International Council of Women CONTRIB 303:2). Den eneste mulige måten å gjøre denne delen av analysen på er altså å se på ordbruken i bidragene, tolke argumenter og etter beste evne forsøke å bruke kriteriene i form av forventede svar på spørsmålene fra kapittel 2. Det er dette jeg nå går i gang med, for hver enkelt strategi, men la meg først kort minne om de seks spørsmålene. 1: Hva bør EU være/gjøre, hvilken grad av kompetanse skal ligge på EU-nivået? 2: Hvilken sammensetning av rettigheter (type rettigheter) skal Charteret inneholde? 3: Skal Charteret være bindende eller kun en politisk erklæring? 4: Hva skal Charteret gripe inn i? Hvilke deler av unionens og medlemsstatenes politikk og institusjoner? 5: Hva slags prosess kreves i utformingen av Charteret? 6: Hva slags typer av NGOer forventes å engasjere seg?

III. Legitimering gjennom resultater

Den første legitimeringsstrategien dreier seg om politisk legitimitet gjennom resultater, der aktører vurderer egne kostnader og nytte i forhold til politiske beslutninger. Pragmatiske spørsmål står i fokus, det politiske systemets moralske og etiske grunnlag tas for gitt, det sentrale er hvordan politiske beslutningers konsekvenser gagnar eller skader aktørers interesser.

A. Kriterier

Det kan være nyttig å repetere hvilke kriterier i bidragene som kan plassere dem i forhold til resultatsstrategien. Jeg går derfor kort gjennom hovedtrekk i svarene på de seks spørsmålene fra kapittel 2. Bidrag som avspeiler denne strategien vil gi uttrykk for et syn på EU som et pragmatisk mellomstatlig samarbeid om problemer nasjonalstatene ikke kan løse alene. EUs legitimitet vil av bidragets forfattere bli vurdert i forhold til egen nytte av unionens beslutninger. Charteret er således uønsket dersom det i sin utforming og status gir negative konsekvenser for den del av sivilsamfunnet NGOene

representerer.

Trolig vil bidrag under denne strategien også legge vekt på at Charteret bør konsentreres om økonomiske rettigheter, og ikke forsøke å utvide samarbeidet i retning av politikkområder som ikke hører hjemme i et pragmatisk samarbeid, ved å inkludere sivile og politiske rettigheter. Også her vil standpunkter preges av vurderinger av egen nytte, slik at sosiale rettigheter for arbeidere eksempelvis vil oppfattes som skadelig for økonomiske aktører og arbeidsgivere.

Bidrag under denne strategien vil ikke nødvendigvis ha et klart standpunkt til Charterets status, dette vil avhenge av det endelige innholdet i Charteret og på aktørenes ståsted. Enkelte grupper vil for eksempel være motstandere av et bindende Charter dersom det gis et innhold som i deres øyne skader deres sak og forsøker å utvide og forandre EU-samarbeidets karakter. Et Charter om grunnleggende rettigheter i tradisjonell forstand vil inneholde flere typer rettigheter enn økonomiske (Lane 1996:264), og det vil derfor i bidrag under denne strategien være motstand mot et bindende Charter. Dog kan det forventes argumenter om å utarbeide et unikt Charter i EUs tilfelle, som reflekterer samarbeidets karakter, og som ikke bruker nasjonalstatlige rettighetschartre som modell.

Jeg vil forvente at det i bidrag som avspeiler denne strategien argumenteres mot et gyldighetsområde for Charteret utenfor de økonomiske sidene av unionen (EC). Likeledes vil det komme til syne motstand mot gyldighet over medlemsstatenes politiske institusjoner og en motstand mot at Charteret vil kunne håndheves av overnasjonale domstoler (for eksempel ECJ) på politikkområder som faller innunder den andre og tredje pilar i unionen.

Når det gjelder prosessen med å utforme Charteret, vil bidragene under resultatstrategien være opptatt av ekspertise for å oppnå et best mulig resultat, spesielt på virkningene av Charteret på de interesser og aktører i samfunnet som bidragenes forfattere representerer. Ellers vil bidrag som reflekterer denne strategien trolig argumentere for at IGCer er de eneste legitime beslutningsarenaer for prosesser som kan ha konstitusjonell betydning for unionen, slik det kan tenkes at Charteret kan ha.

I utgangspunktet vil trolig denne legitimeringsstrategien reflekteres i bidrag fra representanter for kommersielle og økonomiske interesser som bedrifter, industri og næringsliv, arbeidsgivere og eiendomsbesittere.

Oppsummeringsvis vil jeg se etter blant annet disse argumentene for å finne

bidrag som avspeiler resultatstrategien: at EUs kompetanse ikke skal utvides; at medlemsstatene skal holdes unna Charterets gyldighetsområde; at sivile, politiske, sosiale og kulturelle rettigheter ikke hører hjemme i et bindende Charter; at Charteret kun skal inneholde eksisterende, ikke nye, rettigheter, og at IGCer er de eneste legitime arenaer for slike endringer. Jeg vil også se etter ord som: nytte; kostnader; økonomi; fordeler; ulemper; ikke-bindende.

B. Resultatstrategien i sivilsamfunnets bidrag

Av de 186 NGOene er bare 20 av dem organisasjoner jeg forventer reflekterer resultatstrategien. Dette er dog ikke spesielt oppsiktsvekkende ettersom det dreier seg om et Charter om grunnleggende rettigheter. Det er igjen grunn til å minne om at klassifisering av typer NGOer og spesielt av innholdet i bidragene nødvendigvis må baseres på vurderinger som kanskje hadde fått et annet resultat om de ble foretatt av andre. Derfor forsøkes det å gi et innblikk i vurderingene og utfordringene i tilknytning til dem i det følgende, selv om rammene for denne analysen ikke tillater en gjengivelse av innhold og problemstilling i mer enn et utvalg av bidragene. Når det gjelder de 182 NGOene med bidrag som er gjennomlest, er 20 av disse av type organisasjon som er forventet å reflektere resultatstrategien: arbeidsgivere, industri/bedrifter, eiendomsbesittere og landbruk. Etter en vurdering av innholdet i bidragene i forhold til kriteriene, kan dog 26 av de 182 NGOene sies å reflektere denne strategien i større eller mindre grad. En ny runde viser at av disse 26 er 19 av dem av type organisasjon som jeg hadde forventet. Bare én av de 20 NGOene jeg hadde forventet å reflektere resultatstrategien har et innhold i sitt bidrag som i følge kriteriene passer best under en av de andre to strategiene. Det kan altså se ut til at forestillingene om typer av NGOer stemmer godt for resultatstrategien.

La meg se nærmere på fem bidrag som reflekterer resultatstrategien godt, et bidrag som bare inneholder et eller to kriterier i forhold til svarene på de seks spørsmålene, og til slutt to bidrag som er mer utydelige, men som allikevel kan sies å reflektere resultatstrategien.

CONTRIB 183 er et av tre bidrag fra UK Engineering Employer's Federation (EEF), en arbeidsgiverorganisasjon som representerer over 5700 britiske bedrifter. Alle deres tre bidrag inneholder omtrent samme argumenter og kan plasseres under resultatstrategien. EEF snakker om de negative effekter av å gjøre Charteret til mer enn en erklæring som inneholder eksisterende rettigheter. I tillegg til å komplisere Charteret og dermed svekke mandatets ønske om en synliggjøring av rettighetene for EUs innbyggere, vil et bindende Charter med utvidede rettigheter (blant annet sosiale og økonomiske), være noe EEF har store bekymringer for og vil "lead to great

uncertainty for industry" (CONTRIB 183:4). EEF er bekymret for en utvidelse av EUs kompetanse på områder der medlemsstatene bør ha kontrollen, som for eksempel arbeideres minimumslønn. EEF har også problemer med prosessen for utarbeidelse av rettighetene. EEF mener at konventets formulering av Charteret "as if" det skal bli bindende, undergraver IGC-metoden og dermed medlemsstatenes kompetanse, som er basis for unionens legitimitet. *"Indeed the Charter thus becomes little more than the pursuit of social and political objectives by the back door"* (CONTRIB 183:4). EEF mener altså at Charteret vil svekke unionens legitimitet gjennom å undergrave medlemsstatenes kompetanse og ved å svekke industriens arbeidsforhold.

CONTRIB 194 er et bidrag som ble lest opp på høringen 27. april 2000 av James Wilson fra Bass Hotels & Resorts (Bass PLC). Bass PLC er et flernasjonalt selskap (som blant annet eier hotellkjeden Holiday Inn), og bidraget konsentrerer seg om Charterets effekt på "business". I bidraget blir det hevdet at næringslivet har rett til å bli hørt av konventet fordi de er de eneste som kan sikre en effektiv økonomi som skaffer arbeidsplasser og inntekter til samfunnet og tjener sine kunder og ansatte. Deres spesialkompetanse gjør det viktig å utnytte deres ekspertise i arbeidet med Charteret, for å oppnå et best mulig resultat. Dette synspunktet reflekterer altså resultatstrategien fordi deltakelsen vurderes å skulle forbedre resultatet i forhold til egen nytte. Bass PLC er opptatt av at Charteret må begrenses til en synliggjøring av eksisterende rettigheter. Innholdet må begrenses til grunnleggende politiske rettigheter og sivile friheter, men det må ikke gjøres bindende, kun være en erklæring. Bass PLC hevder at Charteret må ha som *"core objective the preservation of a strong competitive environment for innovation and enterprise"* (CONTRIB 194:2). Bass PLC er opptatt av at Charteret ikke utvider EUs kompetanse og at Charteret må konsentrere seg om ikke-bindende sivile og politiske rettigheter. Inkludering av sosiale rettigheter i Charteret vil i følge Bass PLC være galt fordi det legger restriksjoner på bedrifter, og fordi *"social rights involve costs"* (CONTRIB 194:3). Bass PLC mener at konventet ikke er egnet til å vurdere fordelene av slike rettigheter opp mot kostnadene de medfører, men at dette kun kan foregå i lovgivende og budsjettmessige prosesser. *"If you attempt to short cut this process you will strangle enterprise and kill the goose that lays the golden eggs"* (CONTRIB 194:3). Bass PLC mener altså at rettigheter med negative effekter for den økonomiske sektor, utarbeidet av en forsamling som Charterkonventet, vil undergrave unionens og medlemsstatenes legitimitet.

CONTRIB 170 er et av to bidrag fra Confederation of British Industry (CBI), som ifølge bidraget representerer mer enn 250 000 store og små

industrielle og kommersielle arbeidsgivere. CBI bekymrer seg for konsekvensene av et bindende Charter av utvidede grunnleggende rettigheter. CBI ser for seg dette Charteret som startskuddet for en utvikling mot en europeisk konstitusjon ved å etablere *"binding rights at EU level in areas which have traditionally been the ultimate responsibility of national governments"* (CONTRIB 170:2). CBI mener det er spesielt galt at en slik utvikling settes i gang av et konvent fremfor en IGC. *"It is not appropriate for the Convention to seek to shift the balance of power between the EU and member states through the development of a Charter to be incorporated into the Treaty. Any such shifts in sovereignty should only be proposed following full intergovernmental discussions"* (CONTRIB 170:6). Ettersom EUs legitimitet ifølge CBI er basert på medlemsstatenes legitimitet, samarbeidets mellomnasjonalitet på sentrale beslutninger og på unionens evne til å legge forholdene til rette blant annet for næringslivet, innebærer både prosessen og innholdet i et bindende Charter om grunnleggende rettigheter en svekkelse av unionens legitimitet.

CONTRIB 109 er bidraget til høringen 27. april 2000 fra Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe (UNICE), som i følge Philip og Gray (1996) er en innflytelsesrik og ressurssterk arbeidsgiverorganisasjon som representerer nasjonale organisasjoner fra 35 europeiske land. I UNICEs bidrag er det flere kriterier som plasserer det under resultatstrategien. UNICE understreker betydningen av å inkludere de fire friheter (økonomiske rettigheter) i Charteret, mens arbeideres sosiale rettigheter må holdes utenfor slik medlemsstatene hittil har holdt dem utenfor EUs lovgivende kompetanse. UNICE ønsker at Charteret skal uttrykke Europas ønske om fortsatt å utvikle en *"well-functioning market economy"* (CONTRIB 109:3). UNICE hevder videre at Charteret ikke må få et gyldighetsområde utover den kompetanse som er gitt unionen gjennom traktatene. *"Any change should be a specifically inter-governmental matter"* (CONTRIB 109:3).

CONTRIB 130 er fra Eversheds Business Lawyers in Europe, et europeisk advokatfirma som hovedsakelig representerer arbeidsgivere og økonomiske interesser, og som har et eget kontor i Brussel som jobber for å påvirke EUs institusjoner (Philip og Gray 1996). I dette bidraget argumenteres det mot et Charter som står i fare for å kunne utvide EUs kompetanse *"well beyond the scope of the original terms of the Treaty of Rome"* (CONTRIB 130:2). Eversheds hevder at den mest effektive måten å garantere rettigheter på er gjennom direktiver som omsettes i nasjonal lovgivning og håndheves av nasjonale domstoler. Å gi større muligheter for borgerne til å bringe brudd på rettigheter inn for ECJ, vil være skadelig. Til grunn for Eversheds posisjon

ligger først og fremst vurderinger av ulemper og kostnader for økonomiske interesser av et Charter som inkluderer sivile, politiske og sosiale rettigheter, som f.eks. arbeiderrettigheter og likestilling. *"Organisations and business in particular, will therefore face the potential for further claims and challenges"* (CONTRIB 130:2).

Et bidrag som bare inneholder et eller to kriterier i forhold til mine seks spørsmål, men som allikevel kan sies å være et uttrykk for legitimering gjennom resultater, er CONTRIB 108 som er et av to bidrag fra General Council of the Bar of England and Wales. I likhet med Eversheds uttrykker GC of the Bar at Charteret ikke er riktige veien å gå for å øke beskyttelsen av grunnleggende rettigheter i EU, og at et bindende Charter er *"pointless and even counter-productive"* (CONTRIB 108:8). Det hevdes i bidraget at mer enn å ha virkninger for beskyttelsen av menneskerettigheter i unionen, vil et bindende Charter ha betydning for en fremtidig konstitusjon. I bidraget hevdes det at ettersom en moderne konstitusjon vil bygge på en katalog over grunnleggende rettigheter, må det anses at Charteret: *"would strengthen the hand of those who wish for the EU to develop on the traditional model of the federal nation State"* (CONTRIB 108:9). GC of the Bar hevder at de vil *"express no view"* om ønskeligheten av Charteret som et ledd i byggingen av en europeisk konstitusjon, men det er liten grunn til å tvile på deres posisjon når de sier at: *"it is easy to understand why the United Kingdom Government has taken the minimalist approach of support for a Charter which would be nothing more than an informative catalogue of existing rights"* (CONTRIB 108:13). GC of the Bar hevder altså at de ikke tar stilling til Charteret eller EUs fremtid, at de kun skisserer mulig effekter av et bindende Charter. Allikevel inneholder bidraget flere formuleringer som tyder på klar motstand mot et bindende Charter, i tillegg til at de synes å være tilhengere av det tradisjonelle britiske standpunktet om en indirekte legitimert og hovedsakelig økonomisk union.

Til slutt under denne strategien skal jeg se på to bidrag som er vanskeligere å plassere i forhold til spørsmålene mine, men som likevel gir klart uttrykk for at egen nytte ligger til grunn for vurderinger av Charteret. Begge bidragene er fra organisasjoner som representerer eiendomsbesittere. CONTRIB 163 er et bidrag fra høringen 27. april 2000, og er et av hele fem bidrag fra European Landowner's Organisation (ELO), som i bidraget hevder å direkte eller indirekte representere omtrent 30 millioner eiere av eiendom i rurale områder. ELOs bidrag handler om eiendomsrett, om myndigheters rett til å blande seg inn i bruken av eiendom eller å ekspropriere. Bidraget taler ikke for mest mulig uinnskrenket eiendomsrett som en forutsetning for eiernes utnyttelse av andre typer rettigheter. Argumentene i bidraget går mer på den

økonomiske betydning av eiendomsrett, om stabile forhold som sikrer langsiktige investeringer og et krav om eiendomsrett som hele unionen og dens økonomi tjener på. Charterets legitimitet vurderes altså først og fremst opp mot effekten av det i forhold til egne interesser. CONTRIB 58, fra Haus und Grund Deutschland, som er en tysk union av besittere/eiere av hus, leiligheter, andre bygninger og landeiendom, er likeledes et forsvar for medlemmenes økonomiske interesser. I den grad Charteret eventuelt blir gjort bindende, må det i følge Haus und Grund Deutschland inkludere eiendomsrett som en grunnleggende rettighet. Dog argumenteres det i bidraget for at eiendomsrettens beskyttelse bør ivaretas på det nasjonale nivå.

Tabell 5.2 – NGOene under resultatstrategien (fordelt etter innhold), i forhold til geografi

	<i>Antall NGOer</i>	Inter- nasjo- nale	All- euro- peiske	Nor- den	Be- Ne- Lux	Eng- land/ Irland	Fran- krike	Tysk- land/ Øster- rike	Sør- Euro- pa
Resul- tater	26	1	8	4	-	9	-	4	-
<i>Totalt antall</i>	182	22	69	12	3	9	21	42	4

Avslutningsvis skal jeg se kort på den geografiske spredningen under resultatstrategien, og hvilke kriterier som tydeligst avslører denne strategien i NGOenes bidrag. Som det går frem av tabell 5.2 er det 26 NGOer (av de 182 som har fått sine bidrag analysert) som utfra innholdet i sine bidrag kan plasseres under resultatstrategien. Selv om antallet er relativt lite å trekke konklusjoner fra, er det en påfallende geografisk fordeling i retning britiske og irske NGOer. Ja, faktisk er det slik at alle bidragene fra nasjonalt baserte britiske og irske NGOer plasseres under denne strategien. Dette er dog ikke spesielt overraskende med tanke på den tradisjonelle skepsis både i befolkningen og den politiske elite i disse landene (spesielt i England) til et overnasjonalt europeisk samarbeid, i hvert fall av føderal karakter. Ut fra et slikt perspektiv er det naturlig å vurdere unionen som legitim eller ikke utfra de resultater som produseres i et begrenset, pragmatisk, mellomnasjonalt samarbeid. I tillegg er det interessant at minst 6 av de nasjonalt baserte britiske organisasjonene representerer økonomiske interesser (de andre tre er foreninger av jurister og leger), hvilket indikerer at det nasjonalt baserte ikke-økonomiske sivilsamfunnet i Storbritannia ikke deltok med bidrag til konventet. Av de nasjonalt baserte NGOene er da også de tyske klart

dominerende, en fordeling som også reflekteres i bidrag fra privatpersoner. Nå er det viktig å være klar over at fordelingen av nasjonalt baserte NGOer ikke sier hele sannheten om sivilsamfunnets engasjement, ettersom de fleste nasjonale NGOer er medlemmer i større europeiske paraplyorganisasjoner som er representert i Brussel og som sendte bidrag på vegne av alle sine medlemsorganisasjoner.

Det er ikke spesielt overraskende å finne få nasjonalt baserte NGOer fra EUs ”kjerneområder” under resultatstrategien. Pådriverne av integrasjonen og de opprinnelige medlemsstatene, som for eksempel Tyskland og BeNeLux-landene, har tradisjonelt hatt et annet syn på unionen enn som et pragmatisk samarbeid, og deres oppfatninger omkring EUs legitimitet vil derfor basere seg på andre vurderinger enn ”weak evaluations”.

Tabell 5.3 – Bidrag under resultatstrategien. Kriterier som plasserer bidragene under resultatstrategien
 (”JA” indikerer at bidraget svarer til forventningene under denne strategien, i forhold til det enkelte kriteriet)

BIDRAG	1. Hva er EU?	2. Type rettigheter i Charteret?	3. Bindende Charter eller erklæring?	4. Charterets jurisdiksjon?	5. Hva slags prosess?	6. Type NGO
CONTRIB 58	(JA)	-	-	JA	-	JA
CONTRIB 108	(JA)	-	JA	-	-	-
CONTRIB 109	JA	JA	-	JA	JA	JA
CONTRIB 130	JA	-	-	JA	-	JA
CONTRIB 163	JA	-	-	-	-	JA
CONTRIB 170	(JA)	-	JA	JA	JA	JA
CONTRIB 183	-	-	JA	JA	JA	JA
CONTRIB 194	(JA)	JA	JA	JA	-	JA

I tabell 5.3 går det frem hvordan de åtte bidragene som nettopp er gjennomgått forholder seg til de seks spørsmålene mine. Dersom jeg skal si noe om hvilke innholdskriterier som er viktigst for å avdekke resultatstrategien i NGOenes bidrag, vil jeg vel måtte plukke ut det første, tredje og fjerde. Bidrag som vurderer EUs legitimitet i forhold til dens resultater, er jevnt over opptatt av at EU-samarbeidet er nyttig dersom det løser visse typer oppgaver som nasjonalstatene ikke makter alene, men at unionens kompetanse ikke må utvides på bekostning av medlemsstatene, og at et Charter med grunnleggende rettigheter andre enn økonomiske vil være

skadelig dersom det gjøres bindende. Når det gjelder forventningene om innhold under resultatstrategien i forhold til type NGO, stemmer disse som tidligere nevnt ganske bra, også for det totale antallet av NGOer med leste bidrag. Av de 20 NGOene som var av type eiendomsbesittere, arbeidsgivere osv., hadde 19 av dem et innhold i bidragene som plasserer dem under resultatstrategien.

IV. Legitimering gjennom verdier

Den andre legitimeringsstrategien handler om kulturell identitet, om felles verdisett som stabiliserende for politiske fellesskap. Verdistrategien slik den brukes i denne rapporten, bygger på kommunitarismen som fremhever betydningen av verdifellesskap, hva som for fellesskapet er "det gode" i etisk forstand. Ettersom dette i Europa er komplisert, er det nødvendig å også være åpen for perspektiver som knytter legitimering gjennom verdier til bevaring av distinkthet og mangfold fremfor vektlegging av det felleseuropeiske.

A. Kriterier

La meg kort oppsummere hvilke svar på de seks spørsmålene som skal kunne peke ut bidrag som reflekterer verdistrategien. Bidrag fra sivilsamfunnet som reflekterer denne strategien vil først og fremst se på EU som et kulturelt og historisk fellesskap, og at Europa har en språklig, kulturell og åndelig historisk arv som sammen med verdier som toleranse og frihet må utgjøre grunnlaget for den europeiske unionen.

Når det gjelder type rettigheter, vil jeg se etter argumenter om betydningen av sosiale og kulturelle rettigheter som garanterer det karakteristiske ved det europeiske fellesskapet. Forordet vil være av spesiell betydning for å uttrykke "hvem vi er som europeere og hvilke verdier som gjør oss europeiske". Som nevnt i kapittel 2 vil jeg også være åpen for bidrag som argumenterer for mangfold og gruppers særrettigheter, som sikrer deres egen kulturelle og historiske identitet.

Charterets symbolverdi er viktig for standpunkter som kan knyttes til denne strategien, gjennom synliggjøring av europeiske verdier, tradisjoner og kultur. Sånn sett er Charteret velkomment som initiativ selv om det ikke gjøres bindende. På den annen side vil bidrag kunne hevde at det er nødvendig med bindende kulturelle og sosiale rettigheter for å bevare unionens kulturelle særpreg. En erklæring alene vil ikke overbevise om at unionen beveger seg bort fra et rent økonomisk samarbeid.

Et etisk innhold i det europeiske samarbeidet vil også reflekteres i ønsker om at rettighetene som angår tydeliggjøringen og opprettholdelsen av den felles

europaiske identiteten må gis rekkevidde over alle sider av unionens og medlemsstatenes politikk.

Når det gjelder prosess, vil jeg forvente at bidrag som reflekterer denne strategien ser på arbeidet med Charteret som en gjenoppdaging og tydeliggjøring av unionens verdifundament, altså av et verdifellesskap som allerede eksisterer. Jeg vil forvente argumenter om sivilsamfunnets organisasjoner som viktige aktører i denne prosessen, ved å synliggjøre og spre informasjon om arbeidet. Jeg vil også forvente at bidrag vil kunne uttrykke ønske om en mulighet til å tydeliggjøre sin tilslutning til eller motstand mot Charteret.

Gjenspeiling av verdistrategien vil trolig finnes i bidrag fra organisasjoner innen det kulturelle felt, historie, arv, utdanning, trossamfunn, og fra føderalister. I forhold til verdistrategien vil det i EUs tilfelle, i tillegg til argumenter om det felleseuropeiske, også være grunn til å forvente argumenter som legger vekt på ulikhet. Jeg vil derfor ta med organisasjoner som gir uttrykk for mangfold, eksempelvis kulturelle minoriteter. Det er viktig å være oppmerksom på at mange av organisasjonene som forventes i forhold til verdistrategien trolig også vil kunne plasseres under rettighetsstrategien.

For å finne bidrag som uttrykker en legitimering gjennom verdier, vil jeg kort sagt se etter argumenter om ”det gode” både i et europeisk- og gruppeperspektiv. Jeg vil først og fremst se etter argumenter om Europa som fellesskap, men også være åpen for ulike gruppers argumenter om rett til å være unike, til å bevare sitt særpreg med unionens beskyttelse. Ord jeg vil se etter vil blant annet være: kultur; tradisjon; verdier; unikhhet; tilhørighet; fellesskap; europeisk; historie; arv.

B. Verdistrategien i sivilsamfunnets bidrag

60 av de 186 NGOene er av type organisasjon jeg hadde forventninger til utfra verdistrategien, som blant annet kultur, utdanning, trossamfunn, føderalister og kulturelle minoriteter. For de 182 NGOene med gjennomleste bidrag, er det 59 som er av disse typene organisasjon. Ser man på innholdet i bidragene opp mot kriteriene, er det 46 NGOer som i sine bidrag i større eller mindre grad reflekterer verdistrategien. Vurderes dette opp mot de 59 NGOene som ble klassifisert etter type organisasjon, er kun 35 av dem som etter innholdet i bidragene plasseres under verdistrategien. De 24 andre klassifiseres etter innhold å reflektere rettighetsstrategien. Altså er det ikke like klart som for resultatstrategien hva slags typer av NGOer som kan forventes å

reflektere verdistrategien, i hvert fall ikke etter de forutsetningene som ble formulert ovenfor.

La meg ta for meg noen bidrag som gjenspeiler kriteriene som forteller at verdistrategien kan ligge til grunn for NGOenes standpunkter. Jeg går frem på samme måte som for den forrige strategien, først tre bidrag som kan sies å reflektere strategien ganske godt, deretter to bidrag som er mindre klare og som vektlegger mangfold fremfor det felleseuropeiske, ett bidrag som er uklart, men som legger vekt på verdifellesskap, og til slutt tre bidrag som er vanskelige å plassere eller som kan høre hjemme både under verdistrategien og en av de andre to strategiene.

CONTRIB 178 er fra Kolping Society of Europe, en katolsk sosial organisasjon. Kolping er opptatt av både innhold og prosess, og fokuserer i bidraget på betydningen av at EU er mer enn et økonomisk fellesskap, og at *"the future dynamism of the integration process also depends on achieving a consensus on common basic values"* (CONTRIB 178:3). Et bindende charter om grunnleggende rettigheter er ifølge Kolping Society en mulighet til å debattere unionens verdigrunnlag. Kolping Society uttrykker dog bekymring for det de mener er en lav kjennskap til prosjektet blant befolkningen og liten offentlig debatt om emnet. Organisasjonen ønsker altså en bred debatt om verdiene bak det europeiske samarbeidet som en nødvendighet for unionens legitimitet. *"The European people have enough in common in their way of thinking, their cultural expression, their concept of society and their attitude to life to agree on a common set of fundamental values"* (CONTRIB 178:5). I bidraget legges det ingen føringer på hvilke verdier dette dreier seg om, men det understrekes at deres posisjon er *"based on a Christian image of humankind"* (CONTRIB 178:6). Videre heter det i bidraget at fokus på økonomiske saker og diskusjoner om interesser og balansering av interesser ignorerer at et samfunn først og fremst er basert på felles verdier, og at Europa derfor må diskutere disse. Kolping Society sier også at demokratiets effektivitet ikke må bli *"paralysed by exaggerated participation rights"* (CONTRIB 178:6). Kolping Society er således utydelige på hvordan den brede debatten om verdiene skal foregå. Når de i bidraget snakker om å oppnå konsensus, synes det som om dette gjelder allerede definerte verdier som det europeiske samfunnet består av. Disse forholdene tilsier at bidraget legger vekt på felles verdier, og således reflekterer et syn på legitimitet gjennom kulturelt fellesskap og etikk.

To andre bidrag som gjenspeiler verdistrategien er CONTRIB 189, et av tre bidrag fra Conference of European Churches (CEC), som representerer kirker fra hele Europa, og CONTRIB 322 fra World Union of Catholic

Women's Organisations (WUCWO). Begge bidragene er opptatt av at de felles verdier som integrasjonsprosessen hviler på inkluderes i Charteret, og at det som grunnlag for disse verdiene refereres til Europas kristne tradisjon. WUCWO hevder at Charteret for å fylle sin funksjon som tydeliggjøring av fellesskapets spirituelle og historiske røtter må nevne Gud i forordet. CEC er opptatt av at sosiale og kulturelle rettigheter sammen med menneskerettigheter sikres en fremtredende plass i Charteret, ettersom disse reflekterer den kristne tradisjon. Dette kan altså tolkes som at menneskerettigheter avledes fra en spesifikk tradisjon: kristendommen og de kristne verdier. WUCWO er også opptatt av en bred debatt om innholdet i Charteret. Konventmetodens åpenhet og gjennomsiktighet ønskes velkommen, men det uttrykkes allikevel bekymring for det man mener er liten kunnskap om prosessen i befolkningen. WUCWO oppfordrer derfor konventet til å publisere arbeidet vidt og selv forplikter de seg til *”promoting discussion of the Charter within our churches and beyond”* (CONTRIB 189:4).

La meg så ta for meg to bidrag som reflekterer verdistrategien, men som er uttrykk for mangfold fremfor det felleseuropeiske. De to bidragene er ikke spesielt omfattende i innhold og inneholder bare ett eller to kriterier som kan plassere dem under verdistrategien. La meg først ta for meg CONTRIB 110, et av tre bidrag fra European Bureau for Lesser Used Languages (EBLUL), og som var deres bidrag på høringen 27. april 2000. EBLUL hevder å snakke på vegne av over 40 millioner EU-borgere som snakker et annet språk enn landets største offisielle språk. EBLULs bidrag konsentrerer seg om at Charteret må sikre beskyttelse av lingvistiske rettigheter, for å sikre den kulturelle og lingvistiske diversitet som utgjør den felles europeiske arven. Charteret må ifølge EBLUL sørge for å pålegge EUs medlemsstater å respektere det språklige mangfold. EBLUL er opptatt av unionens kulturelle dimensjon, og at det felles markedet risikerer å komme i konflikt med prinsippet om beskyttelse av lokale språk. *”There is a need for an instrument to balance harmonisation and integration with respect for linguistic and cultural diversity”* (CONTRIB 110:3). EBLUL synes å oppfatte språk som verdi i seg selv. EBLULs bidrag dreier seg altså om minoriteters rettigheter. Allikevel synes bidraget å fremheve den kulturelle og etiske verdi bak disse rettighetene mer enn rettferdighet, likhet og moral. Det synes som om unionens og Charterets legitimitet hviler på evnen til å styrke den kulturelle dimensjonen og det kulturelle mangfold i integrasjonsprosessen.

CONTRIB 198 er fra European Forum for the Arts and Heritage (EFAH), en organisasjon som representerer 13 nasjonale foreninger og 16 europeiske nettverk og som engasjerer seg for å gi innflytelse til den europeiske kulturelle

sektor, både arv og kultur (Philip og Gray 1996). EFAH konsentrerer seg om individuelle og kollektive kulturelle rettigheter, om respekt for kulturell identitet og diversitet. EFAH er opptatt av kulturens beskyttelse, og at EUs kulturelle mangfold utgjør unionens arv, dens rikdom og dens identitet: *"il s'agit d'un principe général d'identité de l'Union"* (CONTRIB 198:3). EFAH hevder at globalisering av økonomien truer de individuelle og kollektive europeiske identiteter, og vurderer derfor Charterets legitimitet opp mot de kulturelle rettighetene det vil inneholde.

Et bidrag som er vanskelig å plassere i forhold til flere av kriteriene, men som er konsentrert om verdier, er CONTRIB 43, fra Konrad Adenauer Stiftung, en tysk kristelig-demokratisk forskningsstiftelse. I bidraget argumenteres det for at Charteret ikke må gjøres for detaljert, at ikke alle ønsker kan omgjøres til europeiske grunnleggende rettigheter. Konrad Adenauer Stiftung legger vekt på at Charteret må uttrykke verdier og mål for unionen mer enn rettigheter. Dette er en nødvendig forutsetning for et europeisk verdifellesskap.

La meg til slutt under denne strategien se på tre bidrag som er vanskeligere å klassifisere, eller som kan sies å passe under både verdi- og rettighetsstrategien. Ta for eksempel CONTRIB 257 fra Leuenberg Church Fellowship (LCF), en samling av 96 protestantiske europeiske kirkesamfunn. Bidraget deres er på bare én side, der LCF støtter initiativet om å danne et Charter, og foreslår en ordlyd til en artikkel om tros- og religionsfrihet. LCF mener at Charteret må garantere religionsfrihet på individuelt og kollektivt nivå, og dermed gi kirker og religiøse fellesskap rett til å administrere seg selv innenfor medlemsstatenes lover. Hva slags legitimitetsoppfatning er dette uttrykk for? At LCF ønsker et rettighetscharter velkommen og at de krever rettferdig behandling av trossamfunn og individers rett til å bekjenne sin overbevisning kan passe innunder rettighetsstrategien. På den annen side synes hovedpoenget i LCFs bidrag å være om retten til å søke "det gode", individuelt og kollektivt, og hvordan et fellesskaps legitimitet avhenger av respekten for disse kulturelle rettighetene. Selv om det er forventninger til ulike kriterier ut fra de forskjellige legitimeringsstrategiene, viser dette bidragets innhold at det "i praksis" ikke nødvendigvis er noe motsetningsforhold mellom standpunkter som passer inn under disse to strategiene.

CONTRIB 102 er et av tre bidrag fra Initiative Netzwerk Dreigliederung (IND), og er uttalelsen de ga på høringen 27. april 2000. Bidraget er opptatt av hvordan subsidiaritetsprinsippet bør forstås og inkluderes i Charteret. IND mener at dette prinsippet må sikres gjennom Charteret blant annet ved å gi

muligheter for grupper og samfunn til å styre seg selv i en del saker, uten innblanding fra medlemsstater eller unionen, blant annet for å styrke kulturens uavhengighet. Bidraget gir uttrykk for krav om deltakerrettigheter, at sivilsamfunnet har rett til en dialog med konventet, som går utover høringen som bidraget er skrevet til, og at Charterprosessen må kulminere i folkeavstemninger om resultatet. Like viktig som direkte innflytelse på resultatet er en bred folkelig debatt i hele unionen om Charterets utforming, og hvordan dette vil kunne være et uttrykk for unionen som mer enn *"an economic or political executive purpose alliance, but as an actual community of culture, law and economy – built on a common understanding of the bases and functions of Europe"* (CONTRIB 102:2). Bidraget kan således sies å inneholde elementer fra både verdi- og rettighetsstrategien.

Til slutt, nok et bidrag som inneholder elementer fra de to samme strategiene. CONTRIB 4, et av fire bidrag fra Permanent Forum of Civil Society, presenterer et forslag til "Citizens' Charter" og forklaringer til innholdet i dette. Dette bidraget forholder seg ikke direkte til Charteret om grunnleggende rettigheter, men forslagene og kommentarene i det retter seg allikevel mot unionens behov for et rettighetscharter. Bidraget understreker betydningen av å motvirke den utbredte oppfatningen av EU som et marked og frihandelsområde, ved å introdusere et charter som plasserer borgerne i kjernen av samarbeidet og som *"defines what constitutes the common good"* (CONTRIB 4:9). Charteret må være grunnstenen i et fellesskap av mennesker og stater og reflektere den europeiske sivilisasjonens humanistiske karakter. I tillegg til disse punktene om et verdifellesskap, inneholder bidraget flere kjennetegn på rettighetsstrategien. Det understreker betydningen av Charteret som del av en konstitusjonell pakt som fastslår at den suverene makt i unionen ligger hos borgerne, og at det representative demokrati i unionen må kombineres med deltakelsesdemokrati. Sentralt i denne prosessen står unionsborgerskapet og dets viktigste elementer: sivile, politiske, sosiale og økonomiske rettigheter. EUs identitet må tydeliggjøres, og foruten en verdibase om *"the common good"*, hevder bidraget at *"identity (that) cannot be separated from citizenship"* (CONTRIB 4:9).

Bidragene ovenfor fordeler seg omtrent likt geografisk som det totale antallet NGOer som kan plasseres under verdistrategien etter en studie av innholdet i deres bidrag. Som det går frem av tabell 5.4 er de alleuropeiske organisasjonene i flertall under verdistrategien.

Tabell 5.4 – NGOene under verdistrategien (fordelt etter innhold), i forhold til geografi

	<i>Antall NGOer</i>	Inter- nasj- onale	All- euro- peiske	Nor- den	Be- Ne- Lux	Eng- land/ Irland	Fran- krike	Tysk- land/ Øster- rike	Sør- Euro- pa
Verdier	46	6	23	-	3	-	2	11	1
<i>Totalt antall</i>	182	22	69	12	3	9	21	42	4

Spenningen i verdistrategien, mellom det felleseuropeiske og mangfoldet, er berørt i gjennomgangen ovenfor og drøftes nærmere mot slutten av dette kapitlet og i konklusjonskapitlet. I denne omgang nøyer jeg meg med å konstatere at kriteriene under strategien passet best på organisasjoner som var opptatt av å fremheve det de mener er det unikt europeiske, og hvordan et Charter om grunnleggende rettigheter kan beskytte og synliggjøre dette.

Tabell 5.5 – Bidrag under verdistrategien. Kriterier som plasserer bidragene under verdistrategien
("JA" indikerer at bidraget svarer til forventningene under denne strategien, i forhold til det enkelte kriteriet)

<i>BIDRAG</i>	1. Hva er EU?	2. Type rettig- heter i Charteret?	3. Bindende Charter eller erklæring?	4. Charterets jurisdiksjon?	5. Hva slags pros- ess?	6. Type NGO
CONTRIB 4	JA	JA	-	-	-	-
CONTRIB 43	JA	(JA)	-	-	-	(JA)
CONTRIB 102	JA	JA	-	-	JA	-
CONTRIB 110	-	JA	-	-	-	JA
CONTRIB 178	JA	-	JA	-	JA	-
CONTRIB 189	-	JA	JA	-	(JA)	JA
CONTRIB 198	JA	JA	-	-	-	JA
CONTRIB 257	-	JA	(JA)	-	-	JA
CONTRIB 322	JA	(JA)	-	-	-	-

Av tabell 5.5 går det ganske tydelig frem at det første og andre kriteriet er viktigst for å identifisere verdistrategien i NGOenes bidrag. Av studiet av disse bidragene fremgår det at to av kriteriene ville vært tilstrekkelig hva

denne strategien angår. Forventet type NGO stemte dårligere for verdistrategien enn for resultatstrategien. Det var slik at av de 59 NGOene (med leste bidrag) av type religiøse, føderale, kulturelle osv., var det bare 35 av dem (ca. 60%) som hadde et innhold i sine bidrag som plasserte dem under verdistrategien. Det var altså stor sannsynlighet for at en NGO av de nevnte typene heller ville reflektere rettighetsstrategien i sine bidrag, enn den forventede verdistrategien.

Forventningene til type NGO stemte dårligere overens med innholdet i forhold til verdistrategien enn hva tilfellet var for de andre to legitimeringsstrategiene. Om verdistrategien passer inn i denne studien av Charteret på lik linje med resultat- og rettighetsstrategien, er noe jeg kommer tilbake til i kapittel 6.

V. Legitimering gjennom rettigheter

Sentralt i den tredje legitimeringsstrategien er sikring av frihet og deltakelse og dermed borgernes personlige autonomi. Rettighetsstrategien bygger på en forståelse av europeisk identitet som rettighetsbærer fordi man er borger av EU. Identitet skapes altså av rettigheter og av institusjoner som garanterer disse. Det politiske systemet må innrettes slik at borgerne kan oppfatte seg som lovens forfattere.

A. Kriterier

La meg også for rettighetsstrategien kort repetere hvilke kriterier i bidragene som kan plassere dem i forhold til denne strategien. Bidrag fra NGOer som gjenspeiler rettighetsstrategien vil hevde at EUs legitimitet avhenger av unionen som politisk union med et unionsborgerskap som gir borgerne forpliktelser og rettigheter som borgere av unionen. EU må være en selvstendig rettighetsgiver.

Når det gjelder type rettigheter, vil jeg først og fremst se etter argumenter om at Charteret må inkludere sivile og politiske rettigheter som sammen sikrer borgernes private og offentlige autonomi. I tillegg vil jeg også forvente argumenter om å inkludere de andre kategoriene rettigheter (sosiale, kulturelle og økonomiske) i Charteret i den grad de bidrar til å muliggjøre den fulle utnyttelse av de sivile og politiske rettighetene. Jeg vil derfor også ta med argumenter om alle kategorier rettigheter som universelle og uadskillelige menneskerettigheter.

Bidrag som reflekterer denne strategien vil kreve et bindende Charter som gir muligheter for håndheving av rettighetene og adgang for borgerne til en domstol (ECJ) hvis deres rettigheter brytes. Dette er nødvendig for at unionen skal være garantist for borgernes juridiske status som rettighetsbærere.

Ettersom jeg vil forvente argumenter om at de sivile og politiske rettighetene er universelle, vil bidragene nødvendigvis kreve at Charteret omfatter alle sider av unionens og medlemsstatenes politikk og institusjoner. Rettighetene skal også gi beskyttelse mot offentlig inngripen, og må derfor gjelde all offentlig myndighet, noe som gjør at unionens pilarstruktur blir umulig fordi den vil unnta visse sider av offentlig myndighet fra rettighetenes virkeområde.

For prosessen med utarbeidelsen av Charteret vil bidrag som speiler rettighetsstrategien kreve et representativt organ som tar hensyn til alle berørte parters interesser og gir reell innflytelse til sivilsamfunnet. Ingen grupper skal altså utelukkes, men gis mulighet til å delta i, og følge, arbeidet gjennom dets åpenhet, gjennomsiktighet og begrunnelser for posisjoner i forsamlingens arbeid. Dette hensynet er viktigere enn effektiviteten i konventets arbeid. Det vil i tillegg kunne forventes argumenter om god tid for NGOene til å involvere deres medlemmer i arbeidet.

I forhold til denne strategien vil jeg ha forventninger til bidrag fra organisasjoner som er opptatt av rettferdighet, som menneskerettighetsorganisasjoner, sosiale organisasjoner (sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter som sikrer utnyttelse av de sivile og politiske rettighetene), og grupper som arbeider for likestilling mellom kjønnene og like muligheter for alle grupper av mennesker.

Kort sagt vil argumenter som kan plassere bidrag under denne strategien blant annet være om EU som politisk union, om grunnleggende rettigheters universelle og uadskillelige karakter og om en inkluderende konventmetode med deltakelsesrettigheter. Ord jeg vil se etter er blant annet: rettferdighet; likebehandling; moral; sivile og politiske rettigheter; unionsborgerskap; alle kategorier rettigheter; bindende Charter; deltakelse; åpenhet.

B. Rettighetsstrategien i sivilsamfunnets bidrag

Forventninger til NGOer i forhold til denne strategien er menneskerettighetsorganisasjoner, sosiale organisasjoner og organisasjoner for likestilling og ikke-diskriminering av alle typer mennesker. 106 av de 186 NGOene er slike organisasjoner, mens dette gjelder for 103 av de 182 med

gjennomleste bidrag. Vurderes innholdet i deres bidrag opp mot kriteriene, reflekterer 110 NGOer rettighetsstrategien i sine bidrag. Settes type organisasjon opp mot innhold ser jeg at 87 av de 103 NGOene klassifisert i forhold til rettighetsstrategien etter type organisasjon, har et innhold som gjør at jeg kan si at de reflekterer denne strategien, mens 16 av dem passer bedre under en av de andre to strategiene (6 under resultatstrategien, 10 under verdistrategien). Dette indikerer at de typene av organisasjoner jeg hadde forventninger til i forhold til denne strategien i stor grad faktisk reflekterer rettighetsstrategien i sine bidrag.

Som for de foregående to strategiene vil jeg se på bidrag som reflekterer rettighetsstrategien på flere punkter, de som bare gjør det på noen få, og bidrag som kan sies å reflektere flere av strategiene.

De fire første bidragene inneholder flere av kriteriene formulert ovenfor, og er klare eksempler på et syn på at EUs legitimitet avhenger av hvordan Charteret garanterer alle typer rettigheter, spesielt sivile og politiske, og at konventet inkluderer sivilsamfunnets rett til å delta i arbeidet, at borgerne må kunne anse seg for å være lovens forfattere. CONTRIB 106 er et av fire bidrag fra International Federation of Human Rights (FIDH), en internasjonal menneskerettighetsorganisasjon, og er deres bidrag til høringen 27. april 2000. Bidragets kjerne er at alle menneskerettigheter er universelle, uadskillelige og gjensidig avhengige av hverandre. FIDH mener derfor at Charteret skal inneholde alle kategorier av rettigheter og at de skal gjelde for alle individer som befinner seg på unionens territorium, bortsett fra noen få unntak som bare gjelder for borgerne av unionen, som blant annet stemmerett. FIDH hevder at det er menneskerettigheter som former menneskers identitet. Disse rettighetene må baseres på universelle verdier, ikke på spesielle europeiske verdier. Det er for FIDH helt nødvendig at Charteret inneholder alle typer rettigheter (sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle), og at Charteret må gjelde alle sider av unionens politikk: *"... the matter would be of a Charter of fundamental rights of the European Union – and not of the European Communities – covering consequently the three pillars of the European Union Treaty"* (CONTRIB 106:6).

European Trade Union Confederation (ETUC), et europeisk nettverk av fagforeninger som representerer over 46 millioner medlemmer, og Platform of European Social NGOs, et samarbeid mellom 21 ulike europeiske NGOer, drev en aktiv felles kampanje i forhold til Charteret, med bred debatt i sine nasjonale organisasjoner og med seks felles bidrag til konventet (og to i tillegg for Platform). CONTRIB 158 er et av disse felles bidragene,

og der Platform-ETUC stiller en rekke krav til Charteret. Bidraget er et punktvis sammendrag av CONTRIB 75 fra de samme organisasjonene. Kravene som stilles til Charteret er en forutsetning for at unionen skal ta skrittet fra et økonomisk samarbeid til et borgernes Europa. Platform-ETUC krever at Charteret reflekterer grunnleggende rettigheters universelle og uadskillelige karakter, at det gjelder for alle: *"citizens, residents, migrants, refugees, undocumented persons"* (CONTRIB 158:3), og at det inneholder sivile, politiske, sosiale, kulturelle og økologiske rettigheter. Charteret må også bli gjort bindende, integreres i traktatene og bli håndhevet av ECJ. I tillegg er Platform-ETUC opptatt av at Charteret styrker deltakelsesdemokratiet på europeisk nivå gjennom økt gjennomsiktighet, tilgang til informasjon og rettigheter til deltakelse. Disse prinsippene må også brukes i utarbeidelsen av Charteret, og det kreves derfor at det ferdige Charteret utsettes for en indikativ stemmegivning av sivilsamfunnets organisasjoner.

CONTRIB 346 er et av to bidrag fra *"Liaison Committee of the NGOs enjoying consultative status with the Council of Europe"*, som er 407 ulike NGOer. Bidraget er kort og har noen få krav til charterkonventet som gjør at bidraget kan sies å reflektere rettighetsstrategien. NGOene krever at Charterets verdibasis må være bygget på universelle prinsipper som solidaritet, likhet og menneskeverd heller enn kulturspesifikke verdier og at man derfor blant annet må bytte ut *"religiøs arv"* med *"spirituell arv"* i forordet til Charteret. Dernest er NGOene opptatt av at Charterets innhold og struktur reflekterer grunnleggende rettigheters universelle og uadskillelige karakter, og at økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile og politiske rettigheter inkluderes. Charteret må videre gjøres bindende gjennom innlemmelse i traktatene. I tillegg er NGOene opptatt av prinsippet om deltakelsesdemokrati, og at Charteret må inkludere *"recognition of the right to civil dialogue granting organised civil society the right to information, communication and consultation in order to participate, propose, negotiate and verify political processes"* (CONTRIB 346:2).

CONTRIB 264 er fra Armutzkonferenz (Österreichisches Netzwerk gegen Armut und Soziale Ausgrenzung), en østerriksk organisasjon mot fattigdom og sosial ulikhet. Dette bidraget reflekterer rettighetsstrategien på alle kriteriene. For eksempel krever Armutzkonferenz et bindende Charter av sosiale og politiske rettigheter, som får kompetanse innen samtlige av unionens politikkområder. Når det gjelder prosess kreves det i bidraget en forlengelse i tid, for å tillate en bredere og mer omfattende debatt om Charteret blant befolkningen i alle medlemsstatene. Kjernen i bidraget er en forståelse av EU som et politisk prosjekt, som et fellesskap basert på demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter. Et Charter av politiske

og sosiale rettigheter vil i følge Armutzkonferenz kunne motvirke borgernes syn på EU som kun et økonomisk prosjekt: *"...dass die Bürgerinnen und Bürger 'Europa' nicht bloss als Wirtschaftsunion, vielmehr als eminent politisches Projekt erfahren – als Gemeinschaft, die für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte steht"* (CONTRIB 264:2).

La meg nå gå videre til syv bidrag som alle først og fremst reflekterer rettighetsstrategien, men som illustrerer at mange av bidragene fra sivilsamfunnet konsentrerer seg om få elementer i forbindelse med Charteret, og at mange bidrag bare har et eller to elementer som gjør det mulig å plassere dem i en av strategiene ved hjelp av kriteriene jeg har formulert. CONTRIB 162 er Amnesty Internationals bidrag til høringen 27. april 2000, og er et av totalt fem bidrag fra Amnestys ulike avdelinger. Amnesty er opptatt av menneskerettighetenes uadskillelige og universelle karakter. De krever derfor at Charteret inkluderer alle typer rettigheter, styrker rettighetene (gjerne med nye rettigheter) og gjør dem gjeldende for alle individer. Dersom Charteret møter disse kravene må det gjøres bindende med klagemuligheter for individer til ECJ, og Charteret må gjelde for: *"all the activities of the EU institutions, the entities created under the TEU, Member States when acting within and also outside the sphere of EC/EU law and private parties acting within the consent or acquiescence of governments"* (CONTRIB 162:17).

CONTRIB 213 er bidraget til høringen 27. april 2000 fra "Forum des Migrants de l'Union européenne" (FMUE), en organisasjon som er opptatt av rettighetene til tredjelandsborgere bosatt i EU. I likhet med Amnesty understreker FMUE grunnleggende rettigheters universalitet og uadskillelighet. FMUE understreker at et rettferdig Charter må sørge for at tredjelandsborgere har samme mulighet til å nyte de sivile, politiske, sosial, kulturelle og økonomiske rettighetene i Charteret som EUs borgere. FMUE mener at Charteret må motarbeide diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, som er den alvorligste typen diskriminering: *"les discriminations les plus graves reposant sur une distinction de nationalité"* (CONTRIB 213:2). Bidraget sier ingenting om konventmetoden eller Charterets status, men de to punktene det sier noe om, er tydelige bestanddeler i et rettighetsbasert syn på legitimitet.

To bidrag som tar for seg prosessen, og bruker mye plass på det, er CONTRIB 241 fra det Danske Senter for Menneskerettigheter (DSM), på vegne av ytterligere fire nordiske menneskerettighetssentre, deriblant det Norske Institutt for Menneskerettigheter, og CONTRIB 348 som er et av fem bidrag fra "Carrefour pour une Europe civique et sociale" (CAFECS).

Begge bidragene mener at Charteret er av stor betydning, og at arbeidet med det må være starten på demokratisk deltakerdemokrati i unionen. Begge ønsker konventmetoden velkommen som en stor forbedring i forhold til IGC-metoden: *"on est enfin sorti de la méthode intergouvernementale"* (CONTRIB 348:2), både fordi man involverer nasjonale parlamenter og sivilsamfunnet. CAFECs sier at selv om sivilsamfunnets tidsfrister for bidrag til konventet er for korte, er det viktig med deltakelse, og det er positivt at arbeidets gjennomsiktighet økes gjennom dokumentenes tilgjengelighet på konventets internettside. DSM er enig i at rammene og fristene for sivilsamfunnets deltakelse er for stramme, ja, at tidsrammen for hele arbeidet med Charteret er altfor kort og dermed umuliggjør den nødvendige folkelige debatt om effektene av Charteret. DSM er likeledes kritiske til den ensidige satsingen på internett som medium i spredningen av informasjon om konventets arbeid og sivilsamfunnets bidrag, ettersom store deler av befolkningen i EU ikke har tilgang til dette mediet. Bruken av internett må derfor utfylles med mer tilgjengelige kommunikasjonsmidler, og tidsrammen for arbeidet burde utvides, ifølge DSM, fordi *"(it) is decisive for the future legitimacy of the European Union that there is a broad awareness of and support to the Charter"* (CONTRIB 241:2).

La meg kort se på tre eksempler på bidrag for kvinneorganisasjoner. CONTRIB 27 er et av seks bidrag fra European Women's Lobby (EWL), den største kvinneorganisasjonen i Europa som representerer over 2700 medlemsforeninger; CONTRIB 181 er et høringsbidrag fra 27. april 2000, og er et av hele 8 bidrag fra Association of Women of Southern Europe (AFEM), en føderasjon av kvinne-NGOer fra sørlige medlemsstater i EU; og CONTRIB 227, et av to bidrag fra European Centre of the International Council of Women (ECICW), med medlemmer fra 17 europeiske land. Disse tre bidragene er omtrent like i det at de har noenlunde de samme krav til likhet mellom kjønnene, og at de i tillegg reflekterer rettighetsstrategien på et eller to av kriteriene jeg formulerte for denne strategien. Alle tre bidragene har krav til at Charteret skal ha full likestilling mellom kjønnene på alle områder, og at det skal inkluderes formuleringer i Charteret om at dette kan oppnås med midlertidige "positive measures" som favoriserer kvinner. Rettferdighet avhenger spesielt av en slutt på diskriminering på grunn av kjønn, ettersom kvinner ikke er å anse som en gruppe, men som halvparten av befolkningen, og at mange kvinner *"suffer from multiple discrimination"* (CONTRIB 27:3). Utover dette understreker både AFEM og ECICW menneskerettigheters universelle og uadskillelige karakter, og at Charteret når det inneholder alle typer grunnleggende rettigheter må bli gjort bindende og være "enforceable". ECICW er også opptatt av at rettighetenes universelle

karakter innebærer at Charteret må gjelde for alle mennesker på unionens territorium og for alle deler av EU-samarbeidet. EWL påpeker i tillegg nødvendigheten av å involvere sivilsamfunnet i konventets arbeid, og mener dette er spesielt nødvendig ettersom konventets sammensetning er svært skjev, med bare 9 kvinner av 62 medlemmer (som det går frem av tabell 4.1 er dog tallet feil, det var faktisk 10 kvinnelige medlemmer). Dette svekker prosessens legitimitet og vil påvirke resultatet: "... *the lack of women in the Convention will certainly affect the outcome of its work. The EWL fears that women's interest may be overlooked in the elaboration process*" (CONTRIB 27:2).

La meg se på et bidrag som ut fra mine spørsmål er vanskelig å plassere i forhold til strategi, men som inneholder elementer som kan vurderes å reflektere rettighetsstrategien. CONTRIB 225, fra l'Institut pour la Démocratie i Paris, gir uttrykk for glede over den mulige betydningen av Charteret som begynnelsen på en fremtidig europeisk konstitusjon dersom det gjøres bindende. Et slikt charter kan dog ifølge instituttet virke mot sin hensikt dersom det ikke gis en korrekt utforming, og man må derfor i arbeidet med Charteret veie ulike hensyn opp mot hverandre. For eksempel må sosiale rettigheter og friheter som sikrer økonomisk effektivitet ses i sammenheng, fordi myndigheters evne til å yte sosiale tjenester avhenger av at den europeiske økonomien er konkurransedyktig i en global økonomi. Her ser det ut til at det ikke er økonomiske aktørers interesser som opptar instituttet, men hvordan god kvalitet på de sosiale tjenestene (som sikrer rettferdighet i samfunnet) følger av en sunn økonomi som genererer offentlige inntekter. Arbeidet med Charteret er etter instituttets mening så viktig og komplisert at det stilles spørsmålstegn ved om konventmetoden kan sikre det ønskede resultat. Komplekse saker krever (juridisk) ekspertise fremfor lovgivende eller representative forsamlinger: "*Plus un sujet des complexe, plus on gagne à séparer la fonction d'expertise et la fonction tribunitienne*" (CONTRIB 225:3). Instituttet støtter initiativet med Charteret, og ønsker grundige og velformulerte demokratiske (sivile, sosiale og politiske) rettigheter, men mener samtidig at dette er vanskelig å oppnå med en åpen, representativ og inkluderende prosess. Instituttet setter altså prosessens effektivitet og resultatets kvalitet foran representativitet og deltakelses- og begrunnelsesrettigheter. Dette er ikke forenlig med rettighetsstrategien. Allikevel er det slik at resultatet ikke vurderes i forhold til egennytte, men i forhold til rettigheters sikring av rettferdighet og demokrati. I følge kriteriene har altså bidraget elementer av både rettighetsstrategien og resultatstrategien, og det er tydelig at mine seks spørsmål ikke alltid passer like godt på alle bidragene. Ses argumentene i bidraget som helhet er det dog slik at CONTRIB 225 reflekterer en tanke om rettferdighet og om sivile og

politiske rettigheters legitimering av det politiske systemet.

Jeg avslutter dette avsnittet med å se på to bidrag som inneholder elementer av både rettighets- og verdistrategien. CONTRIB 135 er høringsbidrag til høringen 27. april 2000, og er et av fem bidrag fra Young European Federalists (YEF), en sammenslutning av organisasjoner fra 27 europeiske land som arbeider for et føderalt Europa. YEF er i sitt bidrag opptatt av at borgernes Europa skal overta for unionens økonomiske dimensjon. YEF ønsker Charteret som en start på arbeidet med en europeisk konstitusjon som gir borgerne sivile og politiske rettigheter som stadfester prinsippet om folkets suverenitet i unionen. YEF ønsker konventmetoden velkommen, med involvering av EP, nasjonale parlamenter og dialog med sivilsamfunnet, en fremgangsmåte de beskriver som: *"profoundly innovative and more democratic than any other procedure experienced at European level so far"* (CONTRIB 135:4). I tillegg til disse klare tegnene på et rettighetsbasert syn på legitimitet, er YEF også opptatt av det unike ved Europa og ønsker å tydeliggjøre dette gjennom Charteret. YEF hevder blant annet at legitimiteten og tilliten til unionen og dens institusjoner øker dersom et bindende Charter definerer verdiene og prinsippene som EU bygger på. Bidraget kan altså sies å inneholde elementer som reflekterer verdistrategien.

Det samme gjelder for et bidrag til høringen 27. april 2000, som er et av tre bidrag fra Union of European Federalists (UEF), en organisasjon av individer fra 10 av unionens medlemsstater som arbeider for et føderalt, demokratisk Europa. Dette bidraget ligger på konventets internett-side, men det er av en eller annen grunn ikke nummerert, så jeg har kalt det "CONTRIB_UEF". UEF sitt bidrag har omtrent samme innhold som det nettopp omtalte fra YEF. UEF mener Charteret må inneholde alle kategorier (sivile, politiske, sosiale, økologiske og kulturelle) rettigheter, og at det må gjøres bindende med muligheter for klage til ECJ. UEF ser på Charteret som et viktig steg mot konstitusjonaliseringen av EU, og ønsker konventmetoden (med deltakelse fra EP, nasjonale parlamenter og konsultasjoner med sivilsamfunnets organisasjoner) velkommen som et *"democratic move forward compared to the old diplomatic method of intergovernmental conferences"* (CONTRIB_UEF:2). I tillegg til dette er UEF også opptatt av verdiers betydning som grunnlag for det europeiske samarbeidsprosjektet, og mener at Charteret kan bidra i utviklingen av et etisk fellesskap. *"Such a Charter will undoubtedly contribute to the transformation of the Union into a **community of values**. Europeans need to have a point of reference linked to a clear set of values..."* (CONTRIB_UEF:1). Bidragene fra YEF og UEF kan ut fra kriteriene plasseres i både rettighets- og verdistrategien. Det er allikevel verdt å merke

seg at de i motsetning til enkelte bidrag under verdistrategien ikke gir uttrykk for at det allerede eksisterer et definert verdisett i unionen. Argumentene deres går snarere ut på at rettigheter kan skape betingelser for å utvikle verdier, ikke omvendt. Bidragene er derfor etter min mening først og fremst uttrykk for legitimering gjennom rettigheter, men de illustrerer hvorledes de to strategiene henger sammen, noe jeg tar opp i konklusjonskapitlet.

Til slutt skal denne strategien oppsummeres kort med et blikk på den geografiske fordelingen av NGOer og hvilke kriterier som er sentrale. Tabell 5.6 viser den geografiske basen til NGOene som utfra bidragenes innhold er plassert under rettighetsstrategien. Denne strategien er den eneste av de tre som har et krav om representativ deltakelse i politiske prosesser. Som tidligere nevnt representerer ikke de nasjonalbaserte NGOene som deltok i Charterprosessen engang alle unionens 15 medlemsland. På den annen side er de internasjonale og europeiske organisasjonene bestående av nasjonale NGOer fra de aller fleste av unionens medlemsland (basert blant annet på informasjon fra NGOene i deres bidrag og fra Philip og Gray 1996).

Tabell 5.6 – NGOene under rettighetsstrategien (fordelt etter innhold), i forhold til geografi

	<i>Antall NGOer</i>	Inter- nasjo- nale	All- euro- peiske	Nor- den	Be- Ne- Lux	Eng- land/ Irland	Fran- krike	Tysk- land/ Øster- rike	Sør- Euro- pa
Rettig- heter	110	14	39	8	-	-	19	27	3
<i>Totalt antall</i>	182	22	69	12	3	9	21	42	4

Som vist i kapittel 4 var det ikke noen logikk i konventets arbeid om representativ deltakelse fra sivilsamfunnets side. Konventet gjorde for eksempel ingen forsøk på å invitere organisasjoner for at alle typer interesser og alle geografiske områder i unionen skulle ha mulighet til å delta i arbeidet. I den grad det fantes en logikk var den fokusert på organisasjonenes nedslagsfelt i befolkningen for å synliggjøre arbeidet med Charteret og sette i gang en debatt om det. Det var heller ingen form for formelle rettigheter til innflytelse for sivilsamfunnet, noe flere av organisasjonene er negative til i sine bidrag. Det femte kriteriet, om prosess, er da også et av de viktigste kriteriene for å identifisere en rettighetsbasert legitimitetslogikk i NGOenes bidrag.

Tabell 5.7 – Bidrag under rettighetsstrategien. Kriterier som plasserer bidragene under rettighetsstrategien
 ("JA" indikerer at bidraget svarer til forventningene under denne strategien, i forhold til det enkelte kriteriet)

BIDRAG	1. Hva er EU?	2. Type rettig- heter i Charteret?	3. Bindende Charter eller erklæring?	4. Charterets jurisdiksjon?	5. Hva slags pro- sess?	6. Type NGO
CONTRIB 27	-	(JA)	-	-	JA	JA
CONTRIB 106	-	JA	JA	JA	-	JA
CONTRIB 135	-	JA	-	-	JA	-
CONTRIB 158	-	JA	JA	JA	JA	JA
CONTRIB 162	-	JA	JA	JA	-	JA
CONTRIB 181	-	JA	JA	-	-	JA
CONTRIB 213	-	JA	-	JA	-	JA
CONTRIB 225	(JA)	JA	-	-	-	-
CONTRIB 227	-	JA	JA	JA	-	JA
CONTRIB 241	-	JA	-	-	JA	JA
CONTRIB 264	JA	JA	JA	(JA)	JA	JA
CONTRIB 346	-	JA	JA	-	JA	JA
CONTRIB 348	-	JA	-	-	JA	JA
CONTRIB_UEF	-	JA	JA	JA	JA	-

Som det går frem av tabell 5.7, er det andre og tredje kriteriet også sentrale under denne strategien, dels også det fjerde kriteriet. Forventet type NGOer i forhold til innholdet i deres bidrag stemmer noe bedre for rettighetsstrategien enn hva tilfellet var for verdistrategien, men dårligere enn for resultatstrategien. Av de 103 NGOene (med leste bidrag) av type menneskerettighetsorganisasjoner, sosiale organisasjoner osv. hadde 87 av dem (nesten 85%) innhold i bidragene sine som plasserer dem under rettighetsstrategien.

VI. Tvilstilfeller

11 av de 12 bidragene fra privatpersoner til konventet gjennomlest⁴⁴. Ingen av disse bidragene reflekterer en av de tre legitimeringsstrategiene like tydelig som noen av NGOenes bidrag. De viktigste grunnene til dette er at bidragene enten er fokusert på juridiske detaljer, eller at de ikke direkte

⁴⁴ En persons to bidrag foreligger bare på spansk (CONTRIB 93 og CONTRIB 275).

omhandler Charteret om grunnleggende rettigheter. La meg gi noen eksempler. CONTRIB 41, fra Joël Zylberberg, er et 77 sider langt dokument om rasisme, og inneholder ulike betraktninger omkring rettigheter som beskytter mot rasisme. Bidraget er vanskelig å plassere, selv om motstand mot rasisme er krav om rettferdighet og likebehandling på bakgrunn av hudfarge eller etnisk bakgrunn, og dermed kan sies å passe inn under rettighetsstrategien. CONTRIB 138 fra Klaus Lörcher er en omfattende sammenlikning av sosiale rettigheter i ulike chartre og rettighetsregistre, ment å skulle vise hvilke sosiale rettigheter som på det tidspunktet bidraget ble sendt ikke var inkludert i konventets liste over rettigheter til diskusjon. Bidraget er vanskelig å klassifisere ettersom det ikke tar standpunkt til hvilke sosiale rettigheter som er viktige å få med og hvorfor.

CONTRIB 335 fra Nikolaus Schultz og CONTRIB 280 fra Juliette Lelieur, begge jurister, er juridiske betraktninger rundt detaljer i artikkelforslag fra konventet, og er vanskelig å knytte opp mot en av legitimeringsstrategiene. CONTRIB 335 argumenterer for at det er unødvendig med en formulering i Charteret om at unntak fra rettigheter må reflektere meningene bak disse rettighetene, mens CONTRIB 280 omhandler formuleringen av en artikkel om forbud mot å straffe for noe man allerede er dømt eller frifunnet for. Det siste er et uttrykk for sivile rettigheter, og det er derfor mulig å se CONTRIB 280 som et smalt uttrykk for rettighetsstrategien.

Noen få av NGOenes bidrag er også vanskelige å plassere i forhold til de tre legitimeringsstrategiene. Gjennomgangen av sivilsamfunnets bidrag avsluttes med å se på to slike bidrag. CONTRIB 78, fra International Health Forum Gastein, er en erklæring fra ”European Health Forum Gastein 1999”, med referat fra ulike arbeidsgrupper knyttet til forbedrede helsetjenester, både gjennom forbedrede behandlingstilbud og bedre offentlige helsetjenester. Bidraget forholder seg ikke til Charteret om grunnleggende rettigheter i det hele tatt, og i den grad det er mulig å forbinde det med en av de tre strategiene, er det gjennom anbefalinger om bedre helsetilbud garantert også gjennom EU-nivåets innsats. Dette innebærer i såfall at sosiale rettigheter og tilbud ivaretas på EU-nivå, og kan knyttes til rettighetsstrategien. CONTRIB 238 er et bidrag fra ”Deutschen Mennonitischen Friedenskomitee” (DMFK). Bidraget er en kopi av et sekslinjers opprop om at militærnekting på samvittighetsgrunnlag må inkluderes som grunnleggende rettighet i Charteret, og at militærnektene har rett til asyl. Oppropet har åpenbart blitt brukt i en underskriftskampanje, ettersom det lenger nede på siden er plass til underskrift og at det oppgis adressen til konventets sekretariat. I den grad dette bidraget kan tolkes, vil det være mulig å tenke seg at militærnektene på

samvittighetsgrunnlag kan vurdere Charterets legitimitet utfra evnen til å inkludere den foreslåtte rettigheten. En slik rettighet vil være uttrykk for ikke-diskriminering på alle grunnlag, også personlig overbevisning.

VII. Konklusjon

Denne gjennomgangen har vist at alle de tre legitimeringsstrategiene reflekteres i bidragene fra sivilsamfunnet. Som ventet kunne et flertall av organisasjonenes bidrag knyttes opp mot rettighetsstrategien, mens resultatstrategien ble reflektert i færrest. En annen forventning som slo til, var at en del bidrag var vanskelige å klassifisere. Vurderingene av innholdet har hovedsakelig foregått i forhold til spørsmålene som ble formulert i kapittel 2. Dette har gitt en mest mulig ensartet behandling av bidragene, men fremgangsmåten medfører samtidig en risiko for å gå glipp av informasjon som ikke passer inn. Samtidig er det viktig å huske på at de tre strategiene, slik jeg presenterte dem, representerer idealtyper, og at argumenter fra sivilsamfunnet bare i begrenset grad vil reflektere disse. Det er dog en utfordring som ligger i all samfunnsvitenskapelig analyse, virkeligheten er sjelden "perfekt" i forhold til teoretiske begreper og modeller.

Når det gjelder kriteriene i forhold til bidragene, forholdt innholdet i bidragene under resultatstrategien seg først og fremst til det første, tredje og fjerde kriteriet. Bidragene under verdistrategien forholdt seg hovedsakelig til det første og andre kriteriet, mens under rettighetsstrategien var det andre, tredje og femte kriteriet mest sentralt for å plassere bidragene. Alt i alt kan det altså se ut som om spørsmål fem og delvis spørsmål fire er mindre nødvendig enn de andre tre innholdsspørsmålene. Ved å se hva NGOenes bidrag sier om hva EU er, hva slags type rettigheter Charteret bør inneholde og hva slags status Charteret skal ha, er det altså mulig å plassere de aller fleste bidragene i forhold til legitimeringsstrategi.

Når det gjelder type NGO, fungerte dette bra som indikator på innhold i forhold til resultatstrategien, mens det var noe mindre presist for de andre to strategienes vedkommende. En betydelig del av NGOene kategorisert etter type for en av disse to strategiene, viste seg å ha et innhold som passet best på den andre av de to. En del bidrag viste seg også å passe innholdsmessig innenfor både verdi- og rettighetsstrategien. Et annet interessant funn var det faktum at rettighetsstrategien ble uttrykt hos færre NGOer enn ventet (selv om flertallet gjorde dette), til fordel for verdistrategien. Dette kan bety at en god del NGOer faktisk vektlegger verdifellesskaps rolle i legitimeringen av EU, eller at analyseopplegget i denne rapporten ikke i tilstrekkelig grad klarte

å skille verdi- og rettighetsstrategiene. Denne antakelsen styrkes av at mange bidrag under hver av de to strategiene også presenterte argumenter som passet under den andre strategien. Dette kan tyde på at de to strategiene på enkelte områder går over i hverandre, og at verdistrategien er utydelig som egen strategi, at det er problematisk å vurdere EUs legitimitet i forhold til en definering av det "kulturelle Europa". Om det ville vært mer hensiktsmessig å bruke verdistrategien som en del av rettighetsstrategien enn som en frittstående strategi slik det er gjort i denne analysen, er blant de spørsmål som drøftes i konklusjonskapitlet.

Det jeg har forsøkt i denne rapporten er å analysere konventets mandat, konventets arbeid og sivilsamfunnets bidrag ved hjelp av de samme legitimeringsstrategiene. I det neste og avsluttende kapitlet oppsummerer jeg hva jeg har funnet og forsøker å sette de to analysekapitlene i sammenheng, så logikken "ovenfra", bak mandatet og logikken i konventets arbeid, kan sammenliknes med svaret "nedenfra" slik det kom til uttrykk i sivilsamfunnets bidrag.

Kapittel 6

Konklusjon

I. Innledning

Spørsmålene som lå bak analysen i denne rapporten var: hva slags oppfatninger om legitimitet lå bak Charteret om grunnleggende rettigheter fra EUs og konventets side, og hva slags oppfatninger om legitimitet kom til uttrykk i sivilsamfunnets bidrag til prosessen?

Charteret var av flere grunner godt egnet til en studie av EUs legitimitet. EU oppfattes av mange som et økonomisk prosjekt. Beslutningen om å utvikle et rettighetscharter med konstitusjonelle overtoner var derfor egnet til å fremkalle ulike perspektiver på EU som enhet. En studie av arbeidet med Charteret var en god anledning til å kartlegge hvilke oppfatninger av legitimitet som gjorde seg gjeldende, ettersom EU fremdeles er omstridt med hensyn til hva slags type enhet den er og skal være.

Den åpne invitasjonen til å komme med innspill, uten begrensninger, gjorde det mulig å danne et genuint inntrykk av sivilsamfunnets bilde av Europa, ettersom jeg antok at organisasjoner engasjerte seg på bakgrunn av en visjon eller målsetning i forhold til EU. Sammen med konventmetodens åpenhet, ble det derfor mulig å koble oppfatningene om legitimitet ovenfra (hos aktører og institusjoner i EU) og nedenfra (i responsen fra sivilsamfunnet). Spennvidden i perspektivene på EU gjorde det relevant å bruke tre legitimeringsstrategier for å ordne analysen av konventet, Charteret og sivilsamfunnets bidrag.

I dette siste kapitlet blir analysen kort oppsummert, før jeg drøfter resultatene av analysen i forhold til rapportens problemstilling og ser hva slags uttrykk for legitimitet jeg fant. I denne drøftingen kobler jeg analysens to deler sammen for å se hvilken grad av samsvar det var mellom logikken bak EUs initiativ og sivilsamfunnets respons. I tillegg ser jeg på forholdet mellom legitimeringsstrategiene før jeg avslutningsvis ser utover, på hva slags videre forskning som kunne vært fruktbart i forlengelsen av denne rapporten.

II. Oppsummering av analysen

I kapittel 2 redegjorde jeg for tre legitimeringsstrategier og operasjonaliserte disse med seks spørsmål om EU, Charteret og Charterprosessen som gjorde det mulig å utvide analysen til å gjelde argumenter om EUs legitimitet selv om det var arbeidet med Charteret om grunnleggende rettigheter som ble studert.

Fra et begrenset og overveiende økonomisk samarbeid har EU utviklet seg både i bredde og dybde. I kapittel 3 drøftet jeg logikken i EUs institusjoner og prosesser, og jeg så nærmere på hvordan unionens demokratiske underskudd og manglende legitimitet har presset frem en debatt om hva slag type politisk enhet som utvikles. Sentralt i denne debatten står spørsmål som tilhørighet og borgernes rettigheter. Utarbeidelsen av et rettighetscharter var en mulighet for denne debatten å tre tydelig frem, spesielt ettersom mange fortsatt tenker om EU som et økonomisk og mellomnasjonalt prosjekt hvor et "bill of rights" ikke nødvendigvis hører hjemme. I kapittel 4 så jeg derfor nærmere på hva slags logikk som lå bak mandatet, konventet og det ferdige Charteret. Analysen i dette kapitlet gikk både på innhold og prosess, ettersom konventmetoden ble introdusert i arbeidet med Charteret. Denne metoden var preget av en inntil da ny grad av åpenhet, som ga meg mulighet for å vurdere arbeidet i forhold til forventninger avledet av de tre legitimeringsstrategiene.

Konventets invitasjon til sivilsamfunnet om å bidra med innspill til arbeidet, ga en unik mulighet til å se hvorledes sivilsamfunnet tenkte omkring introduksjonen av et rettighetscharter i unionen, og hva slags perspektiver på EUs legitimitet som kom til uttrykk i denne responsen som var grunnlaget for analysens andre del, i kapittel 5. Denne delen av analysen begrenset seg til de delene av sivilsamfunnet som faktisk responderte på Charteret. Dette var ikke et representativt uttrykk for sivilsamfunnet, men analysen dekket (med språklige forbehold) det univers av organisasjoner som tok initiativ til å uttrykke seg. Begge delene av analysen ble foretatt ved hjelp av legitimeringsstrategiene.

III. Resultatene av analysen

A. Hva slags legitimering?

Det var først og fremst legitimering gjennom rettigheter som ble avdekket både i analysen av konventet og Charteret, og i sivilsamfunnets bidrag. Dette innebærer en visjon om et Charter med fokus på sivile, politiske og sosiale

rettigheter mer enn økonomiske, som et "bill of rights". Jeg fant altså i hovedsak uttrykk for et ønske om å føre unionen vekk fra et økonomisk fokus til en type politisk enhet som er en selvstendig rettighetsgiver. At en fjerdedel av NGOene ble plassert under verdistrategien i analysen, svekker ikke nødvendigvis denne konklusjonen. NGOene under verdistrategien uttrykte også ønsker om et dypere fellesskap, forskjellen var i hvilken grad dette fellesskapet må basere seg på (gjen-) oppdaging av felles verdier og normer eller hvorvidt det må basere seg på rettighetsbasert demokratisk utvikling av fellesskap og identitet knyttet til det europeiske integrasjonsprosjektet. Både aktører i konventet og i sivilsamfunnet tydeliggjorde ønsker om en europeisk konstitusjon. Også prosessen var uttrykk for rettighetsstrategien. Den inkluderende, åpne og delibererende konventmetoden muliggjorde utviklingen av et Charter det var bred enighet om.

I analysen av sivilsamfunnets bidrag var spørsmålene om hva slags EU, hva slags type rettigheter, og hva slags type status for Charteret, de som klart skilte bidragene. Skillet mellom verdi- og rettighetsstrategiene i bidragene gikk først og fremst på type rettigheter i Charteret, mens for resultatstrategien viste forventninger om type organisasjon å plassere de fleste bidragene. I bidragene fra sivilsamfunnets organisasjoner kom det til uttrykk ulike argumenter og posisjoner, men halvparten av NGOene ga uttrykk for rettighetsstrategien.

Fra konventets side ble det, i likhet med hos flertallet av sivilsamfunnets organisasjoner, argumentert for sivile og politiske rettigheter, noe som reflekteres i det proklamerte Charteret. Men der konventet gikk inn for begrensninger, i form av horisontale bestemmelser om gyldighetsområder, om unionsborgerskap basert på statsborgerskap i medlemslandene, og om rettigheter kun for unionens borgere, ville sivilsamfunnet gå lenger. En av grunnene til dette kan ha vært begrensningene i konventets mandat og i Charterets institusjonelle kontekst, begrensninger som ikke gjaldt for sivilsamfunnets vyer.

Også når det gjaldt prosess, kom det til uttrykk et skille mellom konventet og sivilsamfunnet. Selv om prosessen var satt opp som en deliberativ metode, og store deler av arbeidet reflekterte dette, bar deler av arbeidet preg av forhandling. Dette kom hovedsakelig av at det var ulike visjoner om EU som kom til uttrykk, både hos aktører i konventet, og hos sivilsamfunnet. Konventet måtte også foreta en avveining mellom representasjon og deliberasjon. I praksis innebar dette at sivilsamfunnets organisasjoner ikke ble

tatt inn i arbeidet, noe som førte til at mange organisasjoner ga uttrykk for ikke å bli tatt på alvor.

Selv om jeg hovedsakelig fant et rettighetsbasert legitimeringsperspektiv (hos 60 prosent av NGOene), var det også trekk ved arbeidet med Charteret, og Charteret selv, som reflekterte forventninger som ble formulert ut fra de to andre strategiene. Med resultatstrategien var det mulig å avdekke perspektiver på EU som et begrenset samarbeid uten behov for direkte legitimering. I analysen ble det da også funnet slike argumenter, både i konventet og i bidragene fra sivilsamfunnet. Resultatstrategien ble eksempelvis funnet igjen i det faktum at Charteret inneholder bestemmelser som gjør det usikkert i hvilken grad det vil kunne gis en anvendelse som faktisk reflekterer en vei bort fra unionens økonomiske karakter eller ikke. Selv om Charteret ble vedtatt av konventet og proklamert av unionens institusjoner, hadde ulike aktører innenfor og utenfor konventet posisjoner til Charteret og konventmetoden som reflekterte motstand mot både innhold og prosess. Omtrent en syvendedel (14 prosent) av NGOene reflekterte resultatstrategien i sine bidrag, og dette var nesten utelukkende organisasjoner som representerte økonomiske aktører.

Det mest markante skillet i forhold til sivilsamfunnets organisasjoners geografiske base, ut fra innholdet i deres bidrag, var at samtlige britiske nasjonalt baserte organisasjoner reflekterte resultatstrategien. Riktignok var disse hovedsakelig representanter for økonomiske interesser, med den nasjonalt baserte delen av det organiserte britiske sivilsamfunnet som organiserte seg, gjorde dette med et uttrykk som reflekterer det tradisjonelle britiske standpunktet til EU. Det er vanskelig å si noe om hvilke deler av det enkelte lands sivilsamfunn som engasjerte seg, ettersom en stor del av nasjonale NGOer ble representert av alleuropeiske paraplyorganisasjoner.

Felles verdier er sentralt for utviklingen av identitet og tilhørighet som kan være med på å skape tillit og støtte til politiske enheter, og det var derfor viktig å inkludere også verdistrategien i analysen. Jeg kommer tilbake til utfordringene i forhold til verdistrategien, for selv om konventets arbeid inneholdt elementer av gjenoppdaging av rettigheter og verdier, var det langt fra enighet om hvilke verdier som skulle forstås som de felles europeiske. Verdiene som kommer til uttrykk i forordet og i selve rettighetene i Charteret er hovedsakelig universelle, og også uttrykk for kulturelt mangfold basert på "underidentiteter". Dette kom til uttrykk også i den fjerdedelen (25 prosent) av organisasjonene fra sivilsamfunnet som reflekterte verdistrategien.

Det er dog slik at de sosiale rettighetene i Charteret kan tolkes som uttrykk for den europeiske sosiale modell og som en kilde til mulig solidaritet mellom de europeiske borgerne. I tillegg var det trekk ved involveringen av sivilsamfunnet i høringen som kan sies å reflektere verdistrategien, blant annet ved at det ble forsøkt lagt føringer i forhold til prioritering av europeiske NGOer.

B. Forholdet mellom legitimeringsstrategiene

Resultatstrategien er i forhold til EU i utgangspunktet en strategi i "opposisjon" til et rettighetscharter som inkluderer et bredt utvalg av grunnleggende rettigheter. Strategiens grunnlag er vurderinger omkring aktørers egen nytte, og overført på EU vil aktører som gir uttrykk for legitimering gjennom resultater først og fremst være opptatt av at EU begrenses til å produsere effektive resultater som gir dem, og basere seg på medlemsstatenes demokratiske kvalitet. Strategien er ikke utelukkende økonomisk, men det er blant økonomiske aktører den hovedsakelig reflekteres. Sett i forhold til debatten om EUs fremtid er denne strategien altså først og fremst en motvekt til argumenter om direkte legitimering av unionen, og ikke en strategi for hva slags basis denne legitimeringen skal ha. EU har på et vis beveget seg forbi resultatstrategien, noe også funnene i min analyse viser.

I EUs tilfelle kan man tenke seg verdistrategien som et uttrykk for en idé om basisen for en felleseuropeisk identitet, og det var en slik versjon av strategien som var mitt hovedfokus i analysen. Allikevel var det slik at jeg både i konventet, Charteret og sivilsamfunnets bidrag først og fremst fant en vektlegging av mangfold og av universelle verdier. Det ble funnet argumenter om Europas verdigrunnlag, og en del bidrag ble plassert i forhold til denne strategien. Mange av disse inneholdt dog argumenter om mangfold, om å legge mulighetene til rette for å utarbeide verdigrunnlaget, eller om verdier som først og fremst er universelle. Det kan derfor tenkes at verdistrategien bør forstås som en del av rettighetsstrategien. Spørsmålet er om verdiene og rettighetene som skal danne grunnlaget for den europeiske identiteten allerede "ligger der" og at prosesser må innrettes slik at disse kan gjenoppdages og synliggjøres, eller om verdiene og rettighetene må utvikles gjennom prosesser og institusjoner som baserer seg på demokratiske deltakelses- og begrunnelsesprinsipper. Det er på sett og vis altså et spørsmål om rekkefølge, om det allerede eksisterer en enighet om verdiene som kan legitimere EU, eller om man må arbeide seg frem til en enighet om grunnlaget som kan skape legitimitet, gjennom rettigheter. Debatten i

Charteret og argumenter i bidrag fra sivilsamfunnet, synliggjorde problemer knyttet til et perspektiv om at EUs felles verdigrunnlag er "ferdig definert". Det synes mer realistisk å bygge denne identiteten gjennom demokratiske prosesser og institusjoner på det europeiske nivået. Verdistrategien alene er således utilstrekkelig i denne debatten.

C. Konklusjon: hva slags EU?

Rapportens problemstilling, spørsmålet om hva slags legitimitetsoppfatninger som ligger bak Charteret og prosessen det ble dannet gjennom, ble besvart i to deler. Det er tydelig at det både "ovenfra" og "nedenfra" i arbeidet og debatten omkring Charteret kom til uttrykk synspunkter som reflekterer en stor bredde i spørsmålet om hva slags Charter som er ønskelig, og dermed ulike perspektiver på hva slags EU som er ønskelig og hva unionen skal basere sin legitimitet på. Hoveduttrykket var allikevel om et Charter med sivile, politiske og sosiale rettigheter som skulle gjøres bindende. Til grunn for dette ligger et syn på EU som en egen politisk enhet, en vei bort fra det økonomiske perspektivet på EU. Jeg fant også at hoveddelen av sivilsamfunnet ville gå lenger enn konventet i retning av en union som selvstendig rettighetsgiver. Konventet ville fortsatt ha begrensninger på EUs kompetanse, og at unionsborgerskapet skal basere seg på statsborgerskap i et medlemsland. Den relativt store forekomsten av argumenter (og trekk ved arbeidet av Charteret) som passet inn under verdistrategien slik jeg utviklet den i denne rapporten, støtter opp om funnet av et ønske om en mer direkte legitimering av unionen, rundt et fellesskap basert på verdier eller på rettigheter, og at den indirekte legitimeringen av et hovedsakelig økonomisk prosjekt er et tilbakelagt stadium.

Med de forbehold som er nødvendige med tanke på de ulike legitimeringsstrategienes egnethet i denne analysen, er etter min mening altså både Charteret, konventmetoden og innholdet i flertallet av bidragene fra sivilsamfunnet uttrykk for et perspektiv på EU som en politisk enhet som må legitimeres direkte i kraft av å være en selvstendig rettighetsgiver som sikrer borgernes personlige autonomi. Det var altså i hovedtrekk et samsvar mellom initiativet "ovenfra" og responsen "nedenfra", selv om sivilsamfunnet ville gå lenger enn konventet.

IV. Videre forskning

A. Charterets rolle

I forlengelsen av denne rapporten trer det frem en rekke emner for videre forskning. Det mest åpenbare er oppfølging av standpunktene rundt Charteret i forbindelse med avgjørelsen av dets status i reformkonventet og endelig av IGCen, og når effektene av Charteret etter hvert blir tydeligere. Av spørsmål som ville vært interessante å få besvart i denne forbindelse er for eksempel i hvilken grad Charterets endelige utforming og status gir effekter som representerer de ulike legitimeringsstrategiene og perspektivene på EU som har vært drøftet i denne rapporten. Selv om reformkonventet har inkludert Charteret i sitt forslag til en konstitusjonell traktat, gjenstår det å se hvordan (den endelige) traktaten vil regulere prosesser og forhold mellom institusjoner og nivåer i unionen, og dermed hva slags praktisk anvendelse og omfang rettighetene i Charteret vil kunne få.

B. Det nye konventet

En studie av det nylig avsluttede konventet om unionens fremtid vil kunne gi mulighet for en sammenlikning av de to konventene i forhold til funnene i denne rapporten. Reformkonventets mandat var av en ganske annen karakter enn hva som var tilfelle for Charterkonventet. Reformkonventet skulle nettopp arbeide med konstitusjonelle spørsmål og ble gitt muligheten til å utarbeide en konstitusjon. En sammenlikning av de to konventene må derfor drøfte hvilke ulike krav til prosedyrer og representativitet som nødvendiggjøres av mandatets karakter. I den grad det nye konventet oppfattes å være en konstitusjonell forsamling, vil det eksempelvis kunns stilles krav til at delegatene må velges direkte av folket for denne oppgaven. Interessante sammenlikninger av de to konventene kunne baseres både på prosedyrer og sammensetning. Spesielt relevant i forhold til min analyse vil det være å sammenlikne sivilsamfunnets deltakelse i de to konventene, både hva angår rammene for deltakelsen og innholdet i bidragene, i hvilken grad disse reflekterer ulike oppfatninger om EU. I reformkonventet ble sivilsamfunnets deltakelse institusjonalisert i et Forum, det ville være interessant å se i hvilken grad dette har medført en reell forandring fra Charterkonventet. Også til reformkonventet hadde sivilsamfunnet anledning til å sende bidrag, og omfanget av responsen her synes større enn hva tilfellet var for Charteret. Med tanke på den betydelige forskjellen på bredden i emnene for de to konventene er ikke dette spesielt overraskende. En analyse av bidragene til reformkonventet i forhold til de samme legitimeringsstrategiene som er brukt i denne rapporten, kunne ha gitt mulighet for en sammenlikning av fordelingen av perspektiver på EU og dens

legitimitet. På den måten ville det vært mulig med en større grad av sikkerhet å si noe om funnene i denne analysen er representative for synspunkter i det europeiske sivilsamfunnet.

Det nylig avsluttede konventet om unionens fremtid fikk i mandatet fra det Europeiske råd i Laeken som oppgave å utarbeide forslag til en mulig konstitusjon, og hadde i motsetning til Charterkonventet derfor faktisk mandat til å drøfte hva slags politisk enhet EU skal være og hvordan denne skal være organisert. Det ville derfor være interessant å sammenlikne debatten her med debatten fra Charterkonventet, i hvilken grad det er de samme emner, argumenter og posisjoner som går igjen. Dette kunne gjøres både gjennom en analyse av innholdet i bidrag fra sivilsamfunnet og gjennom en analyse av prosedyrer og strukturer i reformkonventet. Dette konventet ble i motsetning til Charterkonventet oppdelt i arbeidsgrupper. En studie av debatten (om Charterets status) i arbeidsgruppen om Charteret ville derfor være én mulighet.

Det ville også vært mulig å sammenlikne en rekke konkrete temaer i reformkonventet med argumentene rundt de samme emnene i arbeidet med Charteret. For eksempel var også reformkonventet splittet omkring referanser til Gud og til spesielle religiøse tradisjoner (kristendommen) som del av unionens verdigrunnlag. Andre formuleringer som var kontroversielle, var bruk av ord som føderal, der perspektiver på unionen som type enhet sto mot hverandre. Denne uenigheten ble også reflektert i forslagene til endring av navnet på EU.

C. Europeisk offentlighet?

En siste utfordring til videre forskning som synes naturlig i forlengelsen av denne analysen, er spørsmålet om i hvilken grad det eksisterer en europeisk offentlighet, og om konstitusjonaliseringsprosessen i EU og introduksjonen av konventmetoden har bidratt til å utvikle denne. Man kan tenke seg at introduksjonen av konventmetoden har bidratt til å engasjere sivilsamfunnet i EU i sterkere grad i konstitusjonaliseringsprosessen og rundt spørsmål om det normative grunnlaget for unionen. Utviklingen av en europeisk offentlighet har mange hindre, som lav oppslutning og interesse rundt valg til EP, fravær av europeiske partier, få og svake europeisk mediekanaler, og en skjev og mangelfull utvikling av den organiserte delen av sivilsamfunnet på europeisk nivå. En undersøkelse av i hvilken grad konventmetoden har hatt noen virkning i form av en bredere debatt i større deler av det europeiske sivilsamfunnet, kunne for eksempel basert seg på målinger av kjennskap og engasjement til debatten om Europas fremtid. Mens arbeidet med Charteret

var et snevrere prosjekt som trolig hadde problemer med å fange oppmerksomhet hos den jevne europeer, var debatten der preget av de samme grunnleggende argumentene som i den pågående debatten om Europas fremtid, en debatt som omfattes av stor medieinteresse og hvor aktørenes og medlemsstatenes posisjoner og forslag til endringer profileres høyt og får stor oppmerksomhet.

Litteratur

- Abromeit, Heidrun (1998) *Democracy in Europe: Legitimizing politics in a non-state polity*, New York: Berghahn Books.
- Andersen, Svein S. og Kjell A. Eliassen (1996) *The European Union: how democratic is it?*, London: Sage Publications.
- Bainbridge, Timothy (1998) *The Penguin Companion to European Union. (Second Edition)*, London: Penguin Books.
- Beetham, David (1991) *The Legitimation of Power*, London: Macmillan.
- Beetham, David og Christopher Lord (1998) *Legitimacy and the EU*, London: Longman.
- Bellamy, Richard og Dario Castiglione (2000) "The uses of democracy: reflections on the European democratic deficit", i Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (red.) *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London: Routledge.
- Bosvieux, Frédérique (2000) "A Business Perspective on the EU Charter", i Feus, Kim (red.) (2000) *The EU Charter of Fundamental Rights – text and Commentaries*, London: Federal Trust (for Education and Research).
- Brunkhorst, Hauke (2003) *A Polity without a State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution*, ARENA Working Paper 14/03, Oslo: ARENA.
- Castiglione, Dario (2001) "Doing Politics with Words: The Charter of Fundamental Rights of the Union", i Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*, ARENA Report 8/01, Oslo: ARENA.
- Charterkonventet (2000) *Press Release. Hearings*, SN 1872/00, Brussel, 29. februar 2000.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Offisiell versjon. Engelsk/Tysk/Fransk. Official Journal of the European Communities: 18.12.2000. EN/DE/FR 2000/C 346/01-22.
- Christiansen, Thomas, Gerda Falkner og Knud Erik Jørgensen (2002) "Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9 (1): 12-32.

- Cini, Michelle (1996) *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester: Manchester University Press.
- Cohen, Jean L. og Andrew Arato (1995) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Committee of Independent Experts (1999) *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, 15. mars 1999. (http://www.europarl.eu.int/experts/report1_en.htm)
- de Búrca, Gráinne (2001) "The drafting of the European Union Charter of fundamental rights", *European Law Review*, April 2001, 26: 126-138.
- Deloche-Gaudez, Florence (2001) *The Convention on a Charter of Fundamental Rights: A Method for the Future?*, Research and Policy Paper No. 15, November 2001: Notre Europe. (<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud15-en>)
- De Schutter, Olivier (2003) "Civil Society in the Constitution for Europe", i Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Baden-Baden: Nomos.
- Engel, Christoph (2001) "The European Charter of Fundamental Rights – A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences", *European Law Journal*, Vol. 7 (2): 151-170.
- Eriksen, Erik Oddvar (1994) "Orden og usikkerhet", i Eriksen, Erik Oddvar (red.) *Den politiske orden*, Oslo: Tano.
- Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (red.) (2000a) *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (2000b) "Post-national integration", i Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (red.) *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (2002a) "Democracy through Strong Publics in the European Union?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (3): 401-424.
- Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (2002b) *Europe in Search of its Legitimacy. Assessing Strategies of Legitimation*, ARENA Working Paper 38/02, Oslo: ARENA.
- Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) (2003) *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Baden-Baden: Nomos.
- Europakommisjonen (1999) *Affirming Fundamental Rights in the European Union. Time to act*, Report of the expert group on fundamental rights, European Commission, DGV, Brussels, February 1999.

- Europakommisjonen (2000) *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*, Commission Discussion Paper, Presented by President Prodi and Vice-President Kinnock, COM(2000)11 final, 18.1.2000.
- Europakommisjonen (2001), *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels: 25.7.2001: Commission for the European Communities.
- Europaparlamentet (1989) *Resolution adopting the Declaration of fundamental rights and freedoms*, A2-3/89, Official Journal of the European Communities: 16.5.89, No C 120/51-57.
- Europaparlamentet (1994) *Resolution on the Constitution of the European Union*, A3-0064/94, Official Journal of the European Communities: 28.2.94, No C 61/155-170.
- Europaparlamentet (1999), *Resolution on the establishment of the Charter of Fundamental Rights*, B5-0110/1999, Official Journal of the European Communities: 25.2.2000, No C 54/93.
- ECJ/ European Court of Justice (1964) *Costa v. ENEL*, Case 6/64, ECR 1251.
- ECJ/ European Court of Justice (1970) *Internationale Handelsgesellschaft*, Case 11/70, ECR 1125.
- ECJ/ European Court of Justice (1979) *Cassis de Dijon*, Case 120/78, ECR 649.
- Falkner, Gerda (2002) "Introduction: EU treaty reform as a three-level process", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9 (1): 1-11.
- Feus, Kim (red.) (2000) *The EU Charter of Fundamental Rights – text and Commentaries*, London: Federal Trust (for Education and Research).
- Fischer, Joschka (2000) "From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", i Joerges, Christian, Yves Mény og J.H.H. Weiler (red.) *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? – Responses to Joschka Fischer*, San Domenico: European University Institute.
- Fossum, John Erik (2000) "Constitution-making in the European Union", i Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (red.) *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London. Routledge.
- Fossum, John Erik (2003a) "The European Union In Search of an Identity", *European Journal of Political Theory*, Vol. 2 (3): 319-340.
- Fossum, John Erik (2003b) "The European Charter. Between Deep Diversity and Constitutional Patriotism", i Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Baden-Baden: Nomos.
- Føllesdal, Andreas og Peter Koslowski (red.) (1998) *Democracy and the European Union*, Berlin: Springer-Verlag.
- Greve, Morten F. og Knud Erik Jørgensen (2002) "Treaty reform as constitutional politics – a longitudinal view", *Journal of European Public Policy*, Vol. 9 (1): 54-75.

- Habermas, Jürgen (1994) "Om den interne forbindelsen mellom rettsstat og demokrati", i Eriksen, Erik Oddvar (red.) *Den politiske orden*, Oslo: Tano.
- Habermas, Jürgen (1995) *Diskurs, rätt och demokrati. Politisk-filosofiska texter i urval av Erik Oddvar Eriksen och Anders Molander*, Göteborg: Daidalos.
- Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hayes-Renshaw, Fiona og Helen Wallace (1997) *The Council of Ministers*, New York: St. Martin's Press.
- Held, David (1996) *Models of Democracy. Second Edition*, Cambridge: Polity Press.
- Hellevik, Ottar (1991) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hix, Simon (1999) *The Political System of the European Union*, Houndmills: Macmillan Press.
- Joerges, Christian og Jürgen Neyer (1997) "Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4 (4): 609–25.
- Konventet om Europas fremtid (Reformkonventet) (2002) *Mandate of the Working Group on the Charter*, CONV 72/02, Brussel, 31. mai 2002.
- Konventet om Europas fremtid (Reformkonventet) (2002) *Final report of Working Group II*, CONV 354/02, Brussel, 22. oktober 2002.
- Konventet om Europas fremtid (Reformkonventet) (2003) *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, CONV 850/03, Brussel, 18. juli 2003.
- Laeken Declaration/ Laeken-erklæringen* (2001) Erklæring fra Det europeiske råds møte i Laeken, Belgia, 15. desember 2001.
(http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)
- Lane, Jan-Erik (1996) *Constitutions and political theory*, Manchester: Manchester University Press.
- Lenaerts, Koen og Eddy De Smijter (2001) "A "Bill of Rights" for the European Union", *Common Market Law Review*, 38, 273–300, 2001.
- McCormick, John (1999) *Understanding the European Union. A concise introduction*, Basingstoke: Macmillan Press.
- Menéndez, Agustín José (2001a) "Chartering Europe", i Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *The Chartering of Europe, The Charter of Fundamental Rights in Context*, ARENA Report 8/01, Oslo: ARENA.
- Menéndez, Agustín José (2001b) "The Sinews of Peace: Rights to Solidarity in the Charter of Fundamental Rights of the Union", i Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.): *The Chartering of Europe, The Charter of Fundamental Rights in Context*, ARENA Report 8/01, Oslo: ARENA.

- Menéndez, Agustín José (2002) *Legal status and policy implications of the Charter of fundamental Rights of the European Union*, ARENA Working Paper 7/02, Oslo: ARENA.
- Menéndez, Agustín José (2003a) "Finalité Through Rights", i Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Baden-Baden: Nomos.
- Menéndez, Agustín José (2003b) "'Rights to Solidarity'. Balancing Solidarity and Economic Freedoms", i Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Baden-Baden: Nomos.
- Miller, Vaughne (2000) *Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights*, Research Paper 00/32, 20. Mars 2000, London: House of Commons Library, International Affairs and Defence Section.
- Moravcsik, Andrew (1993) "Preference and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 (4): 473-523.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.
- Nugent, Neill (1999) *The Government and Politics of the European Union. 4th Edition*, Basingstoke: Macmillan Press.
- Olsen, Johan P. (1992) "Analyzing Institutional Dynamics", *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 3: 247-271.
- Philip, Alan Butt og Oliver Gray (red.) (1996) *Directory of Pressure Groups in the EU. Second Edition*, London: Cartermill Publishing.
- Pierson, Paul (1996) "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, 29: 123-163.
- Presidency Conclusions* (1999a) Cologne European Council 3-4 June 1999.
(http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/mandates.html)
- Presidency Conclusions* (1999b) Tampere European Council 15-16 October 1999.
(http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/mandates.html)
- Schaefer, G.F. (1996) "Committees in the EC Policy Process. A First Step Towards Developing a Conceptual Framework", i Pedler, R.H. og G.F. Schaefer (red.) *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht: European Inst. of Public Administration.
- Schmitter, Philippe C. (2000) *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Schönlau, Justus (2001) "Drafting Europe's Value Foundation: Deliberation and Arm-Twisting in Formulating the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights", i Eriksen, Erik

Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *The Chartering of Europe, The Charter of Fundamental Rights in Context*, ARENA Report 8/01, Oslo: ARENA.

Schönlau, Justus (2003) "New Values for Europe? Deliberation, Compromise, and Coercion in Drafting the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights", i Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Baden-Baden: Nomos.

Smith, Dennis og Sue Wright (red.) (1999) *Whose Europe? The turn towards democracy*, Oxford: Blackwell Publishers.

Statsvitenskapelig leksikon (1997) Øyvind Østerud m.fl. (red) Oslo: Universitetsforlaget.

Sæter, Martin (1993) *Det europeiske fellesskap. Institusjoner og politikk*, Oslo: Universitetsforlaget.

Taylor, Charles (1995a) *Identitet, frihet og gemenskap. Politisk-filosofiske tekster i urval och med inledning av Harald Grimen*, Göteborg: Daidalos.

Taylor, Charles (1995b) *Philosophical arguments*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

van den Burg, Ieke (2002) "Constituting Europe: The Convention Method", i *Democracy and European Governance. Towards a New Political Order in Europe?*, (Proceedings from ARENA European Conference 2002), ARENA Report 6/02, Oslo: ARENA.

Vitorino, António (2000) *The Charter of Fundamental Rights as a foundation for the Area of Freedom, Security and Justice*, tale til Amnesty Internationals kongress i Lisboa, 13. mai 2000. (Vitorino er kommissær og var kommisjonens representant i konventet som utarbeidet Charteret om grunnleggende rettigheter).

Warleigh, Alex (2001) "Europeanizing" Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization", *Journal of Common Market Studies* Vol. 39 (4) s. 619-639.

Weiler, J.H.H. (1999) *The constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?", and other essays on European integration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Weiler, J.H.H. (2000) "Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?", *European Law Journal*, Vol. 6 Nr. 2 s. 95-97.

Wiener, Antje (2001) "The Constitutional Significance of the Charter of Fundamental Rights", *German Law Journal*, Vol. 2 Nr. 18.

Wuermeling, Joachim (2002) *The Constitutional future of Europe*, Schumanforedraget 2002. Universitetet i Oslo, 6. mai 2002.

Yin, Robert K. (1994) *Case Study Research: Design and Methods (Second Edition)*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Traktatene ligger flere steder på internett, bl.a. her:
<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html>

Vedlegg I

Liste over bidrag fra sivilsamfunnet til konventet

(Dokumentene kan hentes ved hjelp av søketjenesten på: <http://ue.eu.int/df>)

CONTRIB 1	CHARTE 4101/00	Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme – FIDH
CONTRIB 4	CHARTE 4104/00	Permanent Forum of Civil Society
CONTRIB 4(B)	CHARTE 4104/00ADD1	Foro Permanente de la Sociedad Civil
CONTRIB 7	CHARTE 4109/00 27.4	Evidence to Council of Europe, by Bench House
CONTRIB 8	CHARTE 4110/00	European Landowners' Organisation – ELO
CONTRIB 15	CHARTE 4119/00	Synod of the Protestant Church in Germany – EKD
CONTRIB 16	CHARTE 4120/00ADD1	Association of Women of Southern Europe – AFEM
CONTRIB 19	CHARTE 4124/00	European Trade Union Confederation – ETUC
CONTRIB 22	CHARTE 4127/00	European Children's Network – Euronet
CONTRIB 23	CHARTE 4128/00ADD1	Commission of the Bishops' Conferences of the European Community – COMECE
CONTRIB 24	CHARTE 4129/00ADD1	International Federation of Human Rights – FIDH and other organisations
CONTRIB 25	CHARTE 4130/00	Fédération européenne des Retraités et Personnes Agées – FERPA
CONTRIB 27	CHARTE 4132/00	European Women's Lobby
CONTRIB 33	CHARTE 4143/00	European Bureau for Lesser Used Languages – EBLUL
CONTRIB 34	CHARTE 4144/00	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (EU-Vertretung) – BAGFW
CONTRIB 41	CHARTE 4155/00	Joël Zylberberg
CONTRIB 42	CHARTE 4157/00	Association of Women of Southern Europe – AFEM
CONTRIB 43	CHARTE 4159/00	Konrad-Adenauer-Stiftung
CONTRIB 45	CHARTE 4161/00	Conseil Central des Communautés Philosophiques non-confessionnelles de Belgique – CCL-CVR
CONTRIB 46	CHARTE 4162/00	Federation of Catholic Family Associations in Europe
CONTRIB 48	CHARTE 4164/00	Initiative "Netzwerk Dreigliederung"
CONTRIB 49	CHARTE 4165/1/00REV1	European Landowners' Organisation – ELO

CONTRIB 50	CHARTE 4166/00		European Bureau for Lesser Used Languages – EBLUL
CONTRIB 51	CHARTE 4167/00		European Round Table of Charitable Social Welfare Associations – ETWelfare
CONTRIB 52	CHARTE 4168/00		Groupeement Européen des Fédérations Intervenant dans l'immobilier – GEFI
CONTRIB 53	CHARTE 4169/00		European Children's Network – Euronet
CONTRIB 54	CHARTE 4171/00		European Liaison Committee on Services of General Interest –CELSIG
CONTRIB 55	CHARTE 4172/00		Association des Femmes de l'Europe Méridionale – AFEM
CONTRIB 56	CHARTE 4173/00		Amnesty International – AI
CONTRIB 57	CHARTE 4174/00		Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri – FEANTSA
CONTRIB 58	CHARTE 4175/00		Haus und Grund Deutschland
CONTRIB 73	CHARTE 4190/00		European Association of Real-estate Owners – GEFI, the European Confederation of Forest owners – CEPF and the European Landowners' Organisation – ELO
CONTRIB 75	CHARTE 4194/1/00REV1		Platform of European Social NGOs and the European Trade Union Confederation – ETUC
CONTRIB 78	CHARTE 4197/00		International Forum Gastein
CONTRIB 79	CHARTE 4198/00		European Justice and Peace Commissions, International Federation of Leagues for Human Rights – FIDH, European Migrant's Forum, International Catholic Migration Commission – ICMC, KAIROS Europe, Pax Cristi International, Representatives of Communities of African Origin, and Quaker Council for European Affairs – QCEA
CONTRIB 89	CHARTE 4213/00		Conf. Européenne des Syndicats Indépendants – CESI
CONTRIB 91	CHARTE 4215/00	27.4	European Forum for Freedom in Education – EFEE
CONTRIB 92	CHARTE 4216/00		Thomas Clement
CONTRIB 93	CHARTE 4217/00		D. Isaac Ibañez Garcia
CONTRIB 98	CHARTE 4223/00		European Co-operation in Anthroposophical Curative Education and Social Therapy – ECCE
CONTRIB 99	CHARTE 4224/00		Forum Menschenrechte
CONTRIB 101	CHARTE 4226/00		Confederation of British Industry – CBI
CONTRIB 102	CHARTE 4228/00	27.4	Initiative "Netzwerk Dreigliederung"
CONTRIB 103	CHARTE 4229/00	27.4	Association of German Public Service Broadcasting Corporations – ARD, and German Television – ZDF
CONTRIB 104	CHARTE 4230/00	27.4	Evangelischen Kirche in Deutschland
CONTRIB 105	CHARTE 4231/00	27.4	Association of Women of Southern Europe – AFEM
CONTRIB 106	CHARTE 4232/00A1	27.4	International Federation of Human Rights –

			FIDH
CONTRIB 107	CHARTE 4233/00	27.4	Conference of European Churches
CONTRIB 108	CHARTE 4234/00		General Council of the Bar of England and Wales
CONTRIB 109	CHARTE 4236/00	27.4	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe – UNICE
CONTRIB 110	CHARTE 4237/00	27.4	European Bureau for Lesser Used Languages – EBLUL
CONTRIB 112	CHARTE 4239/00	27.4	European Union of Christian Democratic Workers – EUCDW
CONTRIB 113	CHARTE 4240/00	27.4	European Children's Network – EURONET
CONTRIB 114	CHARTE 4241/00	27.4	CAFECS
CONTRIB 115	CHARTE 4242/00	27.4	European Housing Forum – EHF
CONTRIB 116	CHARTE 4243/00	27.4	Collectif pour la Charte des droits fondamentaux – CCDF
CONTRIB 117	CHARTE 4244/00	27.4	Conseil Central des Communautés Philosophiques non-Confessionnelles – CCL
CONTRIB 118	CHARTE 4245/00	27.4	Terre Des Hommes France
CONTRIB 119	CHARTE 4246/00	27.4	European Region of the Lesbian and Gay Association – ILGA-Europe
CONTRIB 120	CHARTE 4247/00	27.4	European Women's Lobby
CONTRIB 122	CHARTE 4249/00		Evangelischen Akademie Thüringen
CONTRIB 123	CHARTE 4250/00	27.4	European Blind Union
CONTRIB 125	CHARTE 4252/00	27.4	World Conference on Religion & Peace – WCRP
CONTRIB 126	CHARTE 4253/00	27.4	Europäische Forums für Freiheit im Bildungswesen – EFFE
CONTRIB 127	CHARTE 4254/00	27.4	Evangelischen Kirche in Deutschland
CONTRIB 128	CHARTE 4255/00	27.4	Europäischen Union Christlich – Demokratischer Arbeitnehmer – EUCDA
CONTRIB 129	CHARTE 4256/00	27.4	Plate-forme des ONG européennes du secteur social
CONTRIB 130	CHARTE 4257/00		Eversheds Business Lawyers in Europe
CONTRIB 131	CHARTE 4258/00	27.4	Union of European Federalists – UEF
CONTRIB 132	CHARTE 4259/00	27.4	European Newspaper Publishers' Association – ENPA
CONTRIB 133	CHARTE 4260/00	27.4	Fédération Humaniste Européenne
CONTRIB 135	CHARTE 4262/00	27.4	Young European Federalists – JEF
CONTRIB 136	CHARTE 4263/00	27.4	Fédération des Assoc. Familiales Catholiques en Europe
CONTRIB 137	CHARTE 4264/00	27.4	Conférence du Régions Périphériques Maritimes d'Europe – CRPM
CONTRIB 138	CHARTE 4265/00		Mr. Klaus Lörcher
CONTRIB 139	CHARTE 4266/00	27.4	Society for Threatened Peoples International
CONTRIB 141	CHARTE 4268/00	27.4	Mouvement international ATD Quart Monde
CONTRIB 146	CHARTE 4273/00	27.4	Irish Business Bureau – IBB, and Employers Confederation – IBEC
CONTRIB 147	CHARTE 4274/00	27.4	Fédération des Associations Familiales Catholiques en Europe (ref. CONTRIB

CONTRIB 150 CHARTE 4277/00		136) Centre Européen des Entreprises à Participation Publique et des Entreprises d'Intérêt Économique Général - CEEP
CONTRIB 151 CHARTE 4278/00	27.4	Fransiscans
CONTRIB 152 CHARTE 4279/00		Marangopoulos Foundation for Human Rights
CONTRIB 155 CHARTE 4282/00	27.4	General Council of the Bar of England and Wales
CONTRIB 156 CHARTE 4283/00	27.4	Food First Information and Action Network – FIAN
CONTRIB 158 CHARTE 4286/00	27.4	Platform of European Social NGOs (21 org.) and the European Trade Union Confederation – ETUC
CONTRIB 159 CHARTE 4287/00	27.4	Comité européen de coordination de l'habitat social – CECODHAS
CONTRIB 160 CHARTE 4288/00		Jungen Europäischen Föderalisten – JEF
CONTRIB 161 CHARTE 4289/00		Deutschen Juristinnenbundes –DJB
CONTRIB 162 CHARTE 4290/00	27.4	Amnesty International
CONTRIB 163 CHARTE 4291/00	27.4	European Landowner's Organisation – ELO
CONTRIB 164 CHARTE 4292/00	27.4	Federation of National Organisations Working with the Homeless – FEANTSA
CONTRIB 165 CHARTE 4293/00	27.4	Eurolink Age
CONTRIB 166 CHARTE 4294/00	27.4	European Citizen Action Service –ECAS
CONTRIB 168 CHARTE 4296/00	27.4	European Council of Steiner Waldorf Schools
CONTRIB 170 CHARTE 4298/00		Confederation of British Industry – CBI
CONTRIB 172 CHARTE 4300/00	27.4	Evangelischen Kirche in Deutschland – EKD
CONTRIB 173 CHARTE 4301/00		International Institute for Right of Nationality and Regionality
CONTRIB 174 CHARTE 4302/00		European Women's Lobby – EWL
CONTRIB 178 CHARTE 4311/00		Kolping Society of Europe
CONTRIB 179 CHARTE 4312/00		Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e.V.
CONTRIB 181 CHARTE 4314/00	27.4	Association of Women of Southern Europe – AFEM
CONTRIB 183 CHARTE 4317/00		Engineering Employer's Federation – EEF
CONTRIB 185 CHARTE 4319/00		Danish Organisation of organisations of Disabled People – DSI
CONTRIB 186 CHARTE 4320/00		COFACE
CONTRIB 187 CHARTE 4321/00		European Broadcasting Union – EBU
CONTRIB 189 CHARTE 4323/00		Conference of European Churches
CONTRIB 190 CHARTE 4324/00		flere NGOer fra diverse land (33 organisasjoner)
CONTRIB 191 CHARTE 4325/00		syndicats francais: CGC, CFTC, CFDT et CGT
CONTRIB 191(B) CHARTE 4325/00COR1		syndicats francais
CONTRIB 192 CHARTE 4326/00		Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden – AGDF
CONTRIB 193 CHARTE 4327/00		syndicats francais: CGC, CFTC, CFDT et

			CGT
CONTRIB 194	CHARTÉ 4328/00	27.4	Mr. James Wilson, Bass Hotels & Resorts (Bass PLC)
CONTRIB 195	CHARTÉ 4329/00		European Council on Refugees and Exiles – ECRE
CONTRIB 197	CHARTÉ 4331/00		Amnesty International – EU Association
CONTRIB 198	CHARTÉ 4334/00		European Forum for the Arts and Heritage – EFAH
CONTRIB 199	CHARTÉ 4335/00		Force Ouvrière
CONTRIB 200	CHARTÉ 4336/00		Confederación de Asociaciones de Vecinos Consumidores y Usuarios de España – CAVE
CONTRIB 201	CHARTÉ 4337/00		plusieurs associations de la Coordination française pour le droit d’asile: ACAT, APSR, CIMADE, COMEDE, GAS, GISTI, SSAE, AISF
CONTRIB 202	CHARTÉ 4338/00		Confédération Française des Travailleurs Chrétiens – syndicat CFTC
CONTRIB 204	CHARTÉ 4340/00	27.4	International Rehabilitation Council for Torture Victims – IRCT
CONTRIB 205	CHARTÉ 4341/00		Conférence des Notariats de l’Union Européenne – CNUE
CONTRIB 206	CHARTÉ 4342/00		Martin Stock, Universität Bielefeld, Rechtswissenschaft
CONTRIB 207	CHARTÉ 4343/00		European Children’s Network – Euronet
CONTRIB 209	CHARTÉ 4345/00		Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Gesamtverband
CONTRIB 210	CHARTÉ 4346/00		Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e.V.
CONTRIB 211	CHARTÉ 4347/00		Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. – VPRT
CONTRIB 212	CHARTÉ 4348/00		Working group on EU-citizenship, fundamental rights and cultural diversity of the UEF-EU
CONTRIB 213	CHARTÉ 4349/00	27.4	Forum des Migrants de l’Union européenne
CONTRIB 214	CHARTÉ 4350/00		Engineering Employer’s Federation – EEF
CONTRIB 215	CHARTÉ 4351/00		Karl Hermann Haack (deutschen Bundestags)
CONTRIB 218	CHARTÉ 4354/00		Fédération Internationale de l’ACAT – Action Chrétienne pour l’Abolition de la Torture – FLACAT
CONTRIB 219	CHARTÉ 4355/00		LO, TCO, SACO in Sweden
CONTRIB 220	CHARTÉ 4356/00		Sociedad General de Autores y Editores – SGAE
CONTRIB 221	CHARTÉ 4357/00		Intern.FoodFirst Information and Action Network – FIAN
CONTRIB 224	CHARTÉ 4361/00		Cooperativa Pangea, Italia (Fair Trade Movement: ”the right of being human beings”)
CONTRIB 225	CHARTÉ 4362/00		l’Institut pour la Démocratie, Paris
CONTRIB 226	CHARTÉ 4363/00		Deutschen Gewerkschaftsbundes
CONTRIB 227	CHARTÉ 4364/00		European Centre of the Intern.Council of Women – ECICW

CONTRIB 228	CHARTÉ 4365/00		Church of Scientology
CONTRIB 229	CHARTÉ 4366/00	27.4	Eurochambres
CONTRIB 231	CHARTÉ 4368/00		Bernhard W. Wegener, Universität Bielefeld (Juristische Fakultät)
CONTRIB 232	CHARTÉ 4369/00	27.4	CAFECS
CONTRIB 238	CHARTÉ 4378/00		Deutschen Mennonitischen Friedenskomitee - DMFK/ Mennonite Peace Committee
CONTRIB 239	CHARTÉ 4379/00		Deutscher Gewerkschaftsbund -DGB
CONTRIB 240	CHARTÉ 4380/00		Law Society of England and Wales
CONTRIB 241	CHARTÉ 4381/00		Danish Centre for Human Rights (og 4 andre nordiske menneskerettighetsinstitutter)
CONTRIB 242	CHARTÉ 4382/00		Initiativ Liewensufank Asbl
CONTRIB 243	CHARTÉ 4384/00		le Bureau de l'association "Maison de l'Europe du Land Brandenburg"
CONTRIB 245	CHARTÉ 4386/00		Initiativkreis für den öffentlichen Rundfunk Köln
CONTRIB 246	CHARTÉ 4387/00		Platform of European Social NGOs
CONTRIB 247	CHARTÉ 4388/00		Mr. C.J. Walsh – Sustainable Design International
CONTRIB 250	CHARTÉ 4391/00		Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti del'Uomo (presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma)
CONTRIB 253	CHARTÉ 4394/00		Gerhard Schmid, MEP
CONTRIB 257	CHARTÉ 4398/00		Leuenberg Church Fellowship - LCF
CONTRIB 260	CHARTÉ 4403/00		European Study Group
CONTRIB 261	CHARTÉ 4404/00		Groupement Européen des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs - GESAC
CONTRIB 264	CHARTÉ 4407/00		Armutskonferenz (Österreichisches Netzwerk)
CONTRIB 266	CHARTÉ 4409/00		Sociedad General de Autores y Editores – SGAE
CONTRIB 267	CHARTÉ 4410/00		Liaison Committee of Non-Governmental Organisations
CONTRIB 271	CHARTÉ 4415/00		IG Medien
CONTRIB 272	CHARTÉ 4416/00		Comité des Organisations Professionelles Agricoles de l'Union Européenne - COPA
CONTRIB 275	CHARTÉ 4419/00		D. Isaac Ibañez Garcia
CONTRIB 278	CHARTÉ 4424/00		ATD Quart Monde; Conf. des Organisations Familiales de l'Union Européenne – COFACE; European Forum for Child Welfare – EFCW; Union nat. Interfederale des Ouvres et organismes privés sanitaires et sociaux – UNIOPSS
CONTRIB 279	CHARTÉ 4425/00		Foundation Marangopoulos
CONTRIB 280	CHARTÉ 4426/00		Mme. Juliette Lelieur
CONTRIB 285	CHARTÉ 4431/00		European Women's Lobby - EWL
CONTRIB 286	CHARTÉ 4432/00		Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen – AGFS
CONTRIB 287	CHARTÉ 4433/00		Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland – ARD; Bundesverbandes

CONTRIB 288 CHARTE 4434/00	Deutscher Zeitungsverleger e.V.– BDZV;
CONTRIB 289 CHARTE 4435/00	Zweites Deutsches Fernsehen – ZDF
CONTRIB 290 CHARTE 4436/00	Platform of European Social NGOs
	Jungen Europäischen Föderalisten – JEF
	International Federation of Human Rights – FIDH
CONTRIB 291 CHARTE 4437/00	European Newspaper Publishers' Association – ENPA
CONTRIB 292 CHARTE 4438/00	l'Union International de la Propriété Immobilière – UIPI
CONTRIB 293 CHARTE 4439/00	European Women's Lobby – EWL
CONTRIB 294 CHARTE 4440/00	Deutschen Juristinnenbundes – DJB
CONTRIB 295 CHARTE 4441/00	(Österreichischen) Gewerkschaft Bau-Holz
CONTRIB 296 CHARTE 4442/00	European Children's Network (Euronet)
CONTRIB 298 CHARTE 4444/00	l'Association pour le Développement de l'Economie et du Droit de l'Environnement – ADEDE
CONTRIB 300 CHARTE 4446/00	Amnesty International
CONTRIB 301 CHARTE 4447/00	Danmarks Frie Fagforening og Folkebevægelsen for Frie Fagforeninger
CONTRIB 302 CHARTE 4448/00	UK Engineering Employer's Federation
CONTRIB 303 CHARTE 4449/00	European Centre of the Int. Council of Women – ECICW
CONTRIB 304 CHARTE 4450/00	European Landowner's Organisation –ELO
CONTRIB 307 CHARTE 4453/00	Union of Professional Engineers in Finland
CONTRIB 309 CHARTE 4455/00	IG Eurovision
CONTRIB 310 CHARTE 4456/00	Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Gesamtverband
CONTRIB 311 CHARTE 4457/00	Österreichischen Gewerkschaftsbundes
CONTRIB 312 CHARTE 4458/00	Permanent Forum of Civil Society
CONTRIB 313 CHARTE 4459/00	Stichting Living Together in a New Europe
CONTRIB 314 CHARTE 4460/00	European Trade Union Confederation – ETUC, and the Platform of European Social NGOs
CONTRIB 315 CHARTE 4460/00ADD1	Confédération européenne des Syndicats et de la Plate-forme des ONGs (fransk versjon av 314)
CONTRIB 315(B)	
CHARTE 4461/00	European Women's Lobby – EWL
CONTRIB 316 CHARTE 4462/00	Österreichischen Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte – BAK
CONTRIB 317 CHARTE 4463/00	Deutschen Gewerkschaftsbundes – DGB
CONTRIB 318 CHARTE 4464/00	Country Landowner's Association of England and Wales
CONTRIB 320 CHARTE 4466/00	Dachverbandes Freier Weltanschauungsgemeinschaften (og 10 andre tyske NGOer)
CONTRIB 321 CHARTE 4467/00	Lega italiana dei Diritti dell'Animale – LIDA
CONTRIB 322 CHARTE 4468/00	World Union of Catholic Women's Org.s – WUCWO
CONTRIB 324 CHARTE 4472/00	Association of Women of Southern Europe –

CONTRIB 325 CHARTE 4474/00	AFEM
CONTRIB 327 CHARTE 4476/00	European Round Table of Charitable Social Welfare Associations – ETWelfare
CONTRIB 329 CHARTE 4478/00	Wirtschaftskammer Österreich
CONTRIB 331 CHARTE 4480/00	Minority Rights Group International – MRG
CONTRIB 335 CHARTE 4484/00	Young European Federalists – JEF
CONTRIB 336 CHARTE 4485/00	Nikolaus Schultz, Universität der Bundeswehr
CONTRIB 337 CHARTE 4486/00	European Union of House Builders and Developers – UEPC
CONTRIB 339 CHARTE 4489/00	Association of Women of Southern Europe – Federation of German Industries – BDI, and the Confederation of German Employers' Associations – BDA
CONTRIB 340 CHARTE 4490/00	Conference of European Churches
CONTRIB 341 CHARTE 4491/00	Evangelischen Kirche A.B. in Österreich
CONTRIB 342 CHARTE 4492/00	Plate-forme des ONG européennes du secteur social
CONTRIB 343 CHARTE 4493/00	Carrefour pour une Europe civique et sociale – CAFECS
CONTRIB 344 CHARTE 4494/00	Herrn Dr. Marten Brauer
CONTRIB 345 CHARTE 4495/00	Quaker Council for European Affairs
CONTRIB 346 CHARTE 4496/00	NGOs enjoying consultative status with the Council of Europe (407 NGOs from 41 countries)
CONTRIB 347 CHARTE 4497/00	British Medical Association (BMA)
CONTRIB 348 CHARTE 4498/00	Carrefour pour une Europe civique et sociale – CAFECS
CONTRIB 354 CHARTE 4954/00	European Council on Environmental Law
CONTRIB _UEF	27.4 Union of European Federalists – UEF
CONTRIB _CES-ETUC	Platform of European Social NGOs

27.4 = bidrag til høringen 27.4.2000

Vedlegg II

Liste over NGOer med bidrag til konventet (inkludert høringsbidrag 27 april 2000)

(Tallene foran enkelte organisasjoners navn indikerer hvor mange bidrag de sendte, organisasjonene uten tall foran navnet har altså sendt ett bidrag)

Action des chrétiens pour l'abolition de la torture – ACAT
 Federation Internationale de l'ACAT – FLACAT
 Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden e.V. – AGDF
 3Amnesty International
 Amnesty International – EU Association
 Amnesty International Section Française – AISF
 2Arbeitsgemeinschaft der öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik
 Deutschland/ Association of German Public Service Broadcasting – ARD
 Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen – AGFS
 Armutskonferenz (Österreichisches Netzwerk gegen Armut und Soziale Ausgrenzung)
 Association Internationale des Anciens des Communautés Européennes – AIACE
 Association of former trainees of the European Communities – ADEK
 8Association of Women of Southern Europe – AFEM
 /Association des Femmes de l'Europe Méridionale
 l'Association pour le Développement de l'Economie et du Droit de l'Environnement – ADEDE
 Association pour les professionnels de santé réfugiés – APSR
 Bass Hotels & Resorts – Bass PLC (Mr. James Wilson)
 British Medical Association – BMA
 Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (EU-Vertretung) – BAGFW
 Bundes Freireligiöser Gemeinden Deutschlands
 Bundes für Geistesfreiheit Bayern
 (Österreichischen) Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte – BAK
 2Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e.V. – BDZV
 5Carrefour pour une Europe civique et sociale – CAFECs
 Centre Européen des Entreprises à Participation Publique et des Entreprises d'Intérêt
 Économique Général – CEEP
 Centro Italiano di Formazione Europea
 Cercle Populaire Européen
 2CFDT (syndicat français)
 2CFTC (syndicat français)
 2CGC (syndicat français)
 2CGT (syndicat français)
 Church of Scientology

Collectif de Pratiques et de Réflexions Féministes "Ruptures"
 Collectif sur la Charte des droits fondamentaux – CCDF
 Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne – COPA
 Comité européen de coordination de l'habitat social – CECODHAS
 Comité médical pour les exilés – COMEDE
 Commission Justice et Paix
 Secretariat of the Commission of the Bishops' Conferences of the European Community –
 COMECE
 Confederación de Asociaciones de Vecinos Consumidores y Usuarios de España – CAVE
 2Confédération des Organisations Familiales de l'Union Européenne – COFACE
 Confédération Européenne des Syndicats Indépendants – CESI
 Confédération Française des Travailleurs Chrétiens – syndicat CFTC
 2Confederation of British Industry – CBI
 Confederation of German Employers' Associations – BDA
 Conférence des Notariats de l'Union Européenne – CNUE
 3Conference of European Churches (/Church and Society Commission of...)
 2Conseil Central des Communautés Philosophiques non-confessionnelles de Belgique – CCL
 CVR
 Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo (presso il Consiglio dell'Ordine
 degli Avvocati di Roma)
 Cooperativa Pangea, Italia (Fair Trade Movement: "the right of being human beings")
 Country Landowner's Association of England and Wales
 (Horst Prem, Vizepräsident des) Dachverbandes Freier Weltanschauungsgemeinschaften – DFW
 Danish Centre for Human Rights
 Danish Organisation of organisations of Disabled People – DSI
 Danmarks Frie Fagforening – DFF
 3Deutschen Gewerkschaftsbundes – DGB
 Deutschen Mennonitischen Friedenskomitee – DMFK/ Mennonite Peace Committee
 2Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Gesamtverband
 Deutschen Unitarier
 2Kommission Europa des Deutschen Juristinnenbundes – DJB
 3 (UK) Engineering Employer's Federation – EEF
 Eurochambres
 2Eurolink Age
 European Anti Poverty Network – EAPN
 European Association of Real-estate owners – GEFI
 European Blind Union
 European Broadcasting Union – EBU
 3European Bureau for Lesser Used Languages – EBLUL
 2European Centre of the International Council of Women – ECICW
 5European Children's Network – Euronet
 European citizens and their associations – ECAS
 European Confederation of Forest owners – CEPF
 European Co-operation in Anthroposophical Curative Education and Social Therapy – ECCE
 European Council of Steiner Waldorf Schools
 European Council on Refugees and Exiles – ECRE
 European Forum for Child Welfare – EFCW
 2European Forum for Freedom in Education – EFFE
 /Europäischen Forums für Freiheit im Bildungswesen
 European Forum for the Arts and Heritage – EFAH
 European Housing Forum

2European Justice and Peace Commissions
 5European Landowners' Organisation – ELO
 2European Liaison Committee on Services of General Interest – CELSIG
 /Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général
 3European (Union) Migrants' Forum
 European Movement
 2European Newspaper Publishers' Association – ENPA
 2European Region of the Lesbian and Gay Association – ILGA-Europe
 2European Round Table of Charitable Social Welfare Associations – ETWelfare
 European Study Group
 6European Trade Union Confederation – ETUC (CES-ETUC)
 European Union of Christian Democratic Workers – EUCDW
 European Union of House Builders and Developers – UEPC
 6European Women's Lobby – EWL
 Europäischen Union Christlich-Demokratischer Arbeitnehmer – EUCDA
 Evangelischen Akademie Thüringen
 Evangelischen Kirche A.B. in Österreich
 4 (Diakonischen Werks der) Evangelischen Kirche in Deutschland – EKD
 Eversheds Business Lawyers in Europe
 Fachverbandes für Weltliche Bestattungs- und Trauerkultur
 2Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri –
 FEANTSA/Federation of National Organisations Working with the Homeless
 Fédération européenne des Retraités et Personnes Agées – FERPA
 Fédération européenne du Personnel des Services Publics – EUROFEDOP
 Fédération Humaniste Européenne
 4Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme –FIDH
 /International Federation of Human Rights
 3Federation of Catholic Family Associations in Europe
 /Fédération des Associations Familiales Catholiques en Europe
 Federation of German Industries – BDI
 Folkebevægelsen for Frie Fagforeninger – 4F (Danmark)
 FONDA pour la vie associative
 2Food First Information and Action Network – FIAN
 Force Ouvrière
 Forum des Migrants de l'Union européenne
 Forum Européen des Orthodoxes
 2Forum Menschenrechte (German Forum for Human Rights)
 2Fransiscans (Commission for Justice, Peace and Integration of Creation)
 Freieistigen Lebenshilfswerkes
 Gauche Européenne (section belge)
 2General Council of the Bar of England and Wales
 Gesellschaft für Freigeistige Kultur
 (Österreichischen) Gewerkschaft Bau-Holz
 Groupe accueil et solidarité – GAS
 Groupe d'information et de soutien pour les immigrés – GISTI
 Groupement Européen des Fédérations intervenant dans l'immobilier – GEFI
 Groupement Européen des Sociétés d'Auteurs et Compositeurs – GESAC
 Haus und Grund Deutschland – Zentralverband der deutschen Haus-, Wohnungs- und
 Grundeigentümer e.V.
 Humanistischen Freidenkerbundes Brandenburg
 Icelandic Human Rights Center

IG Medien
 IG Eurovision
 3Initiative "Netzwerk Dreigliederung"
 Initiativkreis für den öffentlichen Rundfunk Köln
 Initiativ Liewensufank Asbl/Institut für die Verbesserung der Begingungen rund um die
 Geburt
 l'Institut pour la Démocratie, Paris
 Institut Robert Schuman pour l'Europe
 2International Catholic Migration Commission – ICMC
 International Forum Gastein
 International Institute for Right of Nationality and Regionality
 2International Rehabilitation Council for Torture Victims – IRCT
 Irish Business Bureau – IBB
 Irish Business Employers Confederation – IBEC
 5 Jungen Europäischen Föderalisten – JEF
 /Young European Federalists
 2KAİROS Europe
 Kolping Society of Europe
 Konrad-Adenauer-Stiftung
 Law Society of England and Wales
 Lega italiana dei Diritti dell'Animale – LIDA
 Executive Committee of the Leuenberg Church Fellowship – LCF
 2Liaison Committee of Non-Governmental Organisations (NGOs) enjoying consultative status
 with the Council of Europe (407 NGOs from 41 countries)
 LO (Sverige)
 le Bureau de l'association "Maison de l'Europe du Land Brandebourg"
 MAPP
 2Marangopoulos Foundation for Human Rights
 Minority Rights Group International – MRG
 3Mouvement international ATD Quart Monde
 Norwegian Institute of Human Rights
 Österreichischen Gewerkschaftsbundes
 2Office catholique d'information et d'initiative pour l'Europe – OCIPE
 2Pax Christi International
 4Permanent Forum of Civil Society
 8Platform of European Social NGOs
 /Plate-forme des ONG européennes du secteur social
 Points Cardinaux
 2Presence des Communautés D'Origine Africaine
 /Representatives of Communities of African Origin
 3Quaker Council for European Affairs – QCEA
 Raoul Wallenberg Institute
 SACO (Sverige)
 Service œcuménique d'entraide – CIMADE
 Service social d'aide aux émigrés – SSAE
 2Sociedad General de Autores y Editores – SGAE
 2Society for Threatened Peoples International
 Stichting Living Together in a New Europe
 Sustainable Design International
 2Terre des Hommes France
 TCO (Sverige)

Union des Fédéralistes Européens-Belgique
 3Union of European Federalists – UEF
 / Union des Fédéralistes Européens
 l'Union Internationale de la Propriété Immobilière – UIPI
 Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe – UNICE
 Union of Professional Engineers in Finland
 Union nationale interfederale des Ouvres et organismes privés sanitaires et sociaux –
 UNIO PSS
 Verbandes freier Weltanschauungsgemeinschaften Hamburg
 Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. – VPR T
 Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e.V.
 VIDES
 Weltföderalisten in Deutschland
 Weltbürgerstiftung
 Wirtschaftskammer Österreich
 World Conference on Religion & Peace – WCRP
 World Union of Catholic Women's Organisations – WUCWO
 2Zweites Deutsches Fernsehen/ German Television – ZDF
 Åbo Akademi University Institute for Human Rights

PERSONER

Nikolaus Schultz, Universität der Bundeswehr
 Joël Zylberberg (psychoanalyste, expert devant les tribunaux Belges)
 Mr. C.J. Walsh – Sustainable Design International
 Thomas Clement
 Mr. Klaus Lörcher
 Karl Hermann Haack, Mitglied des deutschen Bundestags
 Gerhard Schmid – MEP
 Mme. Juliette Lelieur
 Herrn Prof. Martin Stock, Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft
 D. Isaac Ibañez Garcia
 Mr. Dr. Bernhard W. Wegener, Universität Bielefeld, Juristische Fakultät
 Herrn Dr- Marten Brauer

Totalt 186 organisasjoner og 12 personer

1 bidrag: 140 organisasjoner/personer
 2 bidrag: 36 organisasjoner
 3 bidrag: 11 org.
 4 bidrag: 3 org.
 5 bidrag: 4 org.
 6 bidrag: 2 org.
 8 bidrag: 2 org.

I tillegg kom det bidrag fra: 7 (organisasjoner) av lokale myndigheter og regioner,
 4 europeiske og internasjonale organisasjoner (bl.a. FN)
 2 komitéer/ byråer tilknyttet nasjonale parlamenter

Vedlegg III

Konventmedlemmene (kjønn, alder og utdanning)

	Kjønn	Fødselsdato	Utdanning
EP-medlemmer			
Inigo Méndez de Vigo	M	21/1 – 1956	Juridisk
Pervenche Berès	K	10/3 – 1957	Statsvitenskap
Sylvia-Yvonne Kaufmann	K	23/1 – 1955	Dr. philos.
Georges Berthu	M	14/5 – 1950	Statsvitenskap (ENA)
Jens-Peter Bonde	M	27/3 – 1948	Statsvitenskap
Charlotte Cederschiöld	K	28/9 – 1944	Statsvitenskap, hist. fil.
Thierry Cornillet	M	23/7 – 1951	Juridisk
Andrew Nicholas Duff	M	25/12 – 1950	Hist. fil.
Ingo Friedrich	M	24/1 – 1942	Økonomisk
Timothy Kirkhope	M	29/4 – 1945	Juridisk
Jo Leinen	M	6/4 – 1948	Juridisk
Hanja Majj-Weggen	K	29/12 – 1943	Sosial utdanning
David W. Martin	M	26/8 – 1954	Juridisk og økonomisk
Hans-Peter Martin	M	11/8 – 1957	Juridisk
Elena Ornella Paciotti	K	9/1 – 1941	Juridisk
Johannes Voggenhuber	M	5/6 – 1950	(ikke juridisk)
Nasjonale parlamentarikere			
Loukas Apostolidis	M	1951	Juridisk
Maria Eduarda Azevedo	K	17/5 – 1956	Juridisk og økonomisk
José Barros Moura	M	8/10 – 1944	Juridisk
Simone Beissel	K	27/4 – 1953	Juridisk
Anna Benaki-Psarouda	K		
Lord Bowness	M	1947	Juridisk
Tuija Brax	K	6/1 – 1965	Juridisk
Gabriel Cisneros	M	14/8 – 1940	Juridisk og statsvitenskap
Karel de Gucht	M	27/1 – 1954	Juridisk
Bernard Durkan	M	1945	(ikke juridisk)
Caspar Einem	M	6/5 – 1948	Juridisk
Ben Fayot	M	25/6 – 1937	Statsvitenskap og hist. fil.

Jürgen Gnauck	M	27/3 – 1958	Juridisk
Wyn Griffiths	M	11/2 – 1943	(ikke juridisk)
Hubert Haenel	M	20/5 – 1942	Juridisk
Ernst Hirsch Ballin	M	15/12 – 1950	Juridisk
Gunnar Jansson	M	25/6 – 1944	Juridisk
Claus Larsen Jensen	M	9/5 – 1953	(ikke juridisk)
Roger Lallemand	M		
Francois Loncle	M	21/10 – 1941	(ikke juridisk), journalist
Göran Magnusson	M	26/2 – 1939	(ikke juridisk)
Andrea Manzella	M	8/12 – 1933	Juridisk
Piero Melograni	M	1930	Statsvitenskap
Jürgen Meyer	M	26/3 – 1936	Juridisk
Desmond O'Malley	M	1939	Juridisk
Harald Ofner	M	25/10 – 1932	Juridisk
Michiel Patijn	M	1942	Juridisk
Jordi Solé Tura	M	23/5 – 1930	Juridisk
Lars F. Tobisson	M		
Ulla Tørnaes	K	4/9 – 1962	(ikke-juridisk)
Regjeringsrepresentanter			
Roman Herzog	M	5/4 – 1934	Juridisk
Pedro Bacelar de Vasconcellos	M		
Guy Braibant	M	5/9 – 1927	Juridisk og statsvitenskap
Jean-Luc Dehaene	M	7/8 – 1940	Juridisk og økonomisk
Lord Goldsmith QC	M	1954	Juridisk
Frits Korthals Altes	M	15/5 – 1931	Juridisk
Paul-Henri Meyers	M	1/1 – 1937	Juridisk
Heinrich Neisser	M	19/3 – 1936	Juridisk
Paavo Nikula	M	15/8 – 1942	Juridisk
Michael O'Kennedy	M	1936	
Erling Olsen	M	18/4 – 1927	Økonomisk
George Papadimitriou	M		
Stefano Rodotà	M	1933	Juridisk
Alvaro Rodriguez-Bereijo	M		Juridisk
Daniel Tarschys	M	21/7 – 1943	Juridisk og statsvitenskap
Kommisjonens representant			
Antonio Vitorino	M	12/1 – 1957	Juridisk og statsvitenskap

ARENA Rapporter

- 03/06: Geir Ove Kværk: "Legitimierung gjennom rettigheter? En studie av arbeidet med EUs Charter om grunnleggende rettigheter, og sivilsamfunnets bidrag til dette"
- 03/05: Martin Hauge Torbergson: "Executive Dominance in a Multi-level Polity. Europeanisation and Parliamentary Involvement in the Spanish Autonomous Communities"
- 03/04: Caroline Rugeldal: "Identitetsbygging i EU – En Analyse av EUs symbolstrategi"
- 03/03: Elisabeth Hyllseth: "Lovlig skatt eller ulovlig statsstøtte? En studie av norske myndigheters respons i konflikten med ESA om den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift"
- 03/02: Erik. O Eriksen, Christian Joerges and Jürgen Neyer (eds.): "European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation"
- 03/01: Maria Hasselgård: "Playing games with values of higher importance? Dealing with 'risk issues' in the Standing Committee on Foodstuffs"
- 02/11: Tommy Fredriksen: "Fra marked til plan. Europeisering av norsk lakseeksport"
- 02/10: Thomas A. Malla: "Nasjonalstat og region i den nye økonomien. En studie av hvordan betingelsene for politisk regulering av næringslivet i EU endres gjennom utbredelsen av markeder for elektronisk handel"
- 02/9: Anne Elizabeth Stie: "Preconditions for Democracy: National Identity Versus Constitutional Patriotism. A Theoretical Analysis of the German Federal Constitutional Court's Maastricht Judgement"
- 02/8: Marianne Riddervold: "Interesser, verdier eller rettigheter? En analyse av danske posisjoner i EUs utvidelsesprosess"
- 02/7: Helene Sjursen (ed.): "Enlargement and the Finality of the EU"

- 02/6: Various contributors: "Democracy and European Governance: Towards a New Political Order in Europe?" Proceedings from the ARENA European Conference 2002
- 02/5: Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds.): "Constitution Making and Democratic Legitimacy"
- 02/4: Heidi Moen: "Fører alle veger til Brussel? En studie av Vegdirektoratets tilpasning til EU og EØS-avtalen"
- 02/3: Trygve Ugland: "Policy Re-Categorization and Integration – Europeanisation of Nordic Alcohol Control Policies"
- 02/2: Julie Wedege: "Sosial rettferdighet og normativ legitimitet – En analyse av potensielle sosialpolitiske utviklinger i EU"
- 02/1: Øyvind Mehus Sjursen: "To motpoler konvergerer – En analyse av britisk og tysk tilnærming til politi- og strafferettssamarbeidet i EU"
- 01/8: Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds): "The Chartering of Europe – The Charter of Fundamental Rights in Context"
- 01/7: Jarle Trondal: "Administrative Integration Across Levels of Governance – Integration through Participation in EU-Committees"
- 01/6: Marthe Indset: "Subsidiaritetsprinsippet i EU etter IGC-96"
- 01/5: Liv Kjølseth: "Konflikt eller samarbeid? En analyse av medlemsstatenes adferd under Agenda 2000-forhandlingene og det institusjonelle forhandlingssystemet i EU"
- 01/4: Various Contributors: "Shaping the Union? Nordic Presidencies in the EU" Proceedings from the ARENA Annual conference 2000.
- 01/3: Svein S. Andersen (ed): "Institutional Approaches to the European Union – proceedings from an ARENA workshop"
- 01/2: Maria Martens: "Europeisering gjennom overvåkning – En studie av ESAs opprettelse og virkemåte"
- 01/1: Inger Johanne Sand: "Changes in the functions and the Relations of Law and Politics–Europeanization, Globalization and the Role of the New Technologies"

- 00/8: Ulf Sverdrup: "Ambiguity and Adaptation-Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes"
- 00/7: Helene Sjursen (ed): "Redefining Security? Redefining the Role of The European Union in European Security Structures", Proceedings from an ARENA Workshop
- 00/6: Christian Henrik Bergh: "Implementering av EU-direktiv i Norge, Postdirektivet – Nasjonal tilpasning i forkant"
- 00/5: Morten Dybesland: "Til felles nytte? Interesser og verdier bak nordisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid"
- 00/4: Andreas Holm Bakke: "National Welfare and European Capitalism? The Attempt to Create a Common Market for Supplementary Pension"
- 00/3: Ingeborg Kjærli: "Ikke bare makt og nasjonale interesser? En analyse av EUs utvidelse østover i et integrasjonsteoretisk perspektiv"
- 00/2: Jon Helge Andersen: "Fra atlantisk sikkerhet til europeisk usikkerhet? En studie av utenriksdepartementets og forsvarsdepartementets responser på endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser"
- 00/1: Various contributors: "Nordic Contrasts. Norway, Finland and the EU." Proceedings from the ARENA Annual Conference 1999
- 99/5: Elin Kristine Karlsson: "Babel i Brussel og Oslo? Flerspråkligheten i EU og respons i norske institusjoner"
- 99/4: Frøydis Eldevik: "Liberalisering av gassmarkedet i Europa. EUs gassdirektiv av 1998"
- 99/3: Theodor Barth & Magnus Enzell (eds.): "Collective Identity and Citizenship in Europe. Fields of Access and Exclusion"
- 99/2: Simen Bræin: "Europeisering som rettsliggjøring. EØS-avtalen, EU og det norske alkoholmonopolet"
- 99/1: Various contributors: "Between Autonomy and Influence - Small states and the European Union", Proceedings from ARENA's Annual Conference 1998
- 98/2: Heidi Olsen: "'Europeisering' av Universitetet: Fullt og helt - eller stykkevis og delt?"

- 98/1: Kjetil Moen: "Fra monopol til konkurranse. EØS, norsk legemiddelpolitikk og Norsk Medisinaldepot"
- 97/5: Jon Erik Dølvik: "Redrawing Boundaries of Solidarity? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of Trade Unions in the 1990s"
- 97/4: Stig Eliassen & Pål Meland: "Nasjonal identitet i statsløse nasjoner. En sammenliknende studie av Skottland og Wales"
- 97/3: Frode Veggeland: "Internasjonalisering og Nasjonale Reformforsøk. EU, GATT og endringsprosessene i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren"
- 97/2: Vebjørn Dysvik: "The Road to Maastricht. Dynamic and Formative Forces in the EMU Process"
- 97/1: Jon Erik Dølvik: "ETUC and Europeanisation of Trade Unionism in the 1990`s"
- 96/2: Tom Christensen: "Adapting to Processes of Europeanisation - A Study of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs"
- 96/1: Various contributors: "Enlargement to the East". Proceedings from 'European Thresholds' - ARENA Conference Series