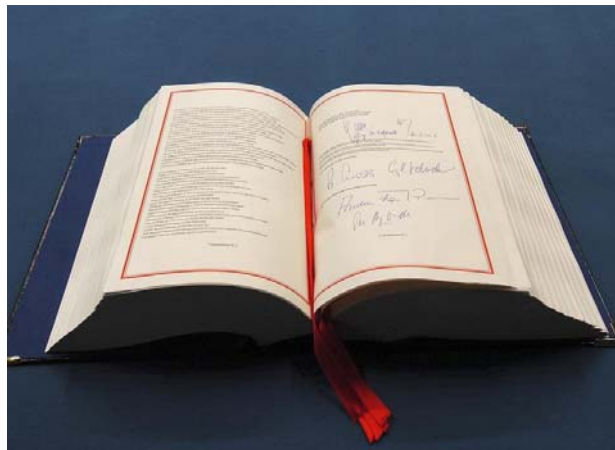


Mot en europeisk grunnlov?

En diskursteoretisk analyse av Konventet for EUs fremtid

Marit Eldholm



Masteroppgave

Institutt for statsvitenskap



Universitetet i Oslo

APRIL 2006

Forord

Denne oppgaven hadde ikke vært det den er uten engasjerende og konstruktiv veiledning fra John Erik Fossum. Takk for at du åpnet et nytt univers av spennende teorier for meg og hele tiden har delt sjenerøst av din knappe tid og omfattende kunnskap. Du har vært en stor kilde til inspirasjon!

En stor takk rettes til Geir Kværk og Anne Elizabeth Stie for uvurderlig hjelp og støtte i oppgavens kritiske, avsluttende fase. Jeg hadde ikke kommet i havn uten dere!

Elin Lerum Boasson takkes for konstruktive innspill til oppgaven på et tidlig stadium, og for å ha forsatt med å stille de utfordrende spørsmålene.

Takk til ARENA, som tidlig stilte kontor plass til rådighet og bidro med økonomisk støtte. En spesiell takk går til alle i CIDEL-prosjektet for et inspirerende arbeidsmiljø, fruktbare diskusjoner og nyttige innspill. Det å kunne dra nytte av deres ekspertise parallelt med min egen skriveprosess har vært til stor hjelp. Jeg håper på like mange lærerike og morsomme arbeidsoppgaver i RECON.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til min gode familie. Dere har hatt en beundringsverdig evne til å oppmuntre og motivere meg etter behov, noe som har bidratt sterkt til at en krevende og lærerik prosess nå er avsluttet.

Oslo, april 2006

Innhold

1.	EU VED ET VEISKILLE	1
1.1.	KONVENTET I KONTEKST	2
1.2.	EU'S LEGITIMITETSUNDERSKUDD	4
1.3.	KOMMUNIKATIV RASJONALITET I KONVENTET?	6
1.4.	ARGUMENTASJONSANALYSE OG KRITISKE VALG	9
1.5.	ORGANISERING AV STUDIEN	10
2.	EN DISKURSTEORETISK TILNÆRMING	11
2.1.	SPRÅKETS HANDLINGSKOORDINERENDE FUNKSJON	11
2.2.	KOMMUNIKATIV HANDLING	12
2.2.1.	<i>Universaliseringsprinsippet</i>	14
2.2.2.	<i>Preferansedannelse og deliberasjon</i>	14
2.3.	DISKURSTEORIENS KONSISTENSKRAV	15
2.4.	TRE LEGITIMERINGSSTRATEGIER FOR EU	17
2.4.1.	<i>EU som et problemløsende organ</i>	17
2.4.1.1.	<i>Resultatorienterte briter?</i>	19
2.4.2.	<i>EU som et verdibasert fellesskap</i>	21
2.4.2.1.	<i>Verdiorienterte italienere?</i>	23
2.4.3.	<i>EU som en postnasjonal politisk union</i>	24
2.4.3.1.	<i>En rettighetsbasert grunnlovstraktat?</i>	27
2.4.4.	<i>Oppsummering og klassifiseringsskjema</i>	28
3.	METODOLOGISKE VALG OG FORUTSETNINGER	30
3.1.	UTVALG AV REPRESENTANTER	30
3.2.	ARGUMENTASJONSANALYSE OG KONSISTENSKRAV	32
3.2.1.	<i>Aktørenes aktivitet i Konventet</i>	33
3.2.2.	<i>Aktørenes aktivitet utenfor Konventet</i>	37
3.2.3.	<i>Tidsperspektivet i analysen</i>	39
3.2.4.	<i>Oppsummering</i>	40
3.2.5.	<i>Aktører med en rettighetsorientert tilnærming?</i>	41
4.	EU SOM PROBLEMLØSER	43
4.1.	DAVID HEATHCOAT-AMORY – NASJONALSTATENES EUROPA	43
4.2.	GISELA STUART – PRINSIPIELL STØTTE TIL EN KONSTITUSJON	47
4.3.	GIANFRANCO FINI – RESULTATORIENTERT OG OPPORTUNISTISK?	50
4.4.	PETER HAIN – STORBRIANNIAS “RØDE LINJER”	55
4.5.	TIMOTHY KIRKHOPE – EN DEMOKRATISK PROSESS?	57
4.6.	LINDA MCAVAN – FOR EN EUROPEISK GRUNNLOV	60
4.7.	OPPSUMMERING: EN KONSTITUSJONELL PROSESS?	61
5.	EU SOM VERDIFELLESSKAP	63
5.1.	MARCO FOLLINI – FRA RELIGIONSREFERANSE TIL UNIVERSELLE VERDIER	63
5.2.	CRISTIANA MUSCARDINI – IDENTITETSPØRSMÅL I FOKUS	67
5.3.	ANTONIO TAJANI – FOKUS PÅ EUROPAS KRISTNE RØTTER	70
5.4.	OPPSUMMERING: UNIVERSALISERING AV ARGUMENTER?	73
6.	KONKLUSJON	75
6.1.	MOT EN KONVERGENS?	75
6.2.	ARGUMENTASJON ELLER FORHANDLINGER?	78
	BIBLIOGRAFI	81
	VEDLEGG 1. KILDEGRUNNLAG FOR AKTØRENE	
	VEDLEGG 2. ANALYSESKJEMA	

1. EU ved et veiskille

“The Union stands at a crossroads, a defining moment in its existence”

(Det europeiske råd 2001)

Det italienske formannskapet ble i juli 2003 overrakt en grunnlovstraktat for Europa av lederen for det europeiske konvent, Valéry Giscard d’Estaing. Dette var resultatet av en 16 måneder lang prosess der politiske representanter fra 28 land var samlet for å diskutere EUs fremtid. Beslutningen om å nedsette et europeisk konvent (heretter Konventet) ble tatt av EUs stats- og regjeringssjefer i Laeken (2001), og hadde sammenheng med utfordringer knyttet til den politiske organiseringen etter den forestående utvidelsen og EU-systemets svake legitimitet i befolkningen. Forsamlingen fikk i oppgave å belyse mulige veivalg og komme med konkrete forslag til EUs fremtidige organisering. Den ble også bedt om å diskutere en eventuell europeisk grunnlov, og med dette ble konstitusjonsspørsmålet for første gang reist av EU som institusjon. På bakgrunn av et åpent mandat aktiviserte Konventet selv konstitusjonsdebatten for fullt og forsøkte å komme til enighet om en felles tekst. Til tross for mangfoldet blant de 207 medlemmene (inkl. vara) og omfanget av og kompleksiteten i sakene på dagsorden, lyktes de i dette.¹ Utkastet var grunnlaget for grunnlovstraktaten som høsten 2004 ble undertegnet av 25 statsledere i Roma, en symbolsk betonet hendelse mange oppfattet som en milepæl i EUs historie.²

I forkant av Konventet kunne man observere vidt forskjellige oppfatninger av betydningen av og målet med prosessen som ble innledet. Eksempelvis var Bertel Haarder, den danske europaministeren, overbevist om at uansett utfall ville det i praksis legge grunnen for en ny traktat, og at betegnelsen “konvent” ikke måtte tillegges for stor vekt.³ Videre har Storbritannia generelt vært kjent for systematisk motstand mot sterkere integrasjon, og europaminister Peter Hain gjorde det tidlig klart at hans regjering ikke kunne akseptere en europeisk grunnlov. For britene var “begrepet

¹ *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, CONV 850/03, Brussel, 18. juli 2003.

² *Treaty establishing a Constitution for Europe*, CIG/2/87 REV 2, Roma, 29. oktober 2004. Medlemsstatenes ratifiseringsprosesser ble regnet til å ta to år, men med de negative utfallene i Frankrike og Nederland er tidsperspektivet utvidet og forfatningstraktatens fremtid er i dag usikker.

³ “Forsamlingen kaldes et konvent, men ordet skal ikke skræmme nogen væk. Hvis EU havde været en virksomhed, havde det heddet en strategiworkshop” (*Jyllands-Posten*, 28.2.02). Se også debatten i Folketinget 30. januar 2002.

‘grunnlov’ [...] et like stort tabu som begrepet ‘føderal’” (Kokott og R uth 2003: 1320).⁴ På den andre siden har blant annet Italia som en etablert medlemsstat vært en pådriver for tettere integrasjon og føderale strukturer, og debatten om EUs fremtid tok her en helt annen innfallsvinkel. Konventet ble tidlig omtalt som en grunnlovsforsamling, og fokuset var på hvilke *verdier* en europeisk grunnlov burde hvile på. I likhet med andre katolske land som Polen, Irland og Spania var man opptatt av kontinentets kristne arv som gjør Europa til et kulturelt fellesskap. Hvordan endte aktører med så vidt forskjellige visjoner om EU opp med å stille seg bak en felles tekst?

I lys av de ulike posisjonene som kom til uttrykk i forkant av prosessen, og at Konventet presenterte en tekst som bar konstitusjonelt preg, vil foreliggende studie undersøke om det har forekommet en konvergens blant aktørene over tid. For det første undersøkes det i hvilken grad aktørene utviklet en felles situasjonsoppfatning og betraktet prosessen som konstitusjonell. For det andre undersøkes deres posisjoner over tid for å finne om de gav sin tilslutning til å etablere en europeisk demokratisk konstitusjon. Problemstillingen bygger på Habermas’ teori om kommunikativ handling og en antagelse om at aktørene tok del i en deliberasjonsprosess i Konventet. Dette er en læringsprosess som åpner for kritisk refleksjon rundt egne standpunkt og som kan føre til endrede referanserammer og transformasjon av preferanser.

1.1. Konventet i kontekst

EU er i stadig bevegelse og medlemsstatene har gjennomgått omfattende endringer med integrasjonsprosessen. De nasjonale lovverkene har blitt gradvis transformert som en følge av kontinuerlige traktatendringer og EF-domstolen har gjennom prinsippene om direkte effekt og overordning konsolidert EU-rettens forrang for nasjonal rett på områder der unionen har kompetanse.⁵ Det hevdes derfor gjerne at EU er i besittelse av en *materiell* konstitusjon (Eriksen m. fl. 2004; Fossum og Men dez 2005b: 390; Grimm 2004: 72-5; Men dez 2004: 109). Den gradvise konstitusjonsprosessen har imidlertid funnet sted uten at EU har en *formell* grunnlov etablert gjennom en demokratisk prosess (Fossum 2000; Weiler 1999), og konventprosessen kan i denne sammenheng forstås som et ledd i å demokratisere EUs bindende regler og prosedyrer.

⁴ Min oversettelse. I den videre fremstilling vil sitater som er oversatt av forfatteren indikeres med “m.o.”.

⁵ Disse stammer fra domsfellinger i sakene *Costa* (1964) og *Van Gend en Loos* (1963).

Dette er bakgrunnen for forestillingen om Konventet som en grunnlovsforsamling.⁶

Opprettelsen av Konventet har også direkte sammenheng med selve metoden for traktatendringer og behovet for å gjøre denne prosessen mer åpen og legitim. De mange traktatrevisjonene har vært resultat av mellomstatlige forhandlinger i regjeringsskonferanser (IGC), bestående av møter bak lukkede dører der hver stat har vetorett. Dette har derfor vært en forhandlingsarena der statene med mest makt og ressurser har kunnet styre utviklingen (Closa 2004: 184; Pfetsch 1998), og der det har vært få muligheter for å holde individuelle regjeringer ansvarlige (Hoffmann 2002: 11). Samtidig mistet denne metoden gradvis sin effektivitet da stadig tilbakevendende IGCer ikke lyktes i å finne langsiktige løsninger på utfordringene knyttet til EUs svake legitimitet i befolkningen og institusjonelle reformer før utvidelsen. Forhandlingene ble stadig oftere blokkert, regjeringene inntok stadig mindre fleksible posisjoner og skillelinjene mellom statene økte (Hoffmann 2002: 3ff; Closa 2004: 184). Integrasjonsprosessen stod i fare for å stagnere, og da viktige spørsmål forble ubesvart etter forhandlingene i Nice i 2000 etterlyste og innledet stats- og regjeringssjefene en dyptpløyende debatt om EUs fremtid. De vedtok å kalle sammen en ny IGC alt i 2004 og å opprette et konvent i forkant av denne for å “vurdere de viktigste spørsmålene tilknyttet Unionens fremtidige utvikling og forsøke å identifisere de ulike mulige svarene” (Det europeiske råd 2001, m.o.).

Behovet for en slik debatt henger sammen med at det eksisterer ulike forestillinger om EU som politisk orden. Til tross for en dynamisk integrasjonsprosess har det ikke foreligget noen felles oppfatning om hva EU *er* eller hva som er *målet* med europeisk integrasjon, og dagens union er en politisk enhet “*sui generis*”⁷ med en blanding av overnasjonale, transnasjonale og mellomstatlige strukturer (Eriksen og Fossum 2000a: 4). Europa har dermed utviklet seg forbi den westfalske orden der nasjonalstatens suverenitet er ukrenkelig, og beslutninger tatt på EU-nivå griper i dag dypt inn i folks dagligliv. Samtidig har deres muligheter for demokratisk kontroll og innflytelse blitt gradvis svekket og da folket uttrykte sin misnøye under Maastricht-traktatens ratifiserings-

⁶ Se Bruno de Witte (2001) for en oversikt over konstitusjonsdebatten i EU før Konventet, inkludert bruken av selve begrepet *konstitusjon* i EU-sammenheng. Se videre Bloetzer (2004) og Brückner m.fl. (2004) for bibliografier over den omfattende litteraturen om konstitusjonsprosessen i EU.

⁷ *Sui generis*-tilnærmingen analyserer EU som en ny og unik form for politisk enhet, men hvordan den karakteriseres og hva som legitimerer systemet varierer. Se Hix 1998 for en oversikt, se videre Marks m.fl. 1996, Hooghe 1996, Kohler-Koch og Eising 1999, de Búrca 1996.

prosess i 1992, ble problemet for alvor satt på dagsorden. EU manglet borgernes støtte og anerkjennelse, og debatten om EUs “demokratiske underskudd” ble stadig mer utbredt.⁸ Systemets politiske legitimitet og demokratiske forankring står sentralt i akademiske og politiske debatter og dannet også bakteppet for Konventets arbeid.

1.2. EUs legitimitetsunderskudd

Generelt må et legitimt politisk system kunne rettferdiggjøre sin myndighetsutøvelse overfor de som er underlagt dets lovverk.⁹ Selv om det ved inngangen til Konventet var bred enighet om at EU måtte øke sin politiske legitimitet forelå det ulike syn på hvordan unionen burde forankres demokratisk, og deltakerne gav uttrykk for svært ulike oppfatninger av EU som enhet og dets legitimitetsgrunnlag. EU har selv fokusert på demokratisering av egne institusjoner, men ikke alle er av den oppfatning at det er behov for direkte demokratisk legitimitet på EU-nivå. Dette illustreres av de danske og britiske uttalelsene nevnt innledningsvis, som avspeiler en oppfatning av EU som et instrument for felles problemløsning. Medlemsstatene produserer bedre *resultater* for borgerne ved å forene krefter enn de ville gjort på egen hånd, og dette rettferdiggjør overnasjonal regulering på utvalgte områder. Medlemsstatenes regjeringer samarbeider på grunnlag av en mellomstatlig traktat, og demokratiet er knyttet til nasjonalstaten. En stadig mer utbredt oppfatning er derimot at slik derivert demokratisk legitimitet ikke lenger er tilstrekkelig i EU. Etablering av demokratiske standarder på overnasjonalt nivå innebærer imidlertid både teoretiske og normative utfordringer¹⁰ og det er ulike oppfatninger av hva som kan utgjøre legitimitetsgrunnlaget for et postnasjonalt demokrati. Den italienske debatten om EUs kristne verdigrunnlag illustrerer en annen tilnærming der en kulturell identitet oppfattes som grunnleggende for enhver demokratisk enhet. For å kunne legitimere EU som politisk system må et verdigrunnlag tydeliggjøres som skiller

⁸ I den omfattende faglitteraturen som tar for seg dette fremheves i hovedsak mangelfulle prosedyrer for kontroll og uklar maktfordeling mellom EUs institusjoner, manglende representasjon og representativitet, fravær av en offentlig debatt og et partisystem på europeisk nivå, og omfanget av nettverk og komiteer som hevdes å bidra til ytterligere elitisme og ekspertvelde i allerede kompliserte beslutningsprosesser. Se f.eks. Abromeit 1998, Beetham og Lord 1998, Scharpf 1999, Schmitter 2000 for noen perspektiver. Få problematiserer imidlertid det normative aspektet ved EUs legitimitet.

⁹ I tillegg til dette prinsippet om *legitimering* har begrepet legitimitet også en juridisk og en normativ komponent (Beetham og Lord 1998: 3–4). Et legitimt politisk styre må reguleres av et anerkjent lovverk med regler og prosedyrer (*legalitet*) og aksepteres og forsvares av oppfatninger og verdier i samfunnet (*normativt grunnlag*).

¹⁰ De teoretiske grensene for en demokratisk enhets størrelse ble brutt med innføringen av representativitet som demokratisk prinsipp, se f.eks. Dahl og Tufté (1973). Dahl (1999: 21) hevder likevel at et representativt demokrati ikke vil fungere hvis det overgår “en viss størrelse”, uten at det kritiske punktet spesifiseres. Nyere demokratiteorier som tar for seg ideen om et “globalt demokrati” forsøker å imøtekomme denne utfordringen, og faglitteraturen på området er i stadig vekst. Se f.eks. Archibugi 1998, Held 1993, 1998, Holden 2000, Linklater 1998, McGrew 1997.

“det europeiske folk” fra andre, en *europaisk identitet* som skaper nødvendig solidaritet for aksept av flertallsbeslutninger. Dette byr på store utfordringer i dagens EU med over 450 millioner innbyggere og et enormt kulturelt, språklig, religiøst og etnisk mangfold. Med en tredje tilnærming vil derimot en slik multikulturell politisk enhet kunne legitimeres gjennom grunnleggende rettigheter og demokratiske prosedyrer for beslutningstaking. Disse nedfelles i en grunnlov med universelle prinsipper som kan aksepteres ut fra ulike verdigrunnlag. Ulike oppfatninger av EU som enhet medfører ulike tilnærminger til løsning på legitimitetsproblemet. Disse kan nedfelles i tre ulike strategier: legitimering gjennom *resultater*, *verdier* eller *rettigheter* (Eriksen og Fossum 2004).¹¹

Konventmedlemmenes aktivisering av konstitusjonsdebatten tyder på at den første strategien som bygger på indirekte demokratisk legitimitet ikke ble oppfattet som tilstrekkelig på EU-nivå. Både forsamlingens selvvalgte arbeidsmetode og grunnlovskastet det presenterte innebærer en ytterligere demokratisering av EU (Fossum og Menéndez 2005a; Eriksen 2004), og det EU som tar form er noe mer enn en sammenslutning av suverene nasjonalstater. Debatten i Konventet fokuserte på hvordan borgernes direkte deltakelse og innflytelse kunne økes, og hvorvidt grunnlovstraktaten burde ha en tykk etisk substans ved at den definerte EUs verdigrunnlag. Debatten avdekket imidlertid hvor vanskelig det er å identifisere en særegen kulturell identitet som skiller Europa fra resten av verden og definerer EUs grenser. Grunnlovskastet vektlegger universelle verdier og rammer ulike oppfatninger av “det gode liv”, og aktørene måtte søke enighet om løsninger som var akseptable for alle på tvers av verdikonflikter. Utfallet kan tyde på at det forekom en universalisering av argumenter underveis. Mye av debatten fokuserte på reform av institusjoner og prosedyrer for å øke EUs demokratiske legitimitet. Den symbolske betoningen av borgernes individuelle rettigheter gjennom at Charteret om grunnleggende rettigheter gis konstitusjonell status samt at prosessen ble formet som en grunnlovsprosess kan tyde på at strategien for legitimering gjennom rettigheter fikk mer støtte. Flere finner også at utfallet fører EU i retning av en rettighetsbasert postnasjonal union (Eriksen og Fossum 2004: 449; Eriksen 2005b).

¹¹ Det analytiske rammeverket er utarbeidet i forskningsprosjektet *Citizenship and Democratic Legitimacy in the European Union* (CIDEL). Se <www.arena.uio.no/cidel/> for beskrivelse av prosjektet og en litteraturoversikt.

1.3. Kommunikativ rasjonalitet i Konventet?

Denne studien vil vise om en slik tolkning av konventprosessen og utfallet samsvarer med det som kom til uttrykk i aktørenes egne oppfatninger. Utgangspunktet er Habermas' (1996a, 1998) diskursteori og en tilnærming til aktører som kommunikativt rasjonelle. Teorien legger vekt på at aktører har evne til å legge moralske og normative vurderinger til grunn for sine handlingsvalg, og at preferanser kan formes og endres i språklig samhandling. Aktører vil i noen sammenhenger tvinges til å begrunne, reflektere over og rettferdiggjøre sine preferanser (Elster 1998b: 104), uavhengig av hva som måtte være deres motiver, og fokus er på hva som *legitimerer* felles handling. Når det foreligger ulike normative oppfatninger vil vedtak oppfattes som mer legitime dersom prosedyren for beslutningstaking er deliberasjon, fremfor stemmegivning eller forhandlinger der henholdsvis flertallet eller aktørene med flest ressurser vinner frem. Deliberasjon innebærer at man gjennom argumentasjon forstår noe på en ny måte og/eller endrer sine oppfatninger deretter.

Konventets utkast avspeiler en tvetydighet allerede i tittelen: “*draft Treaty establishing a Constitution for Europe*”, og både prosessen og utfallet tolkes på ulike måter av politikere, akademikere og EUs borgere. Der noen oppfatter det som lite annet enn en videreføring av traktatene, tillegges teksten og selve grunnlovsbegrepet betydelig symbolverdi av andre. Moravcsik kaller det et “konstitusjonelt kompromiss” som gjenspeiler en ren forhandlingsprosess der partene med mest makt fikk gjennomslag. “To hundre *conventionnels* kom, delibererte, og seksten måneder senere var lite endret” (Moravcsik 2005: 27, m.o.). Magnette (2004b: 235, m.o.) fremstiller det som et kompromiss “som forble uklart eller utforutsigbart, slik at hver part kunne tolke utfallet på sin måte”. Samtidig hevder han at man med et forhandlingsteoretisk perspektiv ikke kan forklare eksempelvis det at den britiske regjering gikk med på viktige endringer som den tidligere hadde vært en sterk motstander av (Magnette 2004b: 236). Mye tyder på at utfallet var noe mer enn et resultat fremforhandlet av nyttemaksimerende aktører med forhåndsdefinerte preferanser, og flere særegne trekk ved prosessen begrunner dette.

For det første var Konventet en bredt sammensatt forsamling som bestod av et flertall

parlamentarikere.¹² Bare en fjerdedel av aktørene representerte nasjonale regjeringer og kunne ventes å ha et eksplisitt nasjonalt mandat, og det var således mer representativt og inkluderende enn det tradisjonelle forumet for traktatendringer. I motsetning til IGCene, karakterisert som “en arena for diplomatiske forhandlinger mellom medlemsstatene der hver part legitimt forsøkte å maksimere egen vinning uten å ta hensyn til det overordnede bildet”, fremhevet Giscard d’Estaing Konventets rolle og oppgave under sin åpningstale:

This Convention cannot succeed if it is only a place for expressing divergent opinions. It needs to become the melting-pot in which, month by month, a common approach is worked out. [...] In order to think about what proposals we can make, the members of the Convention will have to turn towards each other and gradually foster a ‘Convention spirit’.

(SN 1565/02: 13)

Videre viste han til at “et Konvent er en gruppe menn og kvinner som møtes med det eneste formål å forberede et felles forslag. Vår eksistens bygger på prinsippet om enhet” (ibid.: 14, m.o.). Resultatet ville få “betydelig tyngde og autoritet” hvis forsamlingen kom til en bred konsensus om ett enkelt dokument, som ville stake ut kursen for en europeisk grunnlov (ibid.: 11). Konventet vedtok selv å arbeide “som om” det var en grunnlovsforsamling (Fossum 2005: 160-3) på bakgrunn av et åpent mandat.¹³ Det valgte å følge idealer for en fri og åpen deliberasjonsprosess der medlemmene debatterte i offentlighet, og dokumenter ble fortløpende lagt ut på Konventets nettsted.¹⁴

For det andre var Konventets oppgave av en så generell og teoretisk karakter at aktørene vanskelig kunne beregne de umiddelbare og åpenbare konsekvensene av ulike alternativer (Closa 2004: 36). Det åpnet for en diskusjon om de ulike retningene EU kunne ta, og aktørene kan ikke forventes å ha hatt klart forhåndsdefinerte preferanser. Dagsorden var omfattende og inkluderte prosedyrer og beslutningsmekanismer, verdispørsmål og omfanget av borgernes rettigheter og demokratiske innflytelse på EU-nivå. Flere av sakene tvang medlemmene til å foreta normative fremfor pragmatiske vurderinger, og

¹² Blant de 207 medlemmene var det 112 nasjonale parlamentarikere og 32 europaparlamentarikere. På grunn av kombinasjonen av “juridiske, politiske og offentlige aktører” har Konventet blitt beskrevet som et idealforum for traktatendringer (Hoffmann 2002: 2) og kan samlet sett beskrives som et organ med et sterkt representativt grunnlag (Closa 2004: 188). Dette til tross for at eksempelvis kvinner og minoriteter var sterkt underrepresenterte.

¹³ Laeken-erklæringen formulerte grunnlovsspørsmålet slik: “*The question ultimately arises as to whether this simplification and reorganisation [of the Treaties] might not lead in the long run to the adoption of a constitutional text in the Union. What might the basic features of such a constitution be?*” (Det europeiske råd 2001).

¹⁴ Se Konventets offisielle hjemmeside: <<http://european-convention.eu.int/>>.

aktører med ulike visjoner om EU diskuterte og definerte felles verdier og mål i et forsøk på å komme til enighet om en enkelt tekst som kunne aksepteres av alle. De grunnleggende interesse- og verdikonfliktene i Konventet medførte at de måtte begrunne, reflektere over og rettferdiggjøre sine preferanser og vise til allmenngyldige prinsipper og prosedyrer for å få gjennomslag. Forsamlingen uttrykte det største spekteret av visjoner og ideer EU har vært vitne til, og utkastet ble fremstilt som en konsensus mellom føderalister, intergovernmentalister, liberale, konservative og sosialdemokrater fra alle medlemsstatene. Det synes imidlertid klart at utfallet tilfredsstillende et så bredt utvalg av interesser at det blir problematisk å fremstille det som et rent kompromiss som avspeiler styrkeforholdet mellom partene, og en diskursteoretisk tilnærming åpner for en mer utfyllende forståelse av den prosessen konventmedlemmene gikk gjennom.

Flere studier har funnet at konventmedlemmene tok del i en læringsprosess (Closa 2004; Fossum 2005; Magnette 2004a; Schönlau 2004). Deliberasjon ender sjelden med det ideelle utfallet, en rasjonell konsensus, som kjennetegnes av at aktørene deler de samme overbevisninger og støtter opp om resultatet av samme grunner (Habermas 1996a). Et svakere, men mer realistisk resultat er en *working agreement*, som innebærer at aktører gjennom argumentasjon kommer til et utfall som støttes av ulike, men gjensidig akseptable grunner (Eriksen 2003: 201-5). En slik enighet kan "argumentativt belegges og har således en klar normativ kvalitet" (Eriksen og Weigård 1999: 296). Konventets utkast har fått denne betegnelsen da det var resultat av en "lang, forutgående argumentasjonsprosess, der ulike argumenter hadde blitt presentert, forsøkt rettferdiggjort og vurdert og testet. Denne prosedyren muliggjorde en endelig avtale, selv om avtalen ble støttet av ulike grunner" (Fossum 2005: 162, m.o.).¹⁵

Konventets resultat overgikk de opprinnelige forventningene til de fleste, og forsamlingen hevdes å ha oppnådd mer enn en IGC ville vært i stand til innenfor de samme tidsrammene (Kokott og Rüdth 2003: 1317). De utviklet seg fra en heterogen forsamling til et organ som nådde enighet på en rekke kontroversielle punkter (Schönlau 2004: 246). I lys av dette er en detaljstudie av selve prosessen interessant og vil bidra til økt

¹⁵ Se videre Eriksen (2005c: 26): "The quality of the Convention method in terms of openness, broad participation, lengthy discussions, critical opposition etc., was conducive to an agreement that was more than a compromise but less than a rational consensus"; Schmalz-Bruns (2005: 69); Eriksen og Fossum (2005: 93-5).

forståelse av utfallets status. Ved å studere hvilke oppfatninger som kom til uttrykk hos kritiske aktører og om disse konvergente over tid vil analysen bidra til å øke vår forståelse for hvilken form for enighet grunnlovsutkastet er uttrykk for. Det vil ikke foretas noen detaljanalyse av selve innholdet i teksten eller en nærmere drøfting av de juridiske aspektene knyttet til dens status. Endringene som ble gjort i teksten under den påfølgende IGCen er heller ikke relevante i denne sammenhengen.

1.4. Argumentasjonsanalyse og kritiske valg

Analysen vil supplere eksisterende analyser, som gjerne baserer seg på deltakende observasjon (Closa 2004; Crum 2004; Magnette 2004a, 2004b; Fossum 2005; Schönlau 2004) eller fokuserer på selve organiseringen (Fossum og Menéndez 2005b; Schönlau 2004; Shaw 2003), med en systematisk og detaljert analyse av enkeltaktørers posisjoner over tid. For å undersøke om deres oppfatninger konvergente i løpet av konventprosessen vil selve argumentasjonen studeres på mikronivå. Dette beror på en antagelse om at posisjoner kan konstrueres på en troverdig måte ut fra det personer sier. Man vil aldri vite om det som sies er uttrykk for en “indre oppfatning”, men hva som måtte være aktørenes *motiver* er heller ikke det sentrale her. Diskursteorien åpner for at utsagns autentisitet kan testes ved å se på deres konsistens på tvers av kontekst, over tid og i lys av påfølgende handlinger, og man kan på denne måten kontrollere for opportunistisk bruk av argumenter.

Den normative dimensjonen til debatten i Konventet gjør det interessant å kartlegge de ulike posisjonene i lys av et analytisk rammeverk som tar utgangspunkt i tre ulike oppfatninger av EUs legitimitetsgrunnlag. Et omfattende datamateriale gjør det mulig å kartlegge gyldigheten til disse på tvers av politiske, nasjonale og institusjonelle skillelinjer. Det er rimelig å anta at eventuelle endringer hos enkeltaktører vil kunne spores i deres utsagn over et forholdsvis langt tidsperspektiv: fra oppstarten av Konventet i februar 2002 til rundt ett år etter at resultatet forelå, dvs. juli 2004.

For å gjennomføre analysen foretas et utvalg blant konventmedlemmene. Ved å bruke *nasjonalitet* som utvalgs-kriterium inkluderes et mangfold av aktører med ulik partipolitisk og institusjonell tilknytning. Når hensikten er å se etter konvergens mot en rettighetsbasert legitimeringsstrategi for EU, må det velges kritiske aktører som i

utgangspunktet antas å være uenig i en slik tilnærming. Fokuset rettes mot britiske og italienske konventmedlemmer, da det antas at dette vil fange opp aktører som gir uttrykk for henholdsvis den *resultatbaserte* og *verdibaserte* tilnærmingen. Med Vatikanstatens innflytelse og en sterk integrasjonsvilje både blant folk og eliter var de italienske representantene blant de mest ivrige pådriverne for å definere Europas felles kulturelle arv i grunnlovstraktaten. Storbritannias offisielle posisjon hadde derimot mye til felles med en resultatbasert oppfatning, og flere av de britiske representantene fremhevet mellomstatlige strukturer og nasjonal kontroll med Brussel som den beste veien å gå for å øke EUs legitimitet. Med ett unntak sluttet alle disse representantene opp om dokumentet, som på enkelte områder var langt fra deres opprinnelige posisjoner.

1.5. Organisering av studien

Kapittel 2 redegjør for Habermas' diskursteori med vekt på hans forståelse av kommunikativ handling. Videre presenteres det tredelte analytiske rammeverket som benyttes for å tolke og klassifisere aktørenes argumenter, og det utledes konkrete forventninger til hvordan konvergensen vil gi seg utslag. Kapittel 3 tar for seg de metodologiske aspektene ved analysen. Her foretas en grundig gjennomgang av kildene, som til rettelegger for konsistenstesting på tvers av kontekst og over tid. Selve analysen er fordelt på to kapitler. I kapittel 4 presenteres de aktørene som falt inn under den resultatbaserte legitimeringsstrategien i Konventets første fase. Analysen viser i hvilken grad det har vært en bevegelse i deres posisjoner, og hvordan dette slår ut. Kapittel 5 tar på samme måte for seg aktørene som opprinnelig hadde en verdibasert tilnærming, og endringer analyseres over tid. I det siste kapitlet oppsummeres analysens hovedfunn, som viser i hvor stor grad det har forekommet en konvergens hos aktørene og hvilke utslag dette gir. Konklusjonen settes ut avslutningsvis.

2. En diskursteoretisk tilnærming

Fokuset på aktørenes *argumenter* i denne analysen har sitt utgangspunkt i Habermas' (1998) forståelse av kommunikativ handling. En slik tilnærming bygger på noen grunnleggende antakelser om menneskelig samhandling og om hvordan preferanser dannes. For å komme til enighet når det foreligger ulike normative oppfatninger er det rasjonelt for aktører å delta i en argumentasjonsprosess der de reflekterer rundt egne syn. De må være i stand til å begrunne sine synspunkt på en måte som oppfattes som legitim av de involverte parter, og tvinges til å universalisere sine argumenter ettersom påstandene må være upartiske og vise til allmenngyldige normer for å få oppslutning. Preferanser kan slik formes og endres på grunnlag av "kraften i de bedre argumenter". Teorien åpner videre for at preferanser kan identifiseres ved å se på argumentenes konsistens, og at man kan kontrollere for såkalt strategisk bruk av upartiske argumenter.

2.1. Språkets handlingskoordinerende funksjon

Diskursteorien plasserer seg mellom to paradigmer i samfunnsvitenskapen, metodologisk individualisme og metodologisk kollektivism. Den første tilnærmingen forstår sosiale fenomener som resultat av enkeltindividers egenskaper og handlinger. Her finner man teorier om rasjonelle valg, som antar at nyttemaksimerende aktører handler strategisk ut fra egne motiver etter en vurdering av ulike handlingsvalgs konsekvenser. Metodologisk kollektivism forklarer individuell atferd i lys av egenskaper ved sosiale fenomener, som sosiale forventninger, internaliserte holdninger eller verdier i samfunnet.¹⁶ Diskursteorien vektlegger derimot det gjensidige forholdet mellom mennesker og deres omgivelser. Individuer former ikke bare sine sosiale omgivelser, men formes også av dem, og man mister et vesentlig kjennetegn ved sosial samhandling med et ensidig fokus på enkeltaktører eller sosial kontekst. Med et diskursteoretisk perspektiv åpnes det for en mer realistisk og dypere forståelse av menneskelig samhandling, der *språket* er et viktig element.

Menneskelig samhandling er avhengig av at aktører kommuniserer med hverandre og

¹⁶ *Systemteorien* ble utviklet av Talcott Parsons og er videreført blant annet av Niklas Luhmann (Eriksen og Weigård 1999: 119). Her er det handlingenes konsekvenser og ikke aktørenes intensjoner som koordinerer det som skjer i et mer eller mindre selvregulerende system. Et annet perspektiv oppfatter aktører som styrt av "logikken om det passende" (March og Olsen 1989) og tar utgangspunkt i en kontekstuell rasjonalitetsforståelse. Denne innebærer at aktørers interesser og atferd påvirkes av kollektive forventninger, dvs. normer for hva som er passende i en gitt rolle.

bygger på en intersubjektiv forståelse som er med på å “forklare hvordan en forståelsesorientert tilnærming er mulig og konsensus oppnåelig” (Eriksen og Weigård 1999: 69). Mennesker har “et kulturelt overlevert og språklig organisert forråd av tolkingsmønstre” som Habermas kaller *livsverden*, som favner om en “felles kontekst hvor aktører, på grunnlag av språklig formidling og kulturell overlevering, kan etablere prosesser for å komme fram til enighet om problematiserte spørsmål” (ibid: 71). Vi kan ikke løsrive oss fra vårt språk eller vår kulturelle bakgrunn, og språket som medium ivaretar tre viktige funksjoner. Det åpner for at man kan komme fram til en *gjensidig forståelse* om noe i en gitt situasjon, samtidig som forrådet av kulturell kunnskap på denne måten videreføres og fornyes. Forståelsesorientert kommunikasjon brukes også til å *koordinere handlinger*, og bidrar til “sosial integrasjon og etablering av solidariske relasjoner” (Eriksen og Weigård 1999: 120-1). For det tredje er språket et medium for *sosialisering* og bidrar til at personlige identiteter formes. Gjennom disse tre språklige reproduksjonsprosessene vedlikeholdes det Habermas kaller livsverdenens tre strukturelle komponenter: kultur, samfunn og personlighet (Eriksen og Weigård 1999: 121; Habermas 1998).

2.2. Kommunikativ handling

Etablering av “gjensidig forståelse mellom samfunnsmessige aktører er en forutsetning for alt sosialt liv”, og tilsier at “aktørene er villige til å overordne målet om å komme frem til enighet med hverandre, over realiseringen av individuelle interesser og mål” (Eriksen og Weigård 1992: 486). Mennesker antas å ha evnen til å legge moralske og normative vurderinger til grunn for sine valg. Rasjonalitet i et handlingsteoretisk perspektiv er altså ikke nødvendigvis *instrumentell*, dvs. knyttet til maksimering av egne interesser, den kan også være *kommunikativ*. For å oppnå enighet tar mennesker del i kommunikative prosesser der de må begrunne sine preferanser slik at de også kan godtas av andre. Med Habermas’ forståelse av kommunikativ handling tillegges argumenter en egen kraft i problem- og konfliktløsning, og det “rasjonelle blir da det som de sterkeste argumentene kan framføres til fordel for” (Eriksen og Weigård 1999: 14).

Habermas tar forbehold om at store områder i det moderne samfunn er unndratt slik begrunnelsestvang. Innenfor den såkalte *systemintegreerte* sfæren, eksempelvis markedsøkonomien og det politisk-administrative forvaltningsapparatet, vil en diskursteoretisk

tilnærming være mindre fruktbar, og bare utvalgte samfunnsområder kan og bør studeres med et handlingsteoretisk perspektiv. Dagens politiske beslutningsprosesser preges av makt og strategiske interesser, men dette utspilles innenfor et konstitusjonelt rammeverk som holdes sammen av en grunnleggende konsensus og anerkjennelse av systemet (Eriksen og Weigård 1999: 19). En kommunikativ handlingslogikk vil være sentral i den *sosialintegrerte sfæren*, eller *offentligheten*, der kulturelle identiteter og politiske oppfatninger dannes.

Utfallet av en kommunikativ prosess avgjøres av argumentenes styrke og troverdighet, som er avhengig av hvilke problemer argumentasjonsutvekslingen tar sikte på å løse. Det kan skilles mellom ulike diskurser avhengig av hva som er kommunikasjonens hensikt, og disse stiller ulike krav til argumentenes gyldighet (Habermas 1996a: 160-1). En *pragmatisk diskurs* tar sikte på å finne hvilke midler som best vil føre til realisering av gitte mål. Slike diskurser forutsetter en verdikonsensus, og målene i seg selv underlegges ikke videre diskusjon. Argumentenes gyldighet er avhengig av hvor nyttige eller hensiktsmessige de praktiske løsningene som presenteres vurderes å være. I ikke-pragmatiske diskurser er det derimot uenighet om målet for handlingen. En *etisk-politisk diskurs* forekommer når det eksisterer ulike oppfatninger av “hva som er det gode liv for et gitt sosialt fellesskap” (Eriksen og Weigård 1999: 217), og aktørene sikter mot avklaring av kollektiv identitet og selvforståelse. Aktørene, som enda ikke vet hva de vil som kollektiv, vil med en slik argumentasjonsutveksling spesifisere og veie kollektive mål opp mot hverandre. Det dreier seg altså om identitetsspørsmål der det foretas ulike verdivurderinger. En *moralisk diskurs* aktiviseres derimot når “ulike interesser og ulike oppfatninger av det gode liv kommer i konflikt med hverandre” (Eriksen og Weigård 1999: 220) og man må finne gyldige svar på tvers av dette. Det reises spørsmål om hva som er *rettferdig* og med et slikt kantiansk moralbegrep, om “hva vi er forpliktet til å gjøre når våre handlinger har konsekvenser for andre” (ibid: 181). Habermas innfører således et begrepsmessig skille mellom “verdier og moralske normer, der sistnevnte henviser til prinsipper på overordnet nivå som gjør krav på universell gyldighet. Verdier forstås derimot som kollektive godeoppfatninger som varierer med kulturell og samfunnsmessig kontekst, og som derfor er relative og partikulære” (Eriksen og Weigård 1999: 180; Habermas 1996a: 259).

2.2.1. Universaliseringsprinsippet

Den moralske diskurs er hovedområdet for diskursteorien, der argumentenes gyldighet måles mot kravet om *universalisering* (Eriksen og Weigård 1999: 220). Et avgjørende prinsipp for argumenters gjennomslagskraft er allmenngyldighet, det vil si at de oppfattes som nøytrale overfor kulturell kontekst og etnisk tilhørighet. Teorien om kommunikativ handling bygger på “en antakelse om at også normative spørsmål har en *kognitiv kjerne*” (ibid: 181) ettersom det kan gis gode grunner for ulike standpunkt også i slike diskurser. Det foreligger felles kriterier for vurdering av handlingers riktighet, og mennesker kan bli enige om hva som er gyldige normer også uten å vise til felles verdier (jf. Rawls 1971). For å komme til en kollektiv beslutning må eventuelle verdi- og interessebaserte argumenter også kunne forsvares fra en nøytral posisjon. Partene må være i stand til å rettferdiggjøre sine standpunkt ut fra et likhets- eller nøytralitetsprinsipp, og fokus i diskursteorien er slik på hva som *legitimerer* felles handling.

2.2.2. Preferansedannelse og deliberasjon

En viktig forutsetning i diskursteorien er at aktørers preferanser ikke oppfattes som forhåndsdefinerte, eksogent gitte størrelser, men at de formes i språklig samhandling. Teorien antar at mennesker har evne til å legge moralske og normative vurderinger til grunn for sine handlingsvalg og åpner for at de kan endre oppfatning når de stilles overfor godt begrunnede argumenter. Når preferanser endres på et slikt grunnlag har aktørene deltatt i en *deliberasjonsprosess* (Habermas 1996a: 278; Eriksen og Fossum 2000a: 16), en læringsprosess som kan ta ulike former avhengig av diskurstype. En første form for endring skjer når deliberasjon fører til økt kunnskap og informasjon i en pragmatisk diskurs, dette er deliberasjonens *epistemiske* verdi. Når preferanser formes og fører til en endring i aktørers “empiriske og normative livssyn og kollektive selvforståelse” i en etisk-politisk diskurs er dette deliberasjonens *transformative* verdi, mens dens *moralske* verdi ligger i at politiske beslutningstakere for å kunne rettferdiggjøre kollektive vedtak må ta hensyn til alle som påvirkes av dem (Eriksen 2005a: 16-17). Deliberasjon er slik et prinsipp for hvordan riktige beslutninger tas og rettferdiggjøres som tillater aktører med motstridende interesser og som kommer fra ulike sosiale kontekster å fatte felles vedtak og slutte opp om dem.

Endringer i aktørers posisjoner i Konventet kan dermed potensielt ha forekommet på tre

nivåer. For det første kan aktører som følge av epistemisk deliberasjon ha fått et bredere informasjonsgrunnlag og økt sin forståelse for hva EU *er* og hvordan EU fungerer. For det andre kan de gjennom en slik læringsprosess ha endret sin visjon om EU, sin oppfatning av hva EU *bør være*. Slik transformasjon av preferanser innebærer den sterkeste formen for endring. For det tredje kan de ha endret sin oppfatning av den situasjonen de er i og dens referanserammer. På bakgrunn av økt forståelse for mangfoldet av posisjoner kan aktørene ha universalisert sine argumenter i en moralsk diskurs, og innsett behovet for å søke enighet om et rammeverk som alle kan gi sin tilslutning til fordi det oppfattes som rettferdig på tross av ulike etiske oppfatninger.

Et slikt normskifte blant aktørene i Konventet vil innebære at utkastet oppfattes som en form for konstitusjon, som utgjør fundamentet i demokratiske rettsstater. Det moderne demokratiet hviler på et rettssystem som i sin helhet er forankret i prinsippet om grunnleggende konstitusjonelle rettigheter og folkesuvereniteten. “Konstitusjoner fordeler rettigheter og plikter, etablerer regler og prosedyrer for deliberasjon og beslutningsfatning, gir prerogativer og sikrer minoriteter mot flertallstyranniet” (Eriksen og Weigård 1999: 203). De inneholder “formelle regler for representasjon og beslutningsfatning og for hvordan loven skal endres, og et uavhengig rettsvesen skal beskytte individenes rettigheter” (ibid.). Grunnlovsforsamlinger samler representanter for borgerne for å etablere lover for en ubestemt fremtid, og påstandene som fremsettes i slike fora må kunne generaliseres og forsvares ut fra allmennhetens interesse. Deltakerne settes derfor under normativt press for å deliberere heller enn å forhandle (Elster 1998a: 15).

2.3. Diskursteoriens konsistenskrav

Denne studien forsøker å identifisere endringer ved å studere enkeltaktørers uttalelser i detalj. I motsetning til andre teoretiske tilnærminger oppfattes ikke aktørers preferanser som forhåndsdefinerte, og hensikten er heller ikke å si noe om aktørers underliggende interesser og motiver. Dette kan vanskelig gjøres på bakgrunn av en analyse av argumenter. Man kan ikke med utgangspunkt i hva en person sier vite hva han faktisk tenker, og om utsagn er uttrykk for en personlig oppfatning eller ledd i en strategisk handling. Elster (1992: 126) viser til at aktører gjennom “strategisk bruk av kommunikatív atferd” kan skjule sine egentlige motiver og overtale en motpart til å akseptere individuelle

preferanser.¹⁷ Men som Eriksen og Weigård (1999: 68) understreker, “teorien om kommunikatív handling spør ikke hvilke motiver aktørene har, men hvordan de koordinerer sine handlinger med andre.”

Det sentrale her er ikke aktørenes underliggende motiver med tanke på at de interesser som fremmes også kan komme dem selv til gode (Eriksen og Weigård 1992: 489-90), men at påstandene må være legitime ut fra et rettferdighetsperspektiv. Når aktører må stå ansvarlig for og rettferdiggjøre sine posisjoner med *offentligheten* som en nøytral tredjepart, vil de i større grad måtte ta i bruk allmenngyldige argumenter for å sikre forståelse for sine handlinger. Offentlig debatt tvinger aktører til å appellere til felles normer og verdier, og selv om dette ikke vil innebære at egeninteresserte motiver ikke forekommer, tvinger “hykleriets siviliserende kraft” aktører til å skjule dem (Elster 1992: 111). Dette bekrefter disse normenes gyldighet. Uavhengig av om påstander som fremsettes er uttrykk for ens “indre” oppfatning, må argumentene være konsistente, inkluderende og upartiske for at man skal lykkes i å overbevise andre.

I en rasjonell diskusjon er troverdighet en forutsetning for å få gjennomslag, noe som avhenger av upartiskhet og konsistens. Aktører vil miste troverdighet ved gjentatt bruk av motsigende uttalelser og hvis ikke ord følges opp med handling (Elster 1992: 19). Hvis upartiske argumenter brukes på en opportunistisk måte vil aktører gjerne skreddersy sine argumenter avhengig av hvem de til enhver tid snakker med og hvilke interesser motparten representerer. Samtidig må de forholde seg til sine uttalelser på senere tidspunkt, og deres troverdighet avhenger av om det de sier korresponderer med det de faktisk gjør i ettertid. Man kan for en stor grad kontrollere for strategisk bruk av upartiske argumenter ved å undersøke i detalj hva en person sier i ulike sammenhenger og om det følges opp i handling. I diskursteorien er *konsistens* derfor et avgjørende kriterium for å forstå ytringer som uttrykk for en persons oppfatning og for å identifisere endring i preferanser (Habermas 1996a). Ved å se på en rekke utsagn over tid og på tvers av ulikt publikum antas det derfor å være mulig å etablere en forståelse for en aktørs posisjon. Dette krever et analytisk rammeverk som dekker alle relevante dimensjoner og som er egnet til å fange opp eventuelle endringer.

¹⁷ Det er dette Habermas (1998) kaller “manipulasjon”, eller bevisst bedrag, som en av to former for skjult strategisk handling. Se Eriksen og Weigård (1992: 488) sitt svar til Elster (1992).

2.4. Tre legitimeringsstrategier for EU

Eriksen og Fossum (2004) har utarbeidet tre strategier for legitimering av EU, gjennom *resultater*, *verdier* eller *rettigheter*, som vil brukes for å identifisere aktørenes posisjoner. Strategiene er utledet fra ulike teoretiske tilnæringer til europeisk integrasjon og bygger på ulike normative standarder. Dermed settes ulike krav til EU som politisk system og hvordan det kan legitimeres. For denne analysens formål rendyrkes de i et konkret skjema for tolkning og klassifisering av aktørenes uttalelser som kan tillate at endringer fanges opp. Dette inneholder sentrale dimensjoner som ble diskutert av konventmedlemmene, som hvordan EU kan forankres demokratisk, den konkrete organiseringen av traktatene, forholdet mellom EU og medlemsstatene, og EUs verdigrunnlag og mål. Det synes hensiktsmessig å operasjonalisere strategiene med utgangspunkt i følgende dimensjoner: EUs demokratiske legitimitet, EUs identitetsgrunnlag, institusjonenes utforming, kompetansefordeling mellom EU og nasjonalstatene, samt statusen til grunnlovstraktaten og Charteret for grunnleggende rettigheter. I tillegg til tekstens konkrete innhold og status, vil jeg også se på hvilken oppfatning aktørene har av Konventet som organ og sin egen rolle. Med en slik operasjonalisering dekkes de viktigste temaene som ble debattert underveis i prosessen.

2.4.1. EU som et problemløsende organ

Den første tilnærmingen har sitt teoretiske opphav i et intergovernmentalt perspektiv med statene som sentrale aktører (Moravcsik 1998).¹⁸ Tettere integrasjon medfører positive konsekvenser for medlemsstatene, som økt velstand og trygghet i en globalisert verden, og EU fremstilles som et problemløsende organ. Såkalt “*output-legitimacy*” – resultatbasert legitimering – oppfattes som tilstrekkelig på EU-nivå (Scharpf 1999: 11), noe som innebærer at de positive resultatene EU produserer legitimerer dets eksistens. Dette er i tråd med de såkalte “*regulatory scholars*” (Scharpf 1999; Majone 1996), som beskriver EU som en funksjonell organisasjon med en sterk regulerende karakter. Tettere integrasjon er avhengig av medlemsstatenes egeninteresser og vurderinger av nytte og kostnad, og bare dersom det oppfattes som mer effektivt å forene krefter for å oppnå felles mål vil det være rasjonelt å overføre myndighet til overnasjonalt nivå. EU

¹⁸ Moravcsik (1998, 2003) forklarer integrasjonsprosessen som resultatet av strategiske forhandlinger som gjenspeiler de sterke statenes økonomiske og politiske interesser. Han hevder at overgivelse av nasjonal suverenitet kun har forekommet når det er i samsvar med de sterke medlemsstatenes interesser.

oppfattes således som et pragmatisk samarbeid, der medlemsstatenes ukrenkelige suverenitet står sentralt og demokratiet er knyttet til nasjonalstaten. Ettersom medlemsstatene internt hviler på demokratiske standarder har EU ikke behov for direkte demokratisk legitimitet (Schmitter 2000: 15; Moravcsik 2003).

Hvilke argumenter kan man så forvente å finne hos aktører med en slik tilnærming til EU? De vil for det første være av den oppfatning at EU ikke har behov for direkte demokratisk legitimitet, og at borgernes innflytelse må økes ved å styrke demokratiet på nasjonalstatlig nivå. Legitimiteten til beslutninger som tas på EU-nivå er avhengig av medlemsstatenes mulighet til å nedlegge veto og landenes interne prosedyrer for å holde regjeringene ansvarlige. Det mellomstatlige Rådet og nasjonale parlamenter er de viktigste institusjonene for demokratisk kontroll og ansvarlighet (Eriksen og Fossum 2004: 452).

Man kan videre forvente at en slik forståelse kommer til uttrykk ved at borgernes nasjonale identiteter understrekes. EU bør kun ta seg av praktisk problemløsning og det er derfor irrelevant hvorvidt det finnes eller kan skapes en europeisk identitet.

Når det gjelder institusjonelt design, forventes aktørene å argumentere for mellomstatlige strukturer. Rådet må tillegges en ledende rolle slik at medlemsstatenes sentrale posisjon sikres, mens overnasjonale institusjoner oppfattes som en potensiell trussel mot medlemslandenes interesser og suverenitet. Det er derfor viktig å begrense Europakommisjonens og Europaparlamentets makt og innflytelse.

Ettersom integrasjon legitimeres ut fra pragmatiske hensyn er kompetansefordelingen mellom medlemsstatene og EU avhengig av at det oppfattes som effektivitetsbesparende å tillegge EU nye ansvarsområder. Man kan forvente at disse aktørene ønsker at kun et avgrenset område av felles problemer delegeres til overnasjonalt nivå, der ekspertise og kunnskap konsentreres (Fossum og Menéndez 2005a: 101). Samarbeidets økonomiske dimensjon vektlegges og EUs hovedoppgave oppfattes som effektiv regulering av det indre marked. Det vil være naturlig at medlemsstatene forhandler om å delegerer makt på nye områder fra gang til gang fremfor å nedfelle en hierarkisk fordeling mellom nivåer i en kompetansekatalog. En slik fleksibilitet sikrer at statenes suverenitet ivaretas.

En resultatorientert logikk forventes videre å komme til uttrykk ved at den endelige tek-

sten oppfattes som en internasjonal traktat som regulerer et samarbeid mellom suverene nasjonalstater. Det vil stride mot denne logikken å etablere en overnasjonal grunnlov.

Når det gjelder Charterets status, kan man forvente at disse aktørene ønsker å begrense det til en prinsipperklæring som ikke er bindende for medlemsstatene. Borgernes individuelle rettigheter garanteres på nasjonalstatlig nivå, og et juridisk bindende Charter vil kunne true den nasjonale selvråderetten. Det vil riktignok være vanskelig for aktører å argumentere mot å gi borgerne rettigheter prinsipielt, men de kan argumentere for å begrense omfanget til områder der EU utøver myndighet. Dette kan forsvares med at medlemsstatenes politiske institusjoner reguleres av nasjonale ordninger og rettighetserklæringer. Bare de rettigheter det er nødvendig å garantere på EU-nivå for å sikre et effektivt indre marked vil være EUs anliggende, da i hovedsak økonomiske rettigheter.

Den siste dimensjonen dreier seg om hvordan aktørene oppfatter sin egen situasjon og Konventet som arena. En resultatorientert tilnærming tilsier at Konventet oppfattes som et diskusjonsforum der ulike interesser representeres, som har som oppgave å diskutere strategier for å utvide EUs regulative regime til nye medlemsstater. Gjennom pragmatiske diskurser tydeliggjøres ulike alternativer som deretter kan presenteres for den etterfølgende IGCen. Konventet oppfattes verken som en grunnlovsforsamling eller som et forum for traktatendringer, da de sistnevnte forhandles frem av medlemsstatene, men som et forberedende organ.

2.4.1.1. Resultatorienterte briter?

Det er naturlig å forvente at en slik tilnærming til EU generelt og Konventet spesielt kan finnes igjen hos de britiske aktørene i forsamlingen. Den sterke euroskepsisen man finner blant både folk og eliter i Storbritannia sannsynliggjør at deres representanter i Konventet vil forfekte en resultatbasert strategi der statenes suverenitet og nasjonale identiteter vektlegges. Eurobarometre bekrefter at britene er blant de som i lavest grad støtter sitt lands EU-medlemskap, samtidig som interessen for og tilliten til EU er blant de laveste i Europa.¹⁹ Nesten to av tre briter frykter at EU vil føre til at de mister sin nasjonale identitet og kultur, og at Storbritannia “ikke egentlig vil eksistere lenger”. Britiske

¹⁹ Bare 32 % mener EU-medlemskap er “en bra ting” i Storbritannia og landet havner dermed på bunn i EU-15, som har et snitt på 52 %.. Hele 21 % mener at medlemskap er “en dårlig ting”. Videre er bare 16 % veldig opptatt av nyheter om EU, og omtrent halvparten har ikke tillit til EU (49 %). Storbritannia har den minste andelen av befolkningen i EU-15 med tillit til EU (27 %). Tall fra EB 57.1, april 2002.

medier er også kjent for sin euroskepsis, og de var lite entusiastiske etter Laeken-erklæringen (Menon 2003: 964). Den britiske regjeringen var tilbakeholden med tanke på Konventets mulige utfall, og Blair uttalte blant annet at en grunnlovsdebatt i Europa ikke nødvendigvis måtte munne ut i en EU-grunnlov. Gitt EUs mangfold og komplekse natur, fastholdt statsministeren, var det “ønskelig og realistisk å utarbeide en ‘prinsipp-erklæring’ som fordeler kompetansene mellom EU og medlemsstatene”.²⁰ En slik erklæring burde være politisk, og ikke juridisk bindende. Blair hevdet også at et EU-Charter om menneskerettigheter kunne undergrave Storbritannias nasjonale suverenitet (debatt, *House of Commons*, 28.10.02). Det var forholdsvis stille rundt Konventet i britiske medier, men etter hvert som det viste seg at det ville konkludere med et grunnlovsforslag økte interessen betraktelig.²¹ I slutfasen av Konventet ble eksempelvis regjeringen anklaget for å svike britisk historie ved å produsere “en blåkopi av et tyrannisk styre”, som ville sette britisk historie 1000 år tilbake i tid (*Daily Mail*, 12.5.03), og at britisk uavhengighet og suverenitet, faktisk selve Storbritannias sjel, var truet med konstitusjons-traktaten (*Daily Mail*, 19.5.03). Media fokuserte for øvrig på konkrete områder som ble diskutert i forhold til overføring av makt og myndighet til EU-nivå (EUCON 2004: 52).

Med dette som utgangspunkt er det naturlig å forvente at en resultatorientert tilnærming kan finnes igjen hos de britiske representantene, ved at de viser skepsis til å overføre flere kompetanser til EU og til å styrke demokratiske prosedyrer på EU-nivå. Særlig regjeringsrepresentanten Peter Hain, som var målbærer av den offisielle britiske posisjonen, antas å forfekte en slik strategi i Konventet. Samtidig kan det tenkes at prosessen oppfattes som en forhandlingsprosess på linje med de tidligere IGCene og at han går inn i Konventet med et forholdsvis fast mandat. Ettersom grunnlovstraktaten fører EU forbi resultatbasert legitimering og fordi konventmedlemmene eksplisitt formet prosessen som en grunnlovsprosess er det interessant å se om en endring kan spores i britenes posisjoner.

²⁰ “Europe’s Political Future”, tale holdt i Warszawa, 6. oktober 2000, se: <<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391647&a=KArticle&aid=1013618410256>> (24.4.2006).

²¹ Se Menon 2004 for debatten i britisk presse under og i etterkant av Konventet. Se også EUCON 2004.

2.4.2. EU som et verdibasert fellesskap

Den verdibaserte tilnærmingen til EUs legitimitetsgrunnlag har sitt teoretiske opphav i kommunitarismen og bygger på en oppfatning om staten som et *verdifellesskap* (Habermas 1996b: 26). En viss grad av kulturell homogenitet oppfattes her som en forutsetning for demokrati (Offe 1998: 119).²² Det må foreligge en kollektiv identitet som bygger på prepolitiske bånd (Benda 1993; Weiler 2003), det være seg felles historiske røtter og tradisjoner, språklig og etnisk tilhørighet og/eller en gitt kultur. Et slikt “tykt” verdifellesskap er en forutsetning for at borgerne føler en gjensidig tillit og solidaritet med hverandre slik at flertallsbeslutninger oppfattes som legitime og stabile fremtidsvisjoner kan utvikles. Et slikt perspektiv innebærer at EU som overnasjonal orden bare kan legitimeres hvis den er grunnlagt i en europeisk identitet.²³ Borgernes identitetsgrunnlag har en kulturell dimensjon som skiller dem fra resten av verden, som må tydeliggjøres ved å gjenopplive det som måtte finnes av tradisjoner og minner fra fortiden (Eriksen og Fossum 2004: 442). Felles verdivurderinger som bygger på enighet i etiske spørsmål drar samtidig en klar grense mellom “oss” og “de andre”, noe som anvendt på EU innebærer at fellesskapet har en naturlig avgrensning.

Hvilke argumenter vil tyde på at aktørene oppfatter et tykt verdigrunnlag som nødvendig for å sikre EUs legitimitet? Når det gjelder EUs demokratiske legitimitet forventes aktører med en slik tilnærming å oppfatte EU som en politisk enhet med behov for egne demokratiske standarder. De vil støtte ytterligere demokratisering av EU gjennom direkte involvering av borgerne.

Det forventes at de vektlegger at borgerne må utvikle en felles forståelse for hva som er *europeisk* på tvers av kulturer, språk og etniske grupper. Dette kan være kristendommens sentrale rolle, kontinentets historiske erfaringer med verdenskriger og jødeforfølgelse, arven fra antikken og opplysningstiden og/eller den europeiske sosiale modellen. Dette innebærer ikke at det kulturelle mangfoldet må reduseres og strømlinjeformes, eller at det et spenningsforhold mellom nasjonal og europeisk identitet. Disse kan oppfattes som komplementære, og det vesentlige er at europeere har noen felles verdier som

²² Se også Beiner 1995; Miller 1995; Schmitter 2000 og Weiler 1995 for en slik tilnærming.

²³ På den andre siden ligger dette gjerne til grunn for de som hevder at nasjonalstaten er eneste arena for demokrati, og at dette ikke er ønskelig eller mulig på overnasjonalt nivå, se bl.a. Archibugi (1998: 207).

avgrenser dem som kollektiv fra verden utenfor. Aktørene forventes å være skeptiske til at EU også skal inkludere stater som Russland, Tyrkia og Israel. Argumentene vil da være at landene er for ulike dagens Europa når det gjelder kultur, språk og religion, og at karakteren til det europeiske *demos* setter naturlige grenser for hvor EU kan utvides.

Overnasjonale strukturer vil være en naturlig del av et EU som verdifelleskap, og disse aktørene forventes å argumentere for en institusjonell utforming som har statslignende trekk. Hvis borgerne har et felles verdigrunnlag er det ikke behov for å sikre medlemsstatene vetorett, og sentrale roller for EP og Europakommisjonen vil være forenlig med dette perspektivet. Det er mest sentrale her er imidlertid at dette bygger på et felles verdigrunnlag, og det er usikkert hvilke konkrete institusjonelle løsninger og prosedyrer som best vil passe en slik tilnærming.

Når det gjelder kompetansefordeling mellom de ulike nivåene forventes disse aktørene å tillegge unionen en rolle som beskytter av Europa som verdifelleskap, og de vil støtte overføring av kompetanser som tradisjonelt tilhører nasjonalstaten. Dette kan innebære et system for grensekontroll som ekskluderer “de andre” og et militært forsvar som hindrer innflytelse, kontroll og angrep utenfra (Eriksen og Fossum 2004: 442). Overnasjonale institusjoner er naturlig også i Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) for å beskytte “oss” mot “dem” (Sjursen 2005: 285). Aktører med en slik tilnærming forventes derfor å argumentere for et felles forsvar, og for en europeisk retts- og indrepolitikk som harmoniserer medlemsstatenes lovgivning på områder som innvandring, asylpolitikk og grensekontroll. De vil også forventes å støtte mer overnasjonalitet innenfor skatte- og sosialpolitikk ettersom omfordeling er et sentralt aspekt ved et legitimt politisk styre på lik linje med monopol på maktutøvelse.

Det optimale utfallet av konventprosessen for disse aktørene antas å være at en etisk substans segmenteres i en “tykk” form for konstitusjon som definerer Europas identitet. Aktører med en slik tilnærming forventes å argumentere for at det som kjennetegner EU som kulturelt fellesskap nedfelles i grunnloven, som dermed avgrenser unionen som kulturelt fellesskap. Symbolsk tyngde legges også i grunnlovens forord, som nettopp er en erklæring som tilrettelegger for en definisjon av EUs verdifelleskap, hvor man kan

vide til en felles arv og historie. Europeernes felles bånd kan videre styrkes gjennom symboler som hymne, flagg, myntenhet og EU-dag.

For å tydeliggjøre og bevare EUs kulturelle særpreget antas disse aktører også å ønske bindende kulturelle og sosiale rettigheter på EU-nivå. Dette vil være av avgjørende betydning for å understreke de grunnleggende verdier EU hviler på, og Charteret bør derfor inkluderes i grunnloven og gis konstitusjonell status. Med en verdibasert tilnærming vil man imidlertid gjerne argumentere for at rettigheter er avhengig av statsborgerskap (Fossum og Menéndez 2005a: 105), og at disse derfor ikke er universelle i samme grad som en rettighetsbasert tilnærming tilsier.

Avslutningsvis forventes medlemmene som står for et slikt syn å oppfatte prosessen som konstitusjonell. Konventet må tydeliggjøre hva EUs innbyggerne vil som kollektiv og hva som er den legitime avgrensningen av EU. Deres oppgave oppfattes som å bidra til en avklaring av hvilke verdier som er genuint europeiske slik at disse kan innlemmes i en EU-grunnlov med et tykt etisk fundament.

2.4.2.1. Verdiorienterte italienere?

Selv om den homogeniteten som kreves for å gi EU slik verdibasert legitimitet kan hevdes å være vanskelig å oppnå (Scharpf 1999: 187-8), ser en slik tilnærming ut til å ha vært sentral i debatten om EUs fremtid i Italia. Utspill fra politikere og medieomtalen generelt tyder på at Konventet ble oppfattet som et forum med bred legitimitet fra oppstarten, og det var åpenhet rundt og ønske om at prosessen ville ende med en EU-grunnlov. Dette hadde også bred oppslutning i folket, noe allerede en rådgivende folkeavstemning knyttet til EP-valget i 1989 illustrerer. Da svarte mer enn 29 millioner italienere, eller 88,1 prosent av de som avga sin stemme, at EU burde ha en egen grunnlov og en regjering som står ansvarlig overfor parlamentet.²⁴ Italienerne er dessuten blant de mest entusiastiske til sitt lands EU-medlemskap,²⁵ og i motsetning til britene oppfattes ikke sterkere integrasjon som en trussel mot deres nasjonale identitet.²⁶ Medie-

²⁴ Denne tendensen støttes også av nyere spørreundersøkelser. Like etter Konventets oppstart svarte fire av fem italienere at de ønsket en egen EU-grunnlov.

²⁵ 69 % mener EU-medlemskap er "en bra ting" i Italia (EB 57.1, april 2002). Samtidig er italienerne generelt de mest misfornøyde med sitt nasjonale demokrati, noe tall fra høsten 2003 illustrerer. Hele to av tre er lite fornøyde med det nasjonale demokratiet, og kun 3 % er svært fornøyde. Italia havner dermed helt på bunnen i EU-15 (EB 60.1, høst 2003).

²⁶ Fire av fem italienere svarer at de vil ha et element av en europeisk identitetsfølelse. Italia er dermed landet med høyest andel av befolkningen som har en europeisk identitetsfølelse, snittet i EU-15 er 59 prosent. Bare 28 prosent av de spurte i Italia

dekningen av Konventet og debatten om EUs fremtid viser at diskusjonen om Europas religiøse og kulturelle arv var spesielt omfattende i Italia.²⁷ Pave Johannes Paul II appellerte ved flere anledninger til italienske politikere om å sikre kristendommens status i den nye grunnloven, og spørsmålet var på dagsorden i nasjonale media under hele Konventets arbeid. Både politikere og intellektuelle førte her en lengre debatt om Europas verdier, og i utgangspunktet ønsket alle de italienske representantene med unntak av Lamberto Dini å inkludere en referanse til kristendommens rolle i utformingen av Europas identitet. Blant forslagene som ble fremmet var henvisninger til Gud, kristne verdier og Europas jødisk-kristne og gresk-latinske arv.²⁸ Behovet for å definere kontinentets enestående historie og kultur og tydeliggjøre hva som kjennetegner Europa som verdifelleskap ble tilsynelatende oppfattet som svært viktig, og de italienske aktørene forventes derfor å falle inn under den verdibaserte legitimeringsstrategien. Ettersom Konventet endte med å enes om universelle verdier er det interessant å se om aktører med en slik utgangsposisjon har endret oppfatning etter at debatten i Konventet viste hvor vanskelig det er å definere innholdet i en eventuell europeisk identitet.

2.4.3. *EU som en postnasjonal politisk union*

Den tredje tilnærmingen går ut på å skape en ny form for postnasjonalt demokrati – et lovfestet politisk rettighetsfelleskap på europeisk nivå. Demokrati forstås som et legitimeringsprinsipp der borgernes mulighet for *deltakelse* sikrer anerkjennelse av flertallsbeslutninger (Eriksen og Fossum 2004: 445). Dette henger sammen med at flertallsprinsippet er problematisk i multikulturelle politiske enheter, fordi vedtak ikke reflekterer en felles vilje, og minoriteter kan stå i fare for å bli diskriminert (Eriksen og Weigård 1999: 156, se også Archibugi 1998). Når det foreligger ulike visjoner og verdier må prinsipper om rettferdighet og demokratiske mekanismer sikre at borgerne inkluderes og respekteres og oppfatter seg som forfattere av sine egne lover. En forutsetning for demokrati er en offentlig sfære der alle gis mulighet til å fremme sine standpunkt, og det er selve argumentasjonsprosessen som avgjør om en norm får aksept, ikke hvorvidt

frykter at EU vil føre til at de mister sin nasjonale identitet og kultur, og 16 prosent at Italia “ikke egentlig vil eksistere lenger” (EB 57.1, april 2002).

²⁷ Se EUCON – Convention Watch, 1st Issue, April 2003 (<http://eucon.europa2004.it/>, 24.4.2006).

²⁸ I etterkant av Konventet viser målinger at tre av fire italienere synes at grunnloven burde inneholde en referanse til religion, enten i form av en generell formulering om Europas religiøse arv, eller en spesifikk benevnelse av den kristne arv eller jødisk-kristne arv respektivt (Flash EB 152, Rapport: 27).

normen er i tråd med interessene og verdiene til et forhåndsdefinert *demos* (Eriksen og Fossum 2000a: 20). En politisk identitet formes etter hvert som borgerne utvikler en lojalitet overfor et felles sett av institusjoner som sikrer sosial rettferdighet og deliberativt demokrati (Eriksen og Fossum 2000b; Habermas 1996a: 500). Habermas sin forståelse av forfatningspatriotisme innebærer at det ikke er behov for noen “bredere, verdimelessig enighet om hva det gode liv består i, men kun en forpliktelse overfor de grunnleggende konstitusjonelle reglene for at man skal kunne leve fredelig sammen i moderne stater” (Eriksen og Weigård 1999: 180).

Hvordan forventes en rettighetsbasert tilnærming å komme til uttrykk i aktørers argumentasjon? I likhet med tilhengere av den verdibaserte strategien forventes de å vektlegge behovet for ytterligere demokratisering på EU-nivå. Imidlertid forventes disse aktørene å legge vekt på prosedyrer og rettigheter ettersom deltakelse og en offentlig debatt er en forutsetning for å kunne legitimere politiske vedtak.²⁹ Disse må nemlig ivareta et mangfold av interesser og perspektiver, og må derfor rettferdiggjøres i en bred, inkluderende debatt der alle som påvirkes blir hørt. Universelle rettigheter og demokratiske beslutningsprosesser vil beskytte innbyggernes autonomi og stimulere til offentlig deliberasjon, noe som kan føre til en gradvis utvikling av en europeisk offentlighet (Eriksen og Fossum 2004: 445). Slik kan et aktivt sivilt samfunn skapes, med et partisystem og organisasjonsliv, sosiale bevegelser og media som tilrettelegger for en genuin politisk debatt på transnasjonalt nivå.

Fremfor å snakke om en prepolitisk “tykk” identitet forventes aktører med en slik tilnærming å understreke at en europeisk politisk identitet gradvis kan formes, og at et offentlig rom for meningsdannelse og diskusjon på overnasjonalt nivå er en forutsetning for å oppnå dette.

Når det gjelder EUs institusjonelle utforming, forventes argumentene å legge vekt på en føderal modell, gjerne i form av et tokammersystem der borgere (EP) og stater (Rådet) representeres i separate organer med lik makt og innflytelse. Dette vil sikre EUs doble legitimitetsgrunnlag: statene og borgerne. Samtidig forventes de å understreke at det er

²⁹ En europeisk offentlighet er nødvendig for demokratisk legitimitet i både den verdibaserte og rettighetsbaserte modellen. Men der en tykk fellesskapsfølelse er en forutsetning for et slikt felles rom i den første tilnærmingen er offentligheten et middel for å skape en tynnere form for fellesskapsfølelse i den andre.

viktig å øke innflytelsen til institusjoner som er direkte valgt av borgerne, i første rekke EP. Videre forventes de å vektlegge en sterk EF-domstol som sikrer at borgernes rettigheter og EUs lovverk overholdes av medlemsstatene. Argumenter om å innføre folkeavstemninger, folkelig initiativrett og en folkevalgt president vil også avspeile en slik tilnærming, da dette vil tilrettelegge for offentlig debatt på transnasjonalt nivå som kan bidra til fremveksten av en europeisk offentlig sfære.

Videre forventes tilnærmingen å komme til uttrykk ved at aktørene ønsker en klar kompetansefordeling vertikalt (mellom EU, nasjonalstater og regioner) og horisontalt (mellom de ulike EU-institusjonene) (Eriksen og Fossum 2004: 446). Det vil være naturlig at EU fatter vedtak på vegne av medlemsstatene på en rekke områder, og en slik katalog vil gjøre politiske beslutninger mer gjennomsluktige og legitime. Aktørene forventes å støtte en felles forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikk, retts- og indrepolitikk og skatte- og sosialpolitikk ettersom dette er vanlig å tillegge det øverste nivået i føderale enheter. De forventes også å stille spørsmål ved medlemsstatenes vetorett da det innebærer at en handling som støttes av et stort flertall blant borgerne kan blokkeres av et lite mindretall.

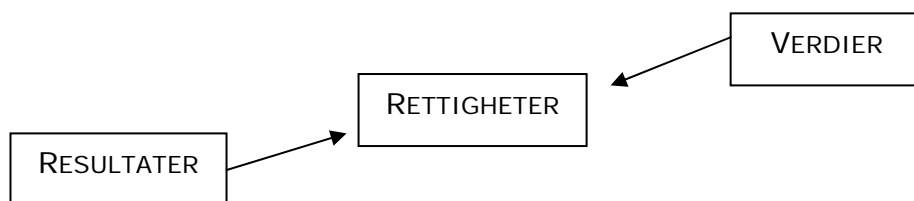
Fra et slikt perspektiv vil det å gi EU en grunnlov tuftet i demokratiske prosedyrer være et viktig ledd i å bøte på unionens legitimitetsunderskudd. Det å nedfelle ansvarsområder, regler og prosedyrer for myndighetsutøvelse i et normativt rammeverk vil styrke legitimiteten til det politiske systemet. Innlemming av Charteret i sin helhet forventes å være sentral i argumentasjonen til aktører med en slik tilnærming, da dette garanterer folkelig suverenitet og universelle rettigheter på EU-nivå. De forventes også å ville gi EF-domstolen utvidet myndighet til å sanksjonere medlemsstater som krenker borgernes rettigheter, både sosiale, politiske og kulturelle.

Konventmedlemmer med en slik tilnærming forventes å oppfatte prosessen som konstitusjonell. Med utgangspunkt i den materielle konstitusjonen som regulerer EUs myndighetsutøvelse vil Konventet oppfattes som et ledd i å gi EU en *demokratisk* konstitusjon. Forsamlingens brede sammensetning og folkelige mandat bidrar til å gi den legitimitet som en grunnlovsforsamling. Aktører forventes å oppfatte forsamlingen som mer legitim enn en regjeringskonferanse, og å argumentere for at konventmetoden institusjonali-

seres for fremtidige konstitusjonelle endringer. Det er *borgerne* fremfor *statene* som må representeres i denne forbindelse. For å etablere en konstitusjonell orden på overnasjonalt nivå forventes aktørene å inngå i en moralsk diskurs, der de benytter allmenngyldige argumenter og viser til et “felles beste” som kan aksepteres på tvers av interesse- og verdikonflikter.

2.4.3.1. En rettighetsbasert grunnlovstraktat?

Konventprosessen var uttrykk for det første tilfellet av eksplisitt konstitusjonalisering av EU. Forsamlingen valgte selv å jobbe mot enighet om en felles tekst, og prøvde ut en deliberativ metode for å lykkes i dette; de brukte ikke avstemminger og delibererte i offentlighet. Flere paralleller ble trukket til den amerikanske grunnlovsforsamlingen i Philadelphia i 1787, og måten Konventet selv omtalte prosessen på indikerer at de for det første formet prosessen som konstitusjonell, for det andre at de søkte enighet om en demokratisk europeisk konstitusjon. Konventet vedtok betydelige endringer i forhold til de tidligere traktatene, både ved å forenkle og gi klarhet i de eksisterende ordningene og ved å innføre flere nyskapende elementer. Det ble lagt vekt på universelle verdier og individuelle rettigheter, og mye av fokuset var rettet mot prosedurale reformer for demokratisering av EU. Flere analyser finner at grunnlovstraktaten fører EU i retning av en føderal rettighetsbasert union (Eriksen og Fossum 2004: 449; Eriksen 2005a; Fossum og Menéndez 2005a), noe som begrunner forventningen til en konvergens i aktørers oppfatninger som illustrert i Figur 1.



Figur 1: Legitimitetsgrunnlaget i strategiene og forventet konvergens i aktørenes posisjoner.

2.4.4. Oppsummering og klassifiserings skjema

De tre legitimeringsstrategiene som er utarbeidet over, i lys av Konventet og sentrale kjennetegn ved debatten om EUs fremtid, oppsummeres i Tabell 1.

Tabell 1 Kjennetegn ved de tre legitimeringsstrategiene.

	Resultater	Verdier	Rettigheter
Demokratisk legitimitet	Derivert Nasjonale representanter	Direkte Avhengig av felles identitet	Direkte Avhengig av prosedyrer og rettigheter
Identitet	Nasjonale identiteter	Tydeliggjøre en europeisk kulturell identitet	Politisk identitet formes i offentlig sfære Forfatningspatriotisme
Institusjonell utforming	Mellomstatlig struktur	Statslignende struktur	Føderal struktur Dobbel legitimitet
Kompetanser på EU-nivå	Fleksibilitet Kostnad/nytte beregninger og effektivitet	Omfattende myndighet til EU for å beskytte verdifelleskapet	Kompetansekatalog Klar fordeling vertikalt og horisontalt
Utfallets status	Mellomstatlig traktat	Grunnlov med etisk substans	Grunnlov med universelle rettigheter og prinsipper
Charteret om grunnleggende rettigheter	Prinsipiell erklæring Ikke bindende	Konstitusjonell status Sosiale og kulturelle rettigheter	Konstitusjonell status Individuelle og universelle rettigheter
Konventet	Interesseorgan Presentere alternativer	Konstitusjonelt Avklare <i>europeiske</i> verdier og identitet	Konstitusjonelt En demokratisk europeisk grunnlov

I analysen klassifiseres aktørenes argumenter i det tredelte rammeverket, og som enhver samfunnsvitenskapelig analyse baserer dette seg på subjektive tolkninger av data. For å sikre reliabiliteten i en slik innholdsanalyse stilles vitenskapelige krav til et stabilt, reproduserbart og nøyaktig rammeverk (Weber 1990). Dette reduserer tolkningsmangfoldet og sikrer en pålitelig og konsistent tolkning av argumentene. Den sterkeste formen for reliabilitet er at klassifiseringen gjøres i samsvar med en tidligere etablert standard (ibid.: 17). De ulike normative oppfatningene slik de er nedfelt i ulike strategier for legitimering av EU (Eriksen og Fossum 2000b; 2004) er utprøvd i mange sammenhenger og på en rekke empiriske områder.³⁰ Det er imidlertid ikke tidligere brukt på et så detaljert nivå i sammenheng med hvilke visjoner som kom til uttrykk hos enkeltaktører i Konventet. Både operasjonaliseringen og tolkningene kan bestrides, men ettersom

³⁰ Se f.eks. Eriksen m.fl. 2004; Eriksen 2005a; Fossum 2005; Fossum og Menéndez 2005a og b; Sjørusen 2006.

de har sitt opphav i en etablert forskningstradisjon og ved å dra veksler på tidligere anvendelser av dette, antas rammeverket å utgjøre et godt utgangspunkt for analysen av argumenter i Konventet. Klassifiseringen er forsøkt gjort på en uttømmende måte, slik at alle utsagn og argumenter kan plasseres i en av kategoriene, og indikatorene tillater en systematisk analyse av de konkrete utsagnene. Det analytiske rammeverket bidrar til å organisere størstedelen av den empiriske variasjonen, og dette er dermed en teoretisk fortolkende casestudie (Andersen 1997: 70). En slik idealisert fremstilling medfører en forenkling av virkeligheten, og gjør det mulig å forstå og kategorisere de ulike oppfatningene i det omfattende empiriske materialet.

Med utgangspunkt i Tabell 1 er det utarbeidet et detaljert tolkingsskjema som er brukt til å klassifisere argumenter for hver representant i hver enkelt av tre faser (Vedlegg 2). Neste kapittel tar for seg noen av de metodologiske utfordringer man konfronteres med i forberedelsen og gjennomføringen av en slik omfattende argumentasjonsanalyse. Først presenteres derimot to aktører som alt ved inngangen til Konventet kan plasseres under den rettighetsbaserte tilnærmingen. Ettersom analysen er organisert for å identifisere en eventuell bevegelse mot denne modellen utelates disse i de to analysekapitlene. De tjener imidlertid som illustrasjoner på hvordan den rettighetsbaserte tilnærmingen kom til uttrykk i konventmedlemmenes argumenter.

3. Metodologiske valg og forutsetninger

En kvalitativ innholdsanalyse stiller strenge krav til utvalg av data og tolking av materialet. Dette kapitlet redegjør for utvalget av undersøkelsesenheter som tillater testing av konvergenstesen ved at kritiske aktører fanges opp. Deretter fokuserer det på datamaterialet, som er svært omfangsrikt og komplekst, og som tillater konsistenstesting på tvers av kontekst og over tid. Kombinasjonen av en klar og strukturert innsamling og organisering av data og en systematisk og konsekvent klassifisering og tolking av tekstene bidrar til at de strenge kravene til reliabilitet og validitet tilfredsstilles. Avslutningsvis presenteres den interne dynamikken i Konventet kort, som er utgangspunktet for å dele analysen inn i tre tidsfaser med tilhørende antagelser om endring.

3.1. Utvalg av representanter

Konventet bestod av 16 representanter fra Europaparlamentet, 45 representanter for regjeringer og nasjonale parlamenter fra det daværende EU-15, tre representanter fra hvert av de 13 kandidatlandene³¹ og to fra Kommisjonen. Inkludert de tre i ledergruppen (Presidiet) og vararepresentantene utgjorde de til sammen en forsamling på 207 personer. I tillegg deltok 13 observatører.³² Et utvalg basert på nasjonalitet favner dermed om aktører tilhørende et mangfold av institusjoner og politiske tilknytninger. Hver enkelt representant kunne identifisere seg med ulike grupper internt i Konventet, og studier har vist at tre skillelinjer kom tydelig fram under debatten: nasjonale, partipolitiske og institusjonelle. Disse var imidlertid saksavhengige og det var ingen åpenbare koalisjoner som vedvarte (Crum 2004; Magnette 2004a: 216–19).

Denne analysen fokuserer på britiske og italienske representanter, som forventes å ha hatt henholdsvis en resultatorientert og verdiorientert tilnærming til EUs legitimitetsgrunnlag ved innledningen til Konventet. Ved å fokusere på kritiske aktører tilrettelegger studien således for at en eventuell konvergens mot en rettighetsbasert oppfatning kan identifiseres. Som det er redegjort for i kapittel 2, var det store forskjeller i de to landenes nasjonale debatt om EUs fremtid, mediedekning av Konventet og holdninger

³¹ Ti av disse ble EU-medlemmer 1. mai 2004, Bulgaria og Romania er tiltredende medlemmer og Tyrkia startet medlemskapsforhandlinger i oktober 2005.

³² Denne gruppen bestod av Ombudsmannen samt representanter fra Den økonomiske og sosiale komité, Regionkomiteen, fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner.

til europeisk integrasjon. Ettersom nasjonale politikere utgår fra og står ansvarlig overfor en kritisk opinion i sine respektive hjemland vil en analyse av de to landenes representanter i Konventet legge til rette for at ulike syn på EU som enhet kan fanges opp og belyses. Konteksten rundt aktørene antas å ha satt grenser for deres handlefrihet, og valg av aktører fra to så ulike land åpner for testing av argumentenes konsistens og strategisk bruk av fornuft på tvers av hjemmepublikum.

Tabell 2 gir en oversikt over de britiske og italienske medlemmene av Konventet. Sammenlignet med andre nasjonaliteter utgjør de en bred gruppe på til sammen 25 aktører. Dette skyldes at det inkluderer hele åtte europarlamentarikere og dermed også dekker alle de fem største partipolitiske gruppene som var representert.³³ Fra denne gruppen gjøres et ytterligere utvalg, ettersom det sentrale ikke er å inkludere et stort antall representanter, men å tillate bredde og omfang i detaljstudien av hver enkelt aktør. For det første utelates vararepresentantene. En sammenligning av posisjonene til en fast representant og dennes vara kunne ha bidratt til en forståelse av hvor fristilte aktørene var i forhold til sin institusjonelle bakgrunn, men deres aktivitet i forsamlingen var svært varierende, og de uttalte seg sjeldnere eksternt om debatten i Konventet. Av de resterende 15 aktørene utelates videre fire representanter: observatørene Emilio Gabaglio og Claudio Martini, en av Konventets visepresidenter, Giuliano Amato og generalsekretæren John Kerr. Disse hadde en annen rolle enn de politisk representantene og deltok ikke i tilsvarende grad i forsamlingens deliberasjoner. Særlig var de to sistnevnte mer bundet til selve prosessen og organiseringen av Konventets arbeid og hadde i større grad en rolle som forsvarer av Konventet som institusjon.

Dette innebærer at utvalget for analysen består av seks britiske og fem italienske representanter som alle var fullverdige medlemmer og som dekker et bredt spekter av partipolitiske interesser. De fem europarlamentarikerne er fordelt på fire av gruppene som var representert i Konventet. Av vesentlig betydning er også at alle var med under hele konventprosessen. Den forholdsvis store utskiftningen av medlemmer³⁴ medførte at

³³ Se Closa (2004: 190-93) for en oversikt over representantene etter nasjonalitet og partitilknytning. Bare Frankrike hadde flere faste medlemmer (7) enn Italia og Storbritannia mens Tyskland hadde like mange (6). Ettersom kriteriene for representasjon fra EP ikke var basert på nasjonalitet var ti av de seksten faste medlemmene fra et av disse fire landene.

³⁴ Flere av medlemsstatenes regjeringer byttet ut sine representanter underveis: Tyskland, Hellas, Spania, Frankrike, Irland, Nederland og Portugal, samt flere av kandidatlandene (Ungarn, Slovakia, Latvia, Tsjekkia, Slovenia og Tyrkia).

ikke alle tok del i den interne sosialiseringsprosessen i forsamlingen. De elleve utvalgte undersøkelsesenheter var derimot aktive gjennom hele prosessen og forventes å ha blitt påvirket av den interne dynamikken i Konventet. Spredningen blant dem er stor både politisk og institusjonelt og tillater en analyse av debatten på tvers av de tre viktigste skillelinjene i Konventet.

Tabell 2 Medlemmer av Konventet fra Storbritannia og Italia

	Institusjonell tilknytning	Politisk parti	EP-gruppe ¹
BRITISKE REPRESENTANTER			
KERR John	Generalsekretær		
HAIN Peter	Regjering	Labour Party	PSE
SCOTLAND OF ASTHAL (Baroness)	Regjering (vara)	Labour Party	PSE
STUART Gisela*	House of Commons	Labour Party	PSE
TOMLINSON Edward (Lord)	House of Lords (vara)	Labour Party	PSE
HEATHCOAT-AMORY David	House of Commons	Conservative Party	EPP-ED
MACLENNAN OF ROGART (Lord)	House of Lords (vara)	Liberal Democrat Party	
KIRKHOPE Timothy	EP	Conservative Party	EPP-ED
McAVAN Linda	EP	Labour Party	PSE
DUFF Andrew Nicholas	EP	Liberal Democrat Party	ALDE
MacCORMICK Neil	EP (vara)	Scottish National Party	GRN
STOCKTON Alexander (Earl)	EP (vara)	Conservative Party	EPP-ED
ITALIENSKE REPRESENTANTER			
AMATO Giuliano*	Visepresident		PSE
FINI Gianfranco	Regjering	Alleanza Nazionale	UEN
SPERONI Francesco	Regjering (vara)	Lega Nord	
FOLLINI Marco	Camera dei Deputati	Centro Cristiano Democratico	EPP-ED
SPINI Valdo	Camera dei Deputati (vara)	Democratici di Sinistra	PSE
DINI Lamberto	Senato	Rinnovamento Italiano	ALDE
BASILE Filadelfio Guido	Senato (vara)	Forza Italia	
TAJANI Antonio	EP	Forza Italia	EPP-ED
MUSCARDINI Cristiana	EP	Alleanza Nazionale	UEN
PACIOTTI Elena Ornella	EP (vara)	Democratici di Sinistra	PSE
PONZANO Paolo	Europakommisjonen (vara)		
OBSERVATØRER			
GABAGLIO Emilio	Sosiale partnere		PSE
MARTINI Claudio	Regionkomiteen		PSE

Utvalgte undersøkelsesenheter på grå bakgrunn.

*Medlemmer av Presidiet.

¹ Europeiske partigrupper: EPP-ED: Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats; PSE: Socialist Group in the European Parliament; ALDE: Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe; UEN: Union for Europe of the Nations Group; GRN: Group of the Greens/European Free Alliance.

3.2. Argumentasjonsanalyse og konsistenskrav

De utvalgte aktørenes konkrete utsagn tolkes i lys av de tre tilnærmingene til EUs legitimitetsgrunnlag gjennom en kvalitativ innholdsanalyse. Sammenlignet med metoder som deltakende observasjon og intervjuer er en argumentasjonsanalyse særlig egnet til å

møte de krav diskursteorien stiller. Det åpnes for gjennomgang av større mengder datamateriale enn de samme ressurser ville tillate med andre metoder, og utsagn kan undersøkes over et lenger tidsperspektiv og på tvers av kontekst. Det kan kontrolleres for eventuelle skjevheter ved å benytte et stort omfang av datamateriale, og dette utgjør et godt grunnlag for å kartlegge en aktørs posisjon.

Ved å analysere argumenter slik de er nedfelt i offentlige dokumenter, transkripsjoner av plenumsmøter, fremførte taler og avisintervjuer, trekkes aktørers utsagn til en viss grad ut av sin kontekst. Mellommenneskelig atferd er med på å påvirke hvordan ytringer oppfattes og fortolkes, og man kan risikere at det oppstår skjevheter når slike trekk ved kommunikasjonen utelates. Det må også tas høyde for at uttalelser i media ikke blir gjengitt på en nøytral måte. På den andre siden kan man ved å operere direkte på tekster analysere egenskaper ved materialet som er vanskelig med andre metoder, og en inngående studie av språkbruk kan avdekke standpunkt og holdninger som ikke er direkte observerbare (Austin 1962; Krippendorff 1980). Et omfangsrikt datamateriale vil dessuten tillate at en bred forståelse av en enkeltaktørs posisjon kan tilegnes. Med utgangspunkt i diskursteoriens krav om *konsistens* kan man kontrollere for om utsagn er troverdige uttrykk for en aktørs posisjon eller om argumentene tilpasses konteksten. Ved å studere uttalelser en aktør kommer med overfor ulikt publikum og over tid kan man kontrollere for strategisk bruk av argumenter. Representantene i Konventet måtte kontinuerlig begrunne sine standpunkt i debatten og det foreligger et omfangsrikt empirisk datamateriale som er tilgjengelig for analyse. Dette favner om alle temaer som ble diskutert i debatten om EUs fremtid. I tillegg til aktørenes ytringer og skriftlige bidrag i Konventet består kildene av intervjuer og innlegg i media, både nasjonalt og internasjonalt, foredrag og taler holdt i ulike sammenhenger samt parlamentariske høringer. I den grad det er mulig bygger datagrunnlaget på fullstendighet når det gjelder aktørenes aktivitet internt, mens de viktigste kriteriene for innsamling av eksterne kilder er konsistens på tvers av aktører.

3.2.1. Aktørenes aktivitet i Konventet

En kartlegging av aktiviteten til de elleve representantene viser at de deltok i varierende grad, men at det totalt foreligger store mengder tilgjengelig materiale for hver enkelt representant (se Tabell 3). Dette dekker både taler, transkriberte plenumsmøter, skrift-

lige bidrag og endringsforslag, og alt er tilgjengelig på Internett i Konventets egen database. Konventets arbeid foregikk for det meste i full offentlighet, bortsett fra møtene til Presidiet og arbeidsgruppene som i stor grad var lukket for innsyn. Det var opp til hver

Tabell 3 Representantenes aktivitet i Konventet.

	Plenums- møter	Muntlige innlegg	Skriftlige bidrag	Totalt	Endrings- forslag	Totalt
Storbritannia						
Peter HAIN	20	47 (21)	21 (14)	68	256 (250)	324
Gisela STUART	21	26 (11)	7 (2)	33	2 (0)	35
David HEATHCOAT-AMORY	21	29 (14)	16 (3)	45	128 (80)	173
Timothy KIRKHOPE	23	18 (1)	7 (4)	25	138 (138)	163
Linda MCAVAN	24	17 (3)	3 (2)	20	105 (25)	125
Andrew DUFF	26	82 (32)	31 (18)	113	193 (40)	306
Totalt		219(82)	85(43)	304	822(513)	1126
Italia						
Gianfranco FINI	19	22 (1)	4 (1)	26	64 (40)	90
Marco FOLLINI	10	9 (0)	7 (1)	16	11 (4)	27
Lamberto DINI	23	32 (7)	23 (14)	55	129 (11)	184
Antonio TAJANI	24	18 (1)	12 (5)	30	71 (12)	101
Cristiana MUSCARDINI	24	34 (8)	22 (17)	56	83 (83)	139
Totalt		115(17)	68(38)	183	358(150)	541

Plenums møter: antall plenums møter de deltok på av i alt 26 møter etter den innledende seansen 28.02.02.

Muntlige innlegg: Ytringer på plenums møtene. Tallene i parentes indikerer hvor mange av disse som var "blue cards", korte spontane replikker eller kommentarer til debatten. Resten var forberedte innlegg.

Skriftlige bidrag: Antall registrerte skriftlige (innlevert til Presidiet). Tallene i parentes indikerer hvor mange av dem representanten står som eneste undertegnede.

enkelt arbeidsgruppe, som diskuterte konkrete saker over en kortere periode,³⁵ å avgjøre om det som foregikk internt skulle gjøres tilgjengelig. Det foreligger ingen komplett oversikt fra denne delen av forsamlingens deliberasjoner, men en rekke interne dokumenter ble offentliggjort.³⁶ I tillegg til Giscard d'Estaing og to visepresidenter bestod Presidiet av to representanter fra hver institusjonelle gruppe, med unntak av de nasjonale regjeringene.³⁷ En rekke observatører har kommentert denne ledergruppen, og særlig Giscard d'Estaings sterke rolle i utformingen av utkastet (se f.eks. Crum 2004), men dette er ikke relevant i denne analysens sammenheng. Britiske Gisela Stuart som studeres her var en av de to som representerte de nasjonale parlamentene i Presidiet, og hennes aktivitet i disse møtene kan således ikke underlegges nærmere analyse. Denne

³⁵ Opprinnelig ble sju arbeidsgrupper opprettet med følgende tema: Subsidiaritetsprinsippet, Charteret om grunnleggende rettigheter, Unionens status som juridisk person, Nasjonale parlaments rolle, Komplementære kompetanser, Økonomisk styring og Forenkling av traktatene. Etter gjentatte krav fra forsamlingen ble ytterligere fire opprettet, om EUs eksterne relasjoner, Forsvar, Frihet, sikkerhet og rettferdighet, og Det sosiale Europa.

³⁶ Inkludert de avsluttende rapportene er til sammen 416 dokumenter tilgjengelige fra arbeidsgruppene, mens tre diskusjons-sirkler produserte 58 dokumenter. Alle dokumenter er tilgjengelige på <http://european-convention.eu.int>.

³⁷ De var representert ved medlemmene av de spanske, danske og greske regjeringene, som hadde presidentskapet i EU i løpet av arbeidsperioden til Konventet. En representant fra kandidatlandene ble etter krav fra forsamlingen inkludert som observatør.

analysens fokus er imidlertid den *offentlige* debatten, og til sammen utgjør de mange hundre skriftlige bidragene, rundt seks tusen endringsforslagene og de totalt 49 hele dagene med plenumsmøter³⁸ et unikt og omfangsrikt datamateriale, som tillater en troverdig konstruksjon av hver enkelt av de elleve aktørenes posisjon.

På bakgrunn av flere aspekter ved forsamlingens arbeid tillegges dette datamaterialet noe ulik vekt. For det første antas innleggene på plenumsmøtene å være vel gjennomtenkte og forberedte, og derfor pålitelige uttrykk for aktørenes posisjon. Temaene på møtene ble fastlagt av Presidiet, og representantene registrerte seg som talere på forhånd når de ønsket å legge frem sine synspunkt. Ledelsen styrte hvem som fikk tale og lagde strenge kjøreregler med forbud mot bifall og applaus.³⁹ Spontaniteten i debatten var dermed forholdsvis begrenset, og Presidenten la stor vekt på saklighet. Restriksjoner på taletid tvang dessuten aktørene til å presentere sine syn på en kort og konsis måte. En slik organisering antas å ha begrenset aktørenes mulighet til å komme til orde og uttale seg om alt de ønsket, samtidig som det de ytret på plenumsmøtene kan tillegges større vekt og det antas å ha vært mindre forekomst av politisk retorikk. I løpet av seksten måneder møttes forsamlingen til 27 plenumsmøter i Brussel av to/tre dagers varighet, fra det innledende møtet 28. februar 2002 til det siste ble avholdt 9.-10. juli 2003.

Muligheten for å levere skriftlige bidrag gjorde at aktørene også hadde anledning til å utdype sine posisjoner gjennom en utfyllende begrunnelse eller teknisk forklaring, og det var ingen restriksjoner på antall bidrag eller lengden på disse. Tabell 3 over viser at representantene i utvalget benyttet seg av dette i svært varierende grad, der Linda McAvans ene skriftlige bidrag står i sterk kontrast til Andrew Duffs trettien. Dokumentene tillegges noe forskjellig vekt avhengig av hvem som har undertegnet dem. Som tabellen viser, leverte flere av aktørene inn bidrag sammen med andre, og disse vil i flere tilfeller være uttrykk for en kollektiv posisjon. Eksempelvis fremmet noen av europarlamentarikerne ofte synspunkter på vegne av en hel fraksjon i EP. Autentisiteten i et skriftlig

³⁸ Det innledende møtet 28. februar 2002 og det første arbeidsmøtet 21. og 22. mars 2002 ble ikke transkribert, det samme gjelder to ekstramøter 5. og 26. mars 2003. Det foreligger bare møtereferater fra disse sesjonene. De resterende plenumsmøtene finnes i transkribert form på Europaparlamentets hjemmeside http://www.europarl.eu.int/Europe2004/index_en.htm (3.10.2005).

³⁹ Ordningen med såkalte "*blue cards*" ble introdusert som en prøveordning på plenumsmøtet 15. april 2002 (CONV 40/02), og viste seg å være en vellykket ordning for å øke debattens fleksibilitet. Den tillot aktørene å komme med reaksjoner (begrenset til ett minutt) på innlegg ved å heve et blått kort, og kommentarene ble samlet opp etter at fem ordinære innlegg var holdt. For å øke dynamikken ytterligere ble nye ordninger innført 23. mai 2002 (CONV 60/02), blant annet systemet med "*green cards*" som tillot replikker på ett minutt for de som fikk spørsmål eller kommentarer.

bidrag antas å være høyere som uttrykk for en persons eget standpunkt når en aktør alene står bak et bidrag, særlig ved funn av eventuell inkonsistens i argumentene.

Etter presentasjonen av det første fullstendige utkastet åpnet Presidiet for endringsforslag fra medlemmene. Blant de flere tusen forslagene som kom inn ble det gjort få forsøk på å ta opp grunnleggende spørsmål i forbindelse med oppsettet i dokumentet eller hva grunnlovstraktaten skulle inneholde (Crum 2004). De tok utgangspunkt i den siste versjonen av utkastet og bestod av konkrete forslag til forandringer i artiklene, vanligvis med en begrunnelse i et eget avsnitt. Tabell 3 viser at det totalt foreligger svært mange endringsforslag.⁴⁰ Ettersom de er organisert etter hvilke artikler de reviderer er det mulig å trekke ut de dokumentene som viser seg interessante for hver enkelt aktør. I første omgang vil det dreie seg om å trekke ut endringsforslagene som er kommet til utkastets første del hvor tekstens grunnleggende bestemmelser er nedfelt. Disse artiklene definerer EUs mål og verdier, grunnleggende rettigheter og statsborgerskap, kompetansefordeling og beslutningsprosedyrer, EUs demokratiske liv og kriterier for medlemskap. Det vil også være relevant å se på deres forslag til endringer i Del II, som inneholder Charteret for grunnleggende rettigheter. Hvis det imidlertid ikke er identifisert noen uklarheter eller endringer i en aktørs posisjon på gitte områder etter gjennomgang av de muntlige og skriftlige bidragene er det ikke nødvendig å gå gjennom endringsforslagene til disse artiklene. En stor utfordring knyttet til disse dokumentene er for øvrig at de ikke er da-tert, og det har vært tidkrevende å tidfeste dem i forhold til de mange bearbejdede utkastene Presidiet la frem. Det har likevel vært mulig på bakgrunn av rapporter som jevnlig ble utgitt med sammendrag av endringsforslag, kontrollert mot aktørenes uttalelser og skriftlige bidrag.

En systematisk gjennomgang av datamaterialet setter videre krav til språkkunnskaper, ettersom mye foreligger kun på originalspråket. Debattantene kunne velge språk, men de fleste skriftlige bidragene ble av praktiske hensyn levert på engelsk eller fransk. På plenumsmøtene snakket mange sitt eget morsmål og transkripsjonene inneholder en rekke språk. Presidenten og visepresidentene snakket for en stor del på fransk, mens Giuliano Amato også tok ordet på italiensk. For å tilegne seg en fullstendig oversikt

⁴⁰ Storbritannia ble ved slutten av prosessen sagt å ha foreslått nesten dobbelt så mange endringer som noe annet land (Guérot m.fl. 2003: 4).

over debatten og se uttalelsene på plenumsmøtene i sin kontekst er derfor språkforståelse en nødvendighet. Det har vært mulig å analysere alt som foreligger fra de utvalgte representantene på originalspråket (engelsk, italiensk og fransk), og forutsetningene er slik til stede for en komplett forståelse av aktørenes aktivitet internt.

3.2.2. *Aktørenes aktivitet utenfor Konventet*

Når det gjelder representantenes aktivitet utenfor Konventet dekker dette uttalelser på en rekke ulike arenaer, som taler, foredrag, intervjuer, avisinnlegg og høringer. Variasjonen mellom de elleve politiske aktørene er stor både når det gjelder tilgjengelighet og omfang. De fleste har ved flere anledninger kommet med utspill underveis i prosessen der de har begrunnet sine standpunkt og forklart hvordan de oppfatter debattens utvikling i Konventet. Det innebærer at det foreligger et enormt datamateriale, og bare en begrenset del av det de har uttalt offentlig i løpet av perioden kan kartlegges og inkluderes. Hovedmålet her er å inkludere uttalelser som tillater konsistenstesting på tvers av kontekst og over tid, ved å dekke et bredt spekter av eksterne kilder. Flere av politikerne har egne hjemmesider med varierende grad av oversikt over egne taler og pressemeldinger. Taler er holdt for ulikt publikum, eksempelvis partikongresser og universiteter, ikke-statlige organisasjoner og ulike interessegrupper. For flere er også taler holdt i ulike sammenhenger i andre land tilgjengelig. Regjeringsrepresentantene var i kraft av sine posisjoner de klart mest aktive og det foreligger mye informasjon for Fini og Hain.⁴¹

Ved hjelp av et søkbart pressearkiv på Deputertkammerets hjemmesider har intervjuer, innlegg og kommentarer av de italienske politikerne i nasjonale aviser og tidsskrifter blitt kartlagt.⁴² Der Konventet og debatten om EUs fremtid omtales er disse inkludert i analysen. Det er ikke mulig å gå like systematisk til verks for britisk eller utenlandsk presse. Ettersom representantene heller ikke selv har kunnet skaffe til veie personlige arkiver har jeg søkt systematisk i et utvalg britiske aviser: *Financial Times*, *Daily Telegraph*, *The Guardian* og *BBC News*. Dette er "seriøse" britiske medier som rapporterte jevnlig om Konventet og utviklingen i EU.⁴³

⁴¹ Regjeringenes hjemmesider inneholder omfattende oversikt med taler og intervjuer. For Gianfranco Fini, se den italienske regjeringen: http://www.governo.it/Vicepresidente/index_fini.html, for Peter Hain se det britiske utenriksdepartementet: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391647>.

⁴² *Camera dei Deputati* : <http://newrassegna.camera.it>, 14.3.2005.

⁴³ Se EUCON – Convention Watch, First Issue, April 2003, tilgjengelig på <http://eucon.europa2004.it> (17.3.2005).

Avhengig av sin institusjonelle tilknytning har flere av aktørene også stått ansvarlig overfor sine respektive parlamenter og regjeringer. Både det britiske og italienske parlamentet foretok høringer som sammen med skriftlige tilsvar er offentlig tilgjengelige. Landene har ulike komitéssystemer og de britiske parlamentskomiteene er klart mest aktive når det gjelder høringer om EUs lovgivning. Underhuset opprettet en egen komité i forbindelse med Konventet (*Standing Committee on the European Convention*), hvor utviklingen ble jevnlig presentert av Stuart og Heathcoat-Amory. Flere andre komiteer var også involvert,⁴⁴ og en kartlegging viser at de britiske konventmedlemmene måtte begrunne sine standpunkt og forklare sine oppfatninger av prosessen i mye større grad enn de italienske. Dette gjelder også debatter i de nasjonale parlamentene. I Deputertkammeret ble den første debatten med Konventet som tema holdt 6. mars 2003, mens det ble brakt opp med jevne mellomrom i Westminster.⁴⁵ Europarlamentarikerne på sin side deltok i debatter og det daglige virke i EP underveis, og det foreligger søkbare arkiver fra plenumsmøtene her.⁴⁶ De fem europarlamentarikernes ytringer i EP-debatter er inkludert i analysen når de dreide seg om Konventet eller EUs fremtid.

Tabell 4 Representantenes aktivitet eksternt

	Media: Intervjuer	Media: Innlegg	Høringer debatter	Taler	Bøker/ artikler ¹	<i>Totalt</i>
Storbritannia						
HAIN	9	1	20	7	0	37
STUART	1	7	14	5	3	30
HEATHCOAT-AMORY	4	2	16	3	4	29
KIRKHOPE	0	5	18	3	4	30
MCAVAN	0	1	0	0	2	3
DUFF*	1	2	12	0	4	19
<i>Totalt</i>	15	18	80	18	17	148
Italia						
FINI	15	5	10	2	2	34
FOLLINI	13	5	3	1		22
DINI	16	10	2	0	0	28
TAJANI	18	8	19	0	1	46
MUSCARDINI	6	5	21	0	0	32
<i>Totalt</i>	68	33	55	3	3	162

¹ Kategorien inneholder enkeltstående publikasjoner som er utgitt (bøker, artikler og paper).

⁴⁴ Særlig *House of Commons European Scrutiny Committee*, *Standing Committee on the Intergovernmental Conference* (som tok over for *Standing Committee on the European Convention*) og *House of Lords Select Committee on the European Union* innkalte britiske representanter i Konventet til høringer, enkelte ganger også utenrikskomiteen og andre komiteer.

⁴⁵ Bare én debatt i Underhuset var dedikert til Konventet (2.12.02), her hevdet Europaminister Dennis MacShane at det var for lite dekning av og diskusjon om Europa (Miller 2003: 12). I løpet av 2002 var det 84 parlamentariske spørsmål om Konventet i Underhuset, og 37 i Overhuset. Underhuset holder debatt om Europa to ganger i året, og Konventet ble diskutert 18.6.02 og 11.12.02. Videre ble en EU-grunnlov debattert 27.11.02 og demokrati i EU den 9.7.02.

⁴⁶ Se <http://www.europarl.eu.int/activities/archive/cre/search.do?language=EN>.

Tabell 4 gir en oversikt over de eksterne kildene som er inkludert. Dette omfangsrike datamaterialet gjør det mulig å studere konsistensen i enkeltpersoners argumentasjon på tvers av kontekst og over tid, og tillater en kontroll av ulike former for publikumseffekt.

3.2.3. Tidsperspektivet i analysen

En analyse av endring forutsetter at det foreligger konkrete forventninger til prosessen aktørene har gjennomgått. I denne studien deles prosessen i tre faser: (i) fra Konventets åpningsmøte til det første “skjelettet” for en grunnlovstraktat ble lagt fram; (ii) resten av Konventets arbeid frem til det endelige utkastet ble ferdig; og (iii) perioden i ettertid.⁴⁷

I Konventets første måneder presenterte medlemmene sine visjoner og syn på EUs fremtid. Denne fasen bidro til å skape gjensidig tillit blant medlemmene og forståelse for både hverandre og prosessen (Schönlau 2004: 265). I praksis strakk denne lytte-fasen seg lenger enn Giscard d’Estaings inndeling, for selv om forsamlingen i løpet av sommeren begynte å arbeide i mindre arbeidsgrupper endret dette ikke i seg selv dynamikken i Konventet, og plenumsmøtene var fremdeles preget av en forståelsesorientert holdning. Ettersom medlemmene selv kunne velge hvilke arbeidsgrupper de ønsket å delta i ble sammensetningen avgjort av aktørenes interesser og kunnskap, noe som medførte at debatten internt ble kvalitativt bedre og mindre politisert enn på plenumsmøtene (ibid.: 264). Disse mindre og mer spesifiserte gruppene tillot aktørene å bli kjent både med hverandre og saksområdene i større grad, og dermed også tilegne seg den tillit og forståelse som letter deliberasjon (Fossum 2005; Magnette 2004a; Schönlau 2004). I løpet av den første fasen forventer jeg at aktørene var åpne for å lytte til og vurdere de mange forestillingene som ble presentert, og at de ved hjelp av dette også formet sine preferanser der de i utgangspunktet var uklare.

Overgangen til en ny fase settes til da Presidiet presenterte det første “skjelettet” for en grunnlov på plenumsmøtet 28. oktober 2002 (CONV 369/02). Denne datoen markerer et vendepunkt (Crum 2004: 6), da debatten dreide i retning av å studere alternativer og debattere innholdet mer konkret. Medlemmene fikk et konkret rammeverk å forholde seg til, og også de EU-skeptiske aktørene hadde på dette tidspunktet akseptert at Konventet

⁴⁷ Denne inndelingen tilsvarer ikke den som ble gjort av Giscard d’Estaing i starten av arbeidet. Han delte arbeidet i tre faser som skulle legge vekt på henholdsvis lytting, refleksjon og debatt rundt konkrete forslag, mens observatører har inndelt de seksten månedene i andre og flere faser (Schönlau 2004; Crum 2004).

søkte enighet om en felles tekst. Diskusjonen fokuserte i fortsettelsen på tekstens konkrete utforming og innhold, og den interne dynamikken endret seg.⁴⁸ Forsamlingen holdt sitt avsluttende plenums møte den 11. juli 2003. I denne andre fasen forventer jeg at aktørene var innforstått med at forsamlingens mål var å bli enige om en grunnlov med noen gitte komponenter, og at de ble tvunget til å universalisere sine argumenter for å komme til enighet på tvers av de sterke interesse- og verdikonfliktene som forelå.

Overrekkelsen av grunnlovstraktaten til Silvio Berlusconi i Roma markerer overgangen til en tredje fase. Nå startet en omfattende debatt om utkastet i de ulike medlemsstatene, og representantene var i varierende grad engasjert i å presentere, forsvare og forklare utfallet for sine respektive institusjoner og nasjonale opinion. Deres omtale av resultatet i ettertid er sentralt for å forstå hvordan de oppfattet prosessen og utfallet av den, og om de har endret sine posisjoner underveis. Denne siste fasen dekker en noe lengre periode enn de to første, som hver er på drøye åtte måneder. Dette fordi det vil være av avgjørende betydning å inkludere aktørenes egne oppsummeringer og presentasjoner av Konventet, som av flere ble gitt ut i form av et hefte eller en bok en stund i ettertid.

3.2.4. Oppsummering

Med dette omfattende og varierte datamaterialet som utgangspunkt er det sannsynlig at en eventuell konvergens i aktørenes oppfatninger vil kunne spores over tid. De tre fasene dekker forholdsvis lange perioder og tillater etablering av en bred forståelse for enkeltposisjoner i hver fase. Kildene som ligger til grunn for hver aktør er satt opp i en egen tabell og er tilgjengelig på Internet,⁴⁹ se Vedlegg 1 for en oversikt for en utvalgt representant. Innenfor hver fase foreligger det uttalelser om en rekke temaer og på flere arenaer, som gjør at forutsetningene for å teste argumentenes konsistens er til stede, både på tvers av kontekst og over tid. Både muntlige og skriftlige ytringer internt i Konventet og eksternt på ulike arenaer ligger til grunn for analysen av hver enkelt aktør. I analysekapitlene er det inkludert en mindre tabell for hver aktør som tallfester bidragene som er gjennomgått, fordelt etter fase og type dokument. De interne dokumentene inkluderer innlegg på plenums møtene (PM), skriftlige bidrag (CONV) og

⁴⁸ De ulike arbeidsgruppene la nå fram sine resultater og bestemte med dette dagsorden på møtene. Interessen for forumet og dets status økte rundt omkring i Europa, og flere av medlemsstatene byttet ut sine regjeringsrepresentanter med mer sentrale aktører før Konventet gikk inn i sin tredje fase. Ekstern kontakt var også særlig sentral fra denne fasen (Schönlau 2004: 257).

⁴⁹ Se <http://www.arena.uio.no/about/staff/eldholm.xml> for oversikten over kildegrunlaget for hver av de elleve utvalgte aktørene.

endringsforslag (ENDR). For de to siste indikeres det også om de er undertegnet alene (egne) eller i fellesskap med andre (felles). De eksterne kildene er delt i tre kategorier: intervjuer og avisinnlegg (MED), debatter i nasjonale parlamenter og Europaparlamentet, og høringer i parlamentskomiteer (PARL) og taler, bøker og artikler i fagtidsskrift (DIV).

Analysekapitlene er organisert med utgangspunkt i forventningene til konvergens og tar for seg henholdsvis den resultatbaserte og verdibaserte legitimeringsstrategien. Hvert kapittel inneholder en analyse av de aktørene som gav uttrykk for en slik tilnærming i Konventets første fase. Det har vist seg mest hensiktsmessig å presentere hver enkelt aktør for seg selv, da dette gjør konkrete posisjoner tydeligere og tillater en klar presentasjon av endring over tid. To av aktørene i utvalget falt imidlertid inn under den rettighetsbaserte tilnærmingen allerede i den første fasen, og de presenteres kort i det følgende for å illustrer hvordan denne strategien kom til uttrykk i deres argumenter.

3.2.5. *Aktører med en rettighetsorientert tilnærming?*

Både britiske Andrew Duff og italienske Lamberto Dini gjør det tidlig klart at de oppfatter prosessen som en grunnlovsprosess. Duff ønsker at Konventet etablerer en bred konsensus om ett enkelt forslag, som vil åpne veien for en europeisk grunnlov. Han understreker behovet for å etablere et rettighetsregime med en klar kompetansefordeling mellom ulike nivåer, og oppfordrer forsamlingen alt på det første plenums møtet til å “sammen bygge et postnasjonalt parlamentarisk demokrati” (PM 21.3.02, se også Duff 2001). Han omtaler utfallet konsekvent som en “grunnlov” fra første stund, og presenterer selv et “utkast til en grunnlov for en Føderal Union av stater og folk” (CONV 22/02). Han gir uttrykk for en annen oppfatning enn britiske myndigheter når han hevder “at grunnloven bør være føderal av natur er hevet over enhver tvil” (PM 15.4.02). I etterkant forsvarer han Konventets resultat og sier at de to første delene av utkastet, som etablerer EU som konstitusjonell orden, må godkjennes av IGCen, som i stedet bør bruke tid og krefter på Del III som legger ut praktisk-politiske løsninger og i følge Duff er statsledernes ansvar (EP 8.10.03). Lamberto Dini argumenterer også konsekvent for rettighetsbasert legitimering av EU. “*This Convention is a unique, and perhaps unrepeatabe, instrument with which to deliberate on the future of our Continent. It is a democratic project involving the enhancement of the Union's*

parliamentary dimension which guarantees its legitimacy as an association of peoples and citizens, and not only of States.” (PM 21.3.02). Konventets demokratiske representativitet og legitimitet fremheves også eksternt,⁵⁰ og han mener at “den obligatoriske sammenligningen” er med grunnlovsprosessen i Philadelphia (*Il Giorno RCN*, 4.3.02). Dini ønsker “en solid og varig konstitusjonell tekst, grunnlagt på en bred og tverrpolitisk konsensus” (Senatet, 5.3.03). I følge ham kan “en Grunnlov faktisk bare hevdes å være demokratisk hvis den nedfeller beslutningsmekanismer med basis i flertallsprinsippet”, og dette er nødvendig for å gjøre EU til “et konstitusjonelt postnasjonalt demokrati” (Senatet, 1.7.03). Han mener at utfallet legger grunnen for en slik konstitusjonell orden, som anerkjenner EU som en unik politisk enhet med et eget legitimitetsgrunnlag tuftet i en demokratisk grunnlov som garanterer individuelle rettigheter:

The constitution is not just an intellectual exercise. It will quickly change people's lives, beginning with the human rights charter which will give legal redress to people whose rights have been abused. After that it will bring changes in many other areas. [...] Eventually the union will be able to make legislation of its own. It will become an institution and organisation in its own right.

(*Telegraph*, 1.6.03)

Disse to konventmedlemmene illustrerer hvordan den rettighetsbaserte tilnærmingen kom til uttrykk i Konventet. Dette viser imidlertid allerede at man ikke kan snakke om noen entydige nasjonale posisjoner, og bildet viser seg å være mer nyansert.

⁵⁰ Dette gjøres både i nasjonale media *Avvenire*, 1.3.2003 og i *Il Giorno RCN*, 4.3.2002; og i og i det italienske Senatet, se plenumsdebatten 5.3.2003.

4. EU som problemløser

Av de utvalgte aktørene viser flere som antatt tegn til å starte ut med en resultatorientert oppfatning av EUs legitimitet. Med unntak av europarlamentarikerne Andrew Duff og Linda McAvan faller de britiske representantene tydelig inn under denne tilnærmingen. McAvan gir et mindre klart bilde, og presenteres likevel til slutt i dette kapitlet. Den italienske regjeringsrepresentanten Gianfranco Fini kan også plasseres under den resultatbaserte strategien. Med andre ord samsvarer ikke aktørenes tilnærming til EU som enhet med en nasjonal posisjon. De fem aktørene som ganske utvetydig kan klassifiseres under den første strategien i Konventets første fase går i varierende grad gjennom en endring underveis i prosessen. Flere ser ut til å bevege seg mot en felles situasjonsoppfatning ved at de oppfatter seg som deltakere i en konstitusjonell prosess, men dette ser ut til å utløse ulike reaksjoner hos aktørene. Flere blir også mer inkonsistente og ambivalente i sine utsagn over tid. I det følgende presenteres hver av aktørene i detalj, med en tabell som tallfester kildene som ligger til grunn. Analysen begrenser seg til å belyse de mest interessante aspektene for hver representant, med fokus på hvilke endringer som spores over tid og hvordan eventuell inkonsistens gjør seg gjeldende.

4.1. David Heathcoat-Amory – nasjonalstatenes Europa

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	10	2	1			13		6	2	8
FASE II	19	1	12	80	48	160*	4	7	2	13
FASE III							2	3	3	8
Totalt	29	3	13	80	48	173	6	16	7	29

*sier selv han har kommet med nesten 300 endringsforslag men inkludert i tabellen er de som er tilgjengelige på Konventets hjemmeside (høring 7.5.03, 16.6.03).

David Heathcoat-Amory fra Underhuset var det britiske Konservative partiets representant i Konventet. Han markerte seg tidlig som en av de mest euroskeptiske medlemmene av forsamlingen, og gav uttrykk for et ønske om EU som en ren internasjonal organisasjon. Uttalelser kan tyde på at han i begynnelsen faktisk befinner seg utenfor det tredelte rammeverket, ettersom han ikke ser ut til å støtte noen form for overnasjonale

ordninger da dette krenker britisk suverenitet. I løpet av prosessen ser han imidlertid ut til å erkjenne at EU som enhet er noe mer, og han deltar aktivt i en prosess som han etter hvert omtaler som konstitusjonell. Han gir sin tilslutning til demokratiske ordninger på europeisk nivå, og hans argumentasjon blir noe selvmotsigende over tid. Prosessen ser imidlertid ut til å utløse en sterkere skepsis til overnasjonale ordninger, og han blir enda tydeligere på at nasjonalstatenes suverenitet må beskyttes og at EU må reverseres.

Heathcoat-Amorys argumenter i den første fasen fokuserer, uavhengig av kontekst, på at det ikke finnes noe europeisk *demos* som et overnasjonalt demokrati kan bygge på,⁵¹ og at nasjonale parlamenter må få mer makt for å bøte på EUs demokratiske underskudd.⁵²

Politiske teoretikere fra Aristoteles til De Tocqueville har observert at vellykkede selvstyrende enheter krever en viss enhet i språk, historie og kultur; den klassiske definisjonen av et *demos*. Men Europas historie og mangfold har ikke skapt noe slikt europeisk *demos* som et overnasjonalt demokrati kan grunnlegges på. Det at dette faktum har blitt ignorert har ført til den nåværende demokratiske krisen i EU.
(CONV 266/02)⁵³

At det er utopisk å skape et overnasjonalt demokrati er en gjenganger i hans argumentasjon også utenfor Konventet.⁵⁴ For å skape et demokratisk Europa som anerkjennes av borgerne er den eneste løsningen å “tilbakeføre en betydelig del av myndighet fra EU-nivå til nasjonalt nivå” (PM 22.3.02). På spørsmål om hvilke områder som konkret må tilbakeføres gir han følgende svar: “*Let me be very precise. It must all return. Everything*” (PM 15.4.02). Dette tyder på at han heller ikke er på linje med den første modellen, der kompetanser kan overføres med utgangspunkt i kostnad/nytte beregninger.

I den første fasen viser han sterke reservasjoner mot å knytte prosessen til forestillingen om en konstitusjon, og uttaler at “i sine villere øyeblikk ser Giscard seg som forfatter av en grunnlov for Europas forente stater. Denne parallellen er fullstendig oppdiktet og misvisende. [...] Vi er et kontinent av nasjonalstater [...] med våre egne demokratier” (tale, *Seventh Congress for Democracy*, 1.3.02). Han tror ikke EU har nådd et stadium der det er behov for et konstitusjonelt rammeverk, og det er “farlig å skille denne

⁵¹ Argumentet om at folkets demokratiske følelser i hovedsak er knyttet til det nasjonalstatlige nivået gjentas flere ganger både i Konventet (PM 23.5.02, 7.6.02, CONV 266/02, PM 3.10.02) og på andre arenaer (høring 21.2.02; høring 21.5.02; tale 9.10.02).

⁵² PM 7.6.02, CONV 26/02, PM 3.10.02, PM 28.10.02.

⁵³ Se også høring, 16.7.02; og hans tale til den EU-kritiske demokratikongressen i London (1.3.2002), hvor han igjen understreker at det ikke finnes noe europeisk *demos* eller offentlig opinion. Se videre Heathcoat-Amory (2004: 9).

⁵⁴ Høringene 30.4.02, 21.5.02, 16.7.02. Han utdyper sin oppfatning av EUs demokratiske underskudd i høringen 21.5.02.

makten fra medlemsstatenes legitimitet” (PM 6.6.02). Hans oppfatning av en konstitusjon er altså uløselig knyttet til statsbegrepet. Han viser dessuten til at begrepet “føderasjon av nasjonalstater” er en selvmotsigelse, ettersom stater ikke lenger er *nasjonalstater* hvis man har en føderasjon (høringer 30.4.02; 21.5.02). Det beste resultatet av Konventets arbeid vil for Heathcoat-Amory være at en rekke ulike alternativer produseres, som IGCen og borgerne deretter kan velge blant (høringer 30.4.02; 21.5.02; 8.10.02).

Etter at det første utkastet ble presentert på plenumsmøtet 28. oktober spores endringer i Heathcoat-Amorys argumentasjon på dette området. Etter å ha vist konsekvent til utfallet som en traktat, tar han med overgangen til fase II i bruk betegnelsen “grunnlov” ganske konsekvent. Han innrømmer at “vi forsøker å skape et fellesskap basert på rettsprinsipper” (PM, 17.3.03), og hans argumenter er noe inkonsistente med tanke på hvilken form for demokratisk legitimitet EU bygger på. Heathcoat-Amory stiller seg bak kravet om at grunnloven må undergå bindende folkeavstemninger som avholdes *samme dag* i alle medlemsstatene. Dette strider mot de grunnleggende prinsippene i den resultatorienterte tilnærmingen, det gjør også hans begrunnelse: “det motsatte ville sende et signal om at Europa ikke dreier seg om folket, men om regjerende eliter” (CONV 658/03: 2). Han viser til at dette vil gi EU og grunnloven direkte demokratisk legitimitet.

Overfor Underhuset viser Heathcoat-Amory til at forslaget har “*cross-party, multinational support and is in line with the reason why the Convention exists, which is to promote democracy and ask people what they think of such matters. [...] It is clear that the scale of what is afoot justifies a referendum*” (høring, 7.5.03). Han signerer også bidrag som inneholder flere konkrete forslag til endringer i grunnlovstraktaten som indikerer en bevegelse mot en rettighetsbasert legitimering av EU: inkludering av Charteret, EU gis juridisk personlighet og konventmetoden formaliseres for traktatendringer av konstitusjonell natur (CONV 590/03). Selv om Heathcoat-Amory her i en fotnote reserverer seg mot å gi Charteret konstitusjonell status innebærer bidraget en anerkjennelse av EU som konstitusjonell orden.⁵⁵ Senere leverer han imidlertid et forslag om å slette artikkelen som gir EU juridisk personlighet, med begrunnelsen: “*This is key in transfo-*

⁵⁵ Han har også tidligere understreket at Charteret må være et politisk dokument (høring 8.10.02), og dette er det eneste punktet han eksplisitt reserverer seg mot i fellesbidraget.

forming an intergovernmental association of nations into a state” (EF I-6⁵⁶). Han ønsker også å slette referanser til EUs statsborgerskap: *“Citizenship is an attribute of statehood. You cannot be a citizen of a treaty”* (EF I-8). Dette viser at Heathcoat-Amory blir noe mer ambivalent underveis i prosessen, ved at han på den ene siden erkjenner den europeiske dimensjonen, men samtidig blir han enda tydeligere på at dette ikke samsvarer med hans oppfatning av hva EU bør være.

Hans assosiasjoner til en grunnlov er sterkt knyttet til ideen om nasjonalstaten, og han gir klart uttrykk for sin skepsis mot å etablere en europeisk konstitusjonell orden. Han forslår flere ganger å erstatte “grunnlov” med “traktat”,⁵⁷ noe han begrunner med at *“A constitution establishes a state: a Treaty is an agreement between states”* (EF I-1). Grunnlovstraktaten vil skape en Union “med en egen separat enhetlig struktur og en egen juridisk personlighet som gis bestemte rettigheter og makt” (høring 12.2.03). Han understreker at dette innebærer noe nytt på EU-nivå, og at det er feil å omtale utfallet som en reorganisering av de eksisterende traktatene.⁵⁸ *“We are building a written constitution for this country as well as for Europe. It is difficult to exaggerate the constitutional and political implications”* (høring, 19.3.03).

The Convention is [...] an entirely new enterprise, and founded on a different basis [than the previous treaties]. We are writing a constitution for Europe and for the United Kingdom. Something that important should be treated with extreme caution and discussed on a very long time scale.

(høring, 7.5.03)

En slik politisk enhet er ikke forenlig med Heathcoat-Amory sine oppfatninger, og han mener det nå er på tide for Storbritannia å trekke seg ut fra Europa og bli et assosiert medlem (*Telegraph*, 10.5.03).

Han holder fast ved at medlemsstatene må være kilden til demokrati, og hans uttalelser mot slutten av den andre fasen gir inntrykk av at han har blitt en klarere tilhenger av den første, resultatbaserte strategien. Fra et utgangspunkt der han ønsket en total tilbakeføring av alle ansvarsområder fra EU til medlemsstatene, ser han ut til å ha blitt mer tydelig på at overføring av ansvarsområder til EU-nivå kan legitimeres på grunnlag av

⁵⁶ Endringsforslag til Del I, Artikkel 6.

⁵⁷ Dette er eksempelvis nevnt i endringsforslagene til Del I, art. 1, 9, 11 og 25.

⁵⁸ Høring 7.5.03; *Telegraph*, 18.6.03.

bedre resultater. Dette kommer eksplisitt til uttrykk i endringsforslaget som foreslår artikkelen: *“The union shall only act in instances where Member States can demonstrably achieve more through acting together than by acting alone. These actions must pass the test of subsidiarity, proportionality and cost-effectiveness”* (EF I-9). Hans sterke skepsis resulterer i at han sammen med åtte andre konventmedlemmer leverer en minoritetsrapport (CONV 773/03, 30.5.03). Hensikten var å demonstrere at det forelå andre visjoner og muligheter for EU enn utkastet til en grunnlovstraktat, og gruppen foreslår å omforme EU til et “Europa av Demokratier (ED)” som “en traktatbasert forening for frie og selvstyrende europeiske stater og et åpent økonomisk område”.⁵⁹ Forslaget illustrerer en tydelig pragmatisk og interessedrevet tilnærming til EU og vil innebære en reversering av EUs ansvarsområder. I etterkant av Konventet publiserer han også sin versjon av hva konventprosessen og resultatet innebærer, som konkluderer med at EUs demokratiske underskudd bare vil øke (Heathcoat-Amory 2004: 33).

4.2. Gisela Stuart – prinsipiell støtte til en konstitusjon

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	9					9		6	1	7
FASE II	17	5	2		2	26	2	7	1	10
FASE III							6	1	6	13
Totalt	26	5	2	0	2	35	8	14	8	30

Tyskfødte Gisela Stuart var Underhusets representant fra *Labour* og var medlem av Presidiet som representant for de nasjonale parlamentarikerne i Konventet. I følge en personlig e-post (6.4.2005) ønsket hun derfor å uttale seg så lite som mulig eksternt om hva som foregikk der, og hun bekrefter at “mye av mine tanker og innvendinger ble uttrykt bak lukkede dører”. Dermed er hennes utspill i media i de to første fasene svært begrenset, men hun rapporterte jevnlig til ulike komiteer i det britiske parlamentet.

Stuart inntar en typisk resultatorientert posisjon, der hun understreker at veien til demokratisk legitimitet i EU går via nasjonalt valgte politikere. Selv om hun gjennom hele prosessen understreker dette momentet erkjenner hun imidlertid at EU er en politisk

⁵⁹ Rapporten ble inkludert som vedlegg i presidiets rapport til Det europeiske råd ved Konventets slutt (CONV 851/03: 21-4), men nå med bare 8 undertegnede.

union med behov for direkte legitimitet, og hun omtaler etter hvert forsamlingen som et konstitusjonelt konvent. Hennes argumenter blir noe mer inkonsistente i forhold til den resultatbaserte strategien over tid. Ved arbeidets slutt gir hun uttrykk for å være fornøyd med resultatet, men går senere bort fra dette og utgir en bok der hun kritiserer både konventprosessen og utfallet av den. Hun gir imidlertid klart uttrykk for at hun ikke er prinsipiell motstander av en europeisk grunnlov, men at EU først må få en klarere idé om hva som er målet med europeisk integrasjon.

Stuart fremhever gjentatte ganger i Konventet at de nasjonale parlamentenes rolle må styrkes, ettersom det er disse som sikrer EUs demokratiske legitimitet. I fase II blir hennes argumenter imidlertid noe inkonsistente. Hun omtaler Konventet som konstitusjonell forsamling (PM 7.11.02) som derfor “bør fokusere på de konstitusjonelle sakene, og forsøke å finne ut hvor det er konsensus.” Forsamlingens åpenhet og sammensetning gir den styrke og hun er innforstått med at de søker enighet om en felles tekst, som hun ser ut til å oppfatte som en konstitusjon (PM 25.4.03). EU har et dobbelt legitimitetsgrunnlag, og dreier seg ikke bare om mellomstatlig samarbeid:

I see the key conceptual problem here stemming from the fact that the EU is a mixed system that at times works supranationally, at the level of the European Community, and at others functions along intergovernmental lines. This is not going to change in the future. I am convinced that the EU will remain a mixture of the two, and therefore our attempts to improve its accountability and efficiency must take this duality into consideration.

(Federal Trust Online Paper, desember 2002)

Større ansvarlighet og åpenhet må også gjelde det mellomstatlige Rådet, slik at det blir lettere å holde representantene der ansvarlige. Dette innebærer at regjeringene alene ikke har myndighet til å forhandle på vegne av medlemsstatene i EU: “*Unless both the national parliaments and the European Parliament hold the executive to account – whether it is the national government or, in the case of the European Parliament, the Commission – we will not have a democratic Union*” (PM 21.1.03).

Stuart sier seg som sagt fornøyd med resultatet ved avslutningen av Konventets arbeid: “*The text that will go forward to the IGC is an extremely good basis. All we can say today is that we have done our best. Whether the best was good enough only history can tell*” (PM 10.7.03). I fase III trekker hun imidlertid sin støtte til utkastet, og kommer

med kritikk av både konventprosessen og resultatet i en egen bok som vakte stor oppmerksomhet i Storbritannia (Stuart 2003).⁶⁰ Denne skapte stor debatt da den ble utgitt like før toppmøtet i Brussel i desember 2003, og var en sterkt medvirkende årsak til den britiske regjeringens vedtak om å avholde en folkeavstemning om grunnlovstraktaten. Hun viser til at hennes erfaring fra Konventet gjorde det tydelig at grunnlovstraktaten egentlig var et forsøk på å sikre en stadig dypere politisk integrasjon, og dette er ikke hennes idé (*The Sunday Times*, 7.12.03). I ettertid omtaler hun dokumentet konsekvent som en konstitusjon som hun ikke støtter. Hun ønsker likevel et EU som er effektivt og demokratisk, og skisserer et alternativ som legger større vekt på ansvarlighet (Stuart 2003; *Birmingham Post*, 21.2.04; tale *Federal Trust*, 18.3.04). For Stuart innebærer demokrati at beslutningstakere holdes ansvarlige, noe som tilsvarer en form for “audit democracy” (Fossum 2004: 230). Her legges det mer vekt på ansvarlighet og kontroll av makthaverne enn representasjon, og hun understreker at det er nasjonalstaten som må utgjøre kjernen i demokratiet: “*In the absence of a European demos, the decision making processes have to be firmly anchored in national institutions.[...] In the absence of pan-european political parties and a European demos, the principal relationship to European decision making will remain in the voters’ perception via their national institutions*” (*Daily Telegraph*, 17.5.04).

Stuart trekker fram behovet for forenkling av traktatene og beslutningsprosedyrene, og økt gjennomsiktighet, men hevder at på det nåværende stadiet bør dette gjøres med en ny *traktat*. Likevel anerkjenner hun at “*The concept of a single document, interpreted by the European courts, called a Constitution, albeit one that can only be amended by another round of treaties which have to be agreed to by every member state, is a significant political step*” (tale, *Birmingham University*, februar 2004). Hun sier seg ikke motstander av en konstitusjon i prinsippet,⁶¹ men er overbevist om at Konventets grunnlovstraktat ikke ville gitt “et bærekraftig rammeverk”. Hun aksepterer altså en form for grunnlov på EU-nivå, men hennes forståelse av konstitusjon innebærer noe annet enn det som kommer til uttrykk i Konventets utkast.

⁶⁰ Den fikk også omtale i Italia, se *Il Foglio*, 13.12.2004: ‘La costituente Gisela Stuart racconta il giallo della Carta dell’Unione: chi l’ha scritta?’.

⁶¹ Dette bekreftes i flere av hennes taler i ulike fora, også for den euroskeptiske *Bruges Group* den 19.5.04. Se eks. *Telegraph*, 29.4.2004; tale, *Birmingham University*, februar 2004.

Hun gjør det også klart at det er nødvendig å definere hva EU er og bør være før man skriver en konstitusjon (ibid.). *“Once we have agreement – which so far we have not – of what the objectives of the EU should be then we need to have a constitution which is short, written in language that can be understood and one that is clear about powers and responsibilities.”* Hun identifiserer tre elementer en “god grunnlov” bør inneholde: en fordeling av kompetanser på ulike nivåer; en klar rolle for nasjonalstatene, som må beholde mye av sitt handlingsrom; og mekanismer som sikrer at beslutningstakerne holdes ansvarlige (ibid.). Dette tyder på at hun innser behovet for en demokratisk konstitusjon på europeisk nivå, og denne må være universell av natur. Hun er tydelig uenig i den verdibaserte tilnærmingen om EU som et verdifelleskap:

the EU does not have a single demos, and it lacks a true external identity and the powers that go with it. There is no such thing as a European People. The EU has “peoples”, several demoi. [...] The EU is made up of nation-states possessing full political sovereignty and a self-conscious sense of their historical peoplehood. In contrast with the United State of America, where the original states that made up that Union had never been truly sovereign in the full or accurate sense of the term.

(Birmingham University, februar 2004)

4.3. Gianfranco Fini – resultatorientert og opportunistisk?

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	10		0			10	8	2	1	11
FASE II	12		4	40	24	80	11	4	1	16
FASE III							1	4	2	7
Totalt	22	0	4	40	24	90	20	10	4	34

Den italienske visestatsministeren og leder for høyrepartiet *Alleanza Nazionale* (AN), Gianfranco Fini, var den italienske koalisjonsregjeringens representant i Konventet.⁶² Hans partipolitiske ståsted tilsier at han vil være skeptisk til sterkere integrasjon og mer overnasjonalitet, da AN er det italienske partiet som har sterkest fokus på det *nasjonale* (Conti 2003: 26). Analysen av hans argumenter viser at de ved flere tilfeller er inkonsistente og at han tilpasser sine utsagn til sitt publikum, noe som indikerer strategisk

⁶² Den såkalte frihetsalliansen (*Polo della Libertà*, 2001-2006), som nylig tapte parlamentsvalget, bestod av Berlusconi's *Forza Italia*, Fini's *Alleanza Nazionale*, Umberto Bossi's *Lega Nord* og *Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro* der Marco Follini var sentral, i tillegg til noen mindre partier.

handling. I Konventets første fase gir han klart uttrykk for en pragmatisk tilnærming til EU, som legitimeres ved at statene sammen produserer bedre resultater. Over tid omtaler også han prosessen innenfor et konstitusjonelt rammeverk, og ser ut til å erkjenne at EU har et dobbelt legitimitetsgrunnlag og dermed ikke kan hvile på derivert demokratisk legitimitet alene. Fra å være svært inkonsistent i sin bruk av grunnlovsbegrepet blir han også etter hvert tydeligere på hva en konstitusjon på europeisk nivå innebærer.

En resultatorientert tilnærming er tydelig i Finis utsagn både i og utenfor Konventet i den første fasen. Han hevder at borgerne støtter sterkere integrasjon på de områder der bare handling på EU-nivå gjør det mulig å oppnå bedre resultater, men at dette dreier seg om en rekke områder (PM 21.3.02; PM 15.4.02). EUs kompetanser omtales av Fini som deriverte og begrensede, og ingen endelig makt bør overføres slik det gjøres i enhetsstater og klassiske føderalstater. Medlemsstatene er de sentrale enhetene i EU, som i følge Fini utgjør en “føderasjon av nasjonalstater”.⁶³ Derfor er det også viktig å beholde fleksibiliteten i integrasjonsprosessen fremfor å innføre en kompetansekatalog (PM 15.4.02; PM 23.5.02). Finis syn på EUs demokratiske kvalitet plasserer ham også klart under den resultatbaserte tilnærmingen, da han foretrekker å bruke begrepet “gjennomsiktighetsunderskudd” eller “deltakelsesunderskudd” fremfor demokratisk underskudd (høring, 30.5.02). Når Rådet samles bak lukkede dører er dette i følge Fini et åpenhetsproblem, og det er både “feilaktig og lite nyttig” å kalle det et demokratisk underskudd når “målet er å forene europeernes krav om håndgripelige og effektive svar på problemene”.

En tydelig pragmatisk og interessedrevet tilnærming ser ut til å ligge til grunn for Finis syn på hva EU er og bør være. Imidlertid kan en inkonsistens spores i hans uttalelser, avhengig av hvilket publikum han henvender seg til. Han kommer flere ganger med utsagn som tilsier en mer verdiorientert tilnærming – han snakker om en europeisk identitet og uttrykker et sterkt ønske om å anerkjenne Europas kristne røtter – men dette skjer særlig i italiensk presse og i nasjonale parlamentshøringer og -debatter. Når man ser dette i lys av den italienske debatten og fokuset der på religionens og kulturens plass

⁶³ “EU ikke er en suveren stat, men en føderasjon av nasjonalstater som definerer felles mål, overfører kompetanser til EU og velger de mest effektive instrumentene for å tjene disse” (høring, 30.5.02: 6; PM, 23.5.02). Medlemsstatenes likeverd trekkes frem som et av de grunnleggende prinsippene i EU (høring, 17.7.02).

i en EU-grunnlov, kan dette være et tegn på opportunistisk bruk av argumenter. Det samme kommer til uttrykk i hans omtale av prosessen og hvilke resultat den vil ende opp med.

Ved Konventets oppstart intervjues Fini i flere aviser, blant annet tyske *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. På spørsmål om EU trenger en grunnlov, svarer han et uforbeholdent ja: "Helt klart. Europa har i dag en enestående historisk mulighet. Når det nå finnes en felles valuta må det nå derfor dreie seg om å sette fart i prosessen mot et felles Europa" (FAZ, 24.2.02). I et intervju dagen etter i *Financial Times* (25.2.02) modifierer han imidlertid sitt syn på behovet for en EU-grunnlov: "*The history of South America is littered with constitutions that were never accepted by the people they were imposed on. I certainly don't think the convention should start from the principle of writing a constitution*". I franske *Le Figaro* noen dager senere uttaler han likevel at Konventet vil være en *de facto* grunnlovsforsamling (1.3.02), mens han viker unna spørsmålet i en italiensk avis. På spørsmålet "får vi en europeisk grunnlov?" svarer Fini: "Jeg foretrekker å stille spørsmålet annerledes. Vi snakker om borgernes grunnleggende rettigheter. Det britiske *Bill of Rights*. Begrepet "*Carta Costituzionale*" kan skape noen misforståelser i lys av de ulike landenes tradisjoner. Storbritannia har for eksempel ingen skrevet grunnlov" (*Corriere della Sera*, 6.3.02). Overfor franske lesere understreker han at borgerne må delta i folkeavstemninger for å ratifisere den nye grunnloven, som må inneholde enkle prinsipper og bekrefte universelle verdier, og han viser til at den amerikanske grunnloven kan være et eksempel (*Le Figaro*, 1.3.02).

Ytringene illustrerer hvordan Fini i den første fasen tilpasser sine argumenter til tilhørerne, noe som tyder på at han handler strategisk. I euroskeptiske Storbritannia trekker han frem at EU er en føderasjon av "stolte nasjonalstater", og bekrefter at Italias offisielle posisjon i Konventet vil ligge svært nær den britiske (*Financial Times*, 25.2.02). Overfor tyske og franske lesere fremhever han derimot de felles europeiske verdiene som har preget Europa de siste 50 år og som har bidratt til å sikre fred: frihet, solidaritet, rettigheter, demokrati og fredelig samliv blant folkene. Fini hevder i FAZ (24.2.02) at både tyrkisk og israelsk EU-medlemskap vil være svært problematisk. Utvidelsen omtales som en gjenforening i *Le Figaro* (1.3.02), ettersom "de nye landene alltid har vært en del av Europa". Det han oppfatter som felles europeisk er *religion* –

ikke bare kristendommen, men også de gresk-romerske og de jødisk-kristne tradisjonene utgjør Europas fundament. Dette består av ulike språk, tradisjoner og kulturer, men det finnes ikke noe europeisk *demos*. Fini sier seg imidlertid overbevist om at en europeisk bevissthet og identitet vil utvikle seg gradvis (FAZ, 24.2.02), noe han også fremhever i det italienske parlamentet. Han fremstiller det som et “enkelt, objektivt faktum” at de forenende elementene som karakteriserer et folk, som er en forutsetning for folkestyre, mangler på europeisk nivå. Men det eksisterer et europeisk *demos in itinere*, en europeisk identitet som blir stadig sterkere.⁶⁴

Dette argumentet brukes også av Fini i fase II, der han i et avisintervju sier at hensikten med å inkludere en religionsreferanse er å anerkjenne et særegent element i den europeiske identitet, og han “tror at det finnes et europeisk *demos*, eller at det er under fremvekst” (*Il Secolo XIX*, 4.4.03). I denne analysens kilder er det første gang han refererer til at en identitet alt eksisterer, noe som ikke gjør det urimelig å anta at det dreier seg om å imøtekomme krav fra nasjonalt hold om å inkludere en religionsreferanse.⁶⁵

Fini har også overfor det italienske parlamentet en klar overbevisning om hva utfallet av Konventet vil bli: “Jeg skal si en åpenbar banalitet: jeg tror ikke at vi ender opp med en europeisk grunnlov” (høring, 17.7.02: 18).⁶⁶ Han omtaler det som en ny grunnleggende traktat, “som i enkelte sammenhenger, av språklig bekvemmelighet blir presentert som en ny grunnlov”, og viser til at:

Vi vil få nye traktater som på en måte har en grunnlovs rang og verdighet, men vi må passe på å ikke å henge oss opp i ord, for jeg tar det nesten for gitt at Konventprosessen fører til en definisjon av nye traktater. Deretter, også med legitim leksikalsk tvetydighet, vil alle rundt omkring i Europa si at det faktisk er en grunnlov mens andre sier det motsatte [...]. Personlig holder jeg fast ved at en gjenåpning av diskusjonen om Charteret vil åpne Pandoras eske, og derfor vil teksten sannsynligvis inkluderes i sin helhet i den nye traktaten og gis konstitusjonell status.

(høring, 17.7.02: 18)

⁶⁴ Fra latin: “på vei, i emning”. Se høringene 30.5.02 og 17.7.02, og intervjuet i *Politique Internationale*, sommer 2002.

⁶⁵ Hans beskrivelse av hva kjernen i denne identiteten er illustrerer at han ikke har noen idé om et tykt kulturelt fellesskap: “vi har en felles myntenhet og felles institusjoner, samtidig som vi fortsetter å snakke ulike språk og har ulike historier bak oss; vi vil fortsette å ha nasjonalstater som ingen vil avskaffe. Hvis vi vil gripe et kjennetegnende og samlende element må vi anerkjenne den verdien som representeres av den religiøse identitet.” (*Il Secolo XIX*, 4.4.03). Utsagnet kommer etter at det er gjennomført en høring i det italienske parlamentet der generalsekretæren for den italienske bispekonferansen (CEI) var invitert for å presentere sitt syn på Konventets arbeid (26.2.03).

⁶⁶ Han begrunner det med hvilke konsekvenser en grunnlov ville ha fått for britisk politikk og samfunn, “i et land med en enorm og konsolidert demokratisk tradisjon som ikke har en nasjonal grunnlov”.

Dette kan tyde på at han erkjenner at EU har en form for materiell konstitusjon, samtidig som han er redd for å bruke betegnelsen “grunnlov”. Etter hvert som prosessen skrider fram går han imidlertid over til å bruke denne betegnelsen i større grad og viser blant annet til Konventets svært krevende oppgave, som i følge Fini “dreier seg om å konstitusjonalisere traktatene, eller sagt mer direkte – men kanskje mindre presist – å skrive den europeiske grunnloven” (debatt Deputertkammeret, 6.3.03).⁶⁷ Han ser ut til å være bevisst på den effekten konstitusjonsbegrepet kan ha ved at den aktiviserer ulike referanserammer, og er opptatt av å vise at dette ikke er en konstitusjon i tradisjonell forstand.

Jeg har tidligere hevdet at europeiske jurister og konstitusjonalister diskuterer hvorvidt det er riktig å snakke om en ny konstitusjonstraktat, eller om det er mer korrekt å snakke om en konstitusjonalisering av de eksisterende traktatene. Jeg tror ikke dette er det riktige stedet å diskutere slike spørsmål, men det er likevel utvilsomt en bred konsensus i Konventet om den nye traktatens, eller om dere vil, av språklig bekvemmelighet, den nye europeiske grunnlovens, struktur.

(Deputertkammeret, 6.3.03)

Han henviser til at det foreligger konsensus om å lage en konstitusjonstraktat, og en indikasjon på at dette for ham innebærer noe mer enn en videreføring av traktatene er hans tilfredshet med at Charteret gis konstitusjonell status (PM 31.5.03). “Konventets medlemmer har ikke skrevet en ‘streng’ forfatning av amerikansk type, men en fleksibel og utviklende konstitusjonell tekst som avspeiler EUs hovedkarakter: et komplekst system basert på legitimitet fra både nasjonalstatene og deres folk” (*Corriere della Sera*, 15.6.03). I ettertid gir Fini uttrykk for at EU har behov for en grunnlov: “Jeg minner om at vi forsøker å skrive en Grunnlov, til tross for at det dreier seg om en Grunnlov uten stat. [...] Vi er i en fase der vi forsøker å nå en politisk union av Europa, uten å undertrykke nasjonalstatene, men i harmoni med disse” (høring 4.11.03). Fini viser til at det ikke bare er første gang det er snakk om en konstitusjon uten stat, men også første gang man forsøker å skape et politisk aggregat på grunnlag av et allerede eksisterende økonomisk aggregat (Fini 2003).

Mye tyder på at Fini var en strategisk handlende aktør i Konventet, og han gav klart ut-

⁶⁷ Fini legger frem omtrent det samme i en debatt i Senatet (5.3.03) og i Deputertkammeret dagen etter (6.3.03). Han trekker frem det særegne ved Konventet, som er den eneste forsamlingen i nyere historie som selv har valgt en arbeidsmetode som utelater bruk av avstemminger. I en annen sammenheng fremheves dette imidlertid som en utfordring, da han viser til at det var vanskelig for Presidiet å styre Konventet fordi “til forskjell fra Philadelphia som kanskje er den eneste mulige sammenligningen, stemmes det ikke. Det var en konkret risiko for å mislykkes, men likevel har vi en generell konsensus om nesten alt” (*Il Giornale*, 16.5.03).

trykk for den italienske regjeringens euroskeptiske linje der nasjonalstatenes suverenitet vektlegges (Di Quirico 2003: 38-9). Hans til tider opportunistiske bruk av argumenter må ses i sammenheng med hans partipolitiske ståsted slik det kommer til uttrykk i partiet han er leder for. *Alleanza Nazionale* går for å være et moderat euroskeptisk parti med en pragmatisk og interessedrevet tilnærming til EU, der systematiske kost/nytte beregninger avgjør EU-systemets verdi i forhold til nasjonale interesser (Conti 2003). Finis rolle antas dessuten å ha vært påvirket av vissheten om at Italia skulle overta formannskapet i EU og lede den påfølgende IGCen. Han la derfor gjerne vekt på å finne posisjoner som kunne forene ulike synspunkt for å sikre suksess og en ny Roma-traktat.

4.4. Peter Hain – Storbritannias “røde linjer”

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	12	4	1			17	5	6	7	18
FASE II	35	10	6	250	6	307	3	13		16
FASE III							2	1		3
Totalt	47	14	7	250	6	324	10	20	7	37

Den britiske arbeiderpartiregjeringens representant, Peter Hain er av flere blitt trukket fram som en av de mest sentrale aktørene i Konventets arbeid.⁶⁸ Han ble gjerne kalt Konventets “skyggepresident” (Closa 2004: 200; Magnette 2004b: 217),⁶⁹ og hans aktivitet internt var imponerende. Som regjeringsrepresentant inntok Hain en tilnærming til Konventet som forhandlingsarena, og tegnet opp flere “røde linjer” som indikerte klare begrensninger på hvor langt han – og Storbritannia – var villig til å gå i enkeltsaker.⁷⁰ Under Konventets arbeid omtaler han mer eller mindre konsekvent prosessen som “forhandlinger” der han er opptatt av å beskytte Storbritannias nasjonale interesser. Dette er særlig tydelig overfor det britiske Underhuset, men også i intervjuer og taler.

Hans tilnærming til EU i Konventets første fase samsvarer entydig med en resultatbasert oppfatning av EUs legitimitetsgrunnlag. Han betegner integrasjon som et instrument for

⁶⁸ Se for eksempel Menon 2004: 12; Hoffmann 2002: 12; Shaw 2003: 61.

⁶⁹ Hain ble i oktober 2002 forfremmet fra Europaminister til “Secretary of State” for Wales (se Menon 2004: 36), men han fortsatte som regjeringens representant i Konventet (se PM 29.10.02). Som Europaminister stod Hain til ansvar overfor det britiske parlamentet og deltok i en rekke høringer underveis i Konventprosessen. Når MacShane overtok ministerposten i oktober 2002 var det imidlertid hans rolle å presentere og forsvare grunnlovskastet i komiteer og -debatter.

⁷⁰ Dette bekreftes også i tidligere analyser, se Closa 2004 og Fossum 2004.

medlemsstatene til å oppnå bedre resultater, og omtaler EU som en føderasjon av suverene nasjonalstater som deriverer sin legitimitet fra medlemsstatenes interne demokratiske prosedyrer og mekanismer (tale, *Law Society*, 25.6.02; *Guardian*, 28.2.02). EUs legitimitetsproblem er for Hain et *leveringsunderskudd* fremfor et *demokratisk underskudd* (PM 21.3.02; PM 23.5.02, CONV 66/02).⁷¹ Dette styrer også hans oppfatning av hva som er Konventets oppgave: “Konventet skal se på hvilke løsninger som vil gi de beste resultater for EU og for dets borgere” (*Convention Bulletin*, 5.2.03).

Hain refererer imidlertid til demokratiske prinsipper både i og utenfor Konventet. Alt på det første møtet sier han at Konventets oppgave er “*nothing less than the creation of a new constitutional order for a new united Europe*” (PM, 21.3.02), selv om han like før har uttrykt i et intervju at han ikke ønsker noen grunnlov for EU (*Guardian*, 28.2.02). Han sier seg i prinsippet enig i at EU må få en grunnlov som forenkler strukturen, skaper klarhet og definerer kompetanser, og viser til at dette ikke er problematisk “så lenge det ikke er et manifest for en europeisk superstat” (*Telegraph*, 12.7.02). Selve grunnlovsbegrepet trenger ikke å innebære noe mer enn dagens traktater, og han understreker at det viktige er innholdet (tale, *Law Society*, 25.6.02). Det oppfattes tydelig som legitimt for Hain å diskutere EU i konstitusjonelle termer, og den demokratiske dimensjonen ved prosessen understrekes også ved slutten av Konventets arbeid (HC debatt, 9.7.03). Hans uttalelser tilsier at han ikke knytter konstitusjonsbegrepet direkte til forestillingen om en enhetsstat, men det kan ikke leses entydig ut fra hans argumenter hva han legger begrepet, og hans uttalelser er noe inkonsistente.

Dette kan ha sammenheng med at Hain er under sterkt press, både fra en euroskeptisk opinion i hjemlandet og fra et ambisiøst Konvent. Dette krysspreset kan være noe av bakgrunnen for at han i svært begrenset grad forklarer hvorfor han aksepterer løsninger som i utgangspunktet var uforenelige med hans oppfatning av EU, særlig gjelder dette at Charteret gis konstitusjonell status og at EU gis status som juridisk person. På tross av et omfattende kildegrunnlag har det vært vanskelig å finne gode begrunnelser for endringer i hans argumenter. På den ene siden kan dette indikere at Hain handlet strategisk og opp-

⁷¹ Hain er konsistent i sine uttalelser når han hevder at EUs fremste oppgave er å *levere*. Se f.eks. *Guardian*, 28.2.02; og hans taler til *Sheffield Hallam University Conference*, 7.3.02; *Social Market Foundation*, 13.3.02; *Polityka Magazine*, Warszawa, 26.3.02, og i Nicosia, 10.4.02; videre Chatham House, 7.5.02, intervju *Breakfast with Frost*, 12.5.02.

fattet de nevnte løsningene som deler av et forhandlingskompromiss. Med overgangen til fase II anklages Hain av både Duff og Kirkhope for å si én ting i Brussel og en annen i London (*EU Reporter*, 11.11.02), noe som kan indikere at han har vært opportunistisk i sin bruk av argumenter. På den andre siden er det også en mulighet at Hain har handlet kommunikativt og faktisk har endret ståsted. Hans manglende begrunnelser kan da forstås som at han følte behov for å skjule dette overfor en skeptisk opinion. Analysen gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å lese ut om han handler strategisk eller argumentativt, og det vil kreve supplerende analyser for at et bedre bilde kan dannes av dette.

4.5. Timothy Kirkhope – en demokratisk prosess?

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	7	1				8	3	3	4	10
FASE II	11	3	3	138		155	2	8	2	12
FASE III								7	1	8
Totalt	18	4	3	138		163	5	18	7	30

Europarlamentariker Timothy Kirkhope ser ut til å være en av de sterkeste EU-skeptikerne blant de britiske representantene. Han gjør det veldig tydelig ved inngangen til Konventet at det er uaktuelt å akseptere en grunnlov for Europa, og gjentar dette i en rekke sammenhenger eksternt. Men under Konventets arbeid benytter han flere argumenter som ikke tilsvarer en tilnærming til EU basert på derivert demokratisk legitimitet, og han fremmer en europeisk dimensjon. Han synes dessuten å vise noe mer euroskepsis eksternt enn hva han uttrykker i Konventet. Mot slutten av arbeidet legger han frem en alternativ tekst til utkastet til en grunnlovstraktat hvor han skisserer et minimalistisk “Europeisk fellesskap”. Hans argumenter kan tyde på at han på den ene siden erkjenner behovet for demokratiske ordninger på overnasjonalt nivå og at han etter hvert endrer sin oppfatning av prosessen noe, men at dette får ham til å skjerpe sin motstand mot en konstitusjonell orden på europeisk nivå.

I den første fasen gir Kirkhope klart uttrykk for at han ikke ønsker en europeisk grunnlov, og han tror de fleste i Konventet vil foretrekke en ny traktat (PM 24.6.02).⁷²

⁷² Se også *Sunday Telegraph*, 22.9.02: “Vi har prinsipielt og konsistent vært motstander av en europeisk grunnlov.”

Some of the more passionate Europhiles want a written Constitution but to the UK and British Conservatives this is very difficult to countenance. Apart from the Magna Carta and the development of Common Law we do not even have a constitution for national affairs, never mind European affairs. But we do need to clarify the terms of past Treaties and we do need a text.

(tale, National European Forum, 11.7.02)

Han ser svært positivt på opprettelsen av Konventet,⁷³ og beskriver forumet som det ren-este uttrykk for direkte demokrati. Han trekker Konventet frem som en utmerket måte å bevege EU nærmere borgerne på, i sterk kontrast til de tidligere prosessene preget av hestehandel og lukkede forhandlinger (*New Politics Network*, 22.4.02). Kirkhope er på den ene siden opptatt av å understreke medlemsstatenes sentrale rolle og suverenitet i EU. Men han hevder også at *“legitimacy requires greater democracy in the European Union. I am a firm believer in moving power away from unelected EU institutions to the elected ones”* (PM 23.5.02). En naturlig følge av dette er å gi EP initiativrett. Alt i den første fasen ser han altså ut til å anerkjenne at EU også har en demokratisk dimensjon. Hans demokratioppfatning ser ut til å være knyttet til kontroll og ansvarliggjøring av myndigheter heller enn representativitet, i tråd med forestillingen om *“audit democracy”* som også finnes igjen i Stuarts argumenter (jf. Fossum 2004): *“Simplifying the Euro-pean Union by clearly defining responsibility would make it much more account-table and therefore more legitimate. Making it more accountable would reduce the apathy which plagues us, and this in turn would increase democracy in the EU”* (PM 12.9.02).

I fase II blir hans argumenter om demokrati og et borgernes Europa mer tallrike i Konventet. Han ønsker mer makt til EP for at borgerne involveres mer i prosessen (PM 20.1.03; PM 27.2.03; PM 18.3.03), og at utkastet går gjennom folkeavstemninger i alle landene. Han trekker igjen fram argumentet om at EP må få initiativrett, for at *“et demokratisk valgt organ foreslår nye lovverk, slik tilfellet er i de fleste medlemsstatene”*. Dette vil, i følge Kirkhope, *“go a long way to redress the perceived democratic deficit in the Community”* (CONV 632/03). Han sier seg også fornøyd med at utkastet refererer til EUs demokratiske liv (PM 24.4.03), og appellerer til at folkeavstemninger avholdes samtidig i hvert medlemsland. Dette gjør det helt klart at han erkjenner EUs

⁷³ “The ‘Future of Europe’ Convention”, *Conservative Future of Europe Paper 1*, 26.2.02.

demokratiske dimensjon gjennom borgerne direkte, og ikke bare indirekte via statene. *“Our ultimate arbiters are the people of Europe; it is they who should be given the opportunity to have their say on our work before it is considered by the Council and a possible stitch-up is then perpetrated by them on us all”* (PM 24.4.03). Han gjør det klart at Charteret er viktig (PM 20.10.02), men ønsker ikke at det gis konstitusjonell status fordi *“it deals with matters of social, employment and cultural policy, which must always remain the responsibility of the member states”* (CONV 419/02: 8).

Selv om Kirkhope erkjenner behovet for mer demokrati i EU, beveger han seg ikke i retning av den tredje modellen når det gjelder oppfatningen av EU som enhet. Han slutter ikke opp om ideen om en konstitusjonell orden på EU-nivå,⁷⁴ og begrunner dette med at *“accepting a codified European Constitution goes against the grain of our political traditions”* (tale, *EEP Study Day*, 25.6.03). Han presenterer et eget alternativ til det endelige utkastet, der han konsekvent kaller EU *“the European Community”*, og som skisserer et samarbeid som tar en klar mellomstatlig retning. Hans alternativ går ut på å trekke EU tilbake til et mer økonomisk samarbeid.⁷⁵ *“A Constitution would represent a step towards a Superstate. A simplifying Treaty would make the European Union more understandable and hence more accountable. [...] Free trade must be our overriding priority.”* (CONV 807/03: 3).

Hans tydelig resultatorienterte posisjon fra oppstarten har dermed blitt ytterligere skjerpet ved avslutningen av Konventet, selv om han underveis i prosessen argumenterer for en rekke ordninger som klart går forbi dette. Dette kan tyde på at de overordnede normene som styrte i Konventet har påvirket ham under forsamlingens deliberasjoner, men at en erkjennelse av implikasjonene av å etablere en demokratisk konstitusjon på EU-nivå utløste en klarere motstand hos Kirkhope. Samtidig henger enkelte elementer igjen i hans alternative forslag til en *grunnleggende traktat* som ikke er konsistente i forhold til den resultatbaserte modellen. Noen av artiklene viser at Kirkhope slutter opp om at en form for demokratisk legitimitet også må sikres direkte fra borgerne.⁷⁶ I fase

⁷⁴ Kirkhope stemte mot den endelige grunnlovstraktaten i Europaparlamentet (12.1.2004), i en avstemning som resulterte i et overveldende flertall. De andre MEPene i utvalget stemte for (Duff, McAvan, Tajani og Muscardini).

⁷⁵ *“A simplifying Treaty for a European Community: a Conservative alternative to the Praesidium’s Draft”*, CONV 807/03, 16.6.03. For noen av hans mange endringsforslag, se sammenfatningen i CONV 574/1/03 Rev 1, 26.2.2003 (49 stk).

⁷⁶ Hans alternativ innebærer at medlemsstatene er forpliktet til å avholde folkeavstemninger, om Konventets utkast (Art. I-1.3), for fremtidige traktatendringer (Art. IV-7) og for å bli medlem i utgangspunktet (Art. I-57): *“The Community shall be open to*

III kommer det eksplisitt til uttrykk at han oppfatter EU som å ha et dobbelt legitimitetsgrunnlag (EP 24.9.03).

4.6. Linda McAvan – for en europeisk grunnlov

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	4	2	1			7				0
FASE II	13			25	80	118			1	1
FASE III							1		1	2
Totalt	17	2	1	25	80	125	1	0	2	3

Europarlamentariker Linda McAvan var medlem av sosialistgruppen i EP og argumenterte aktivt for en demokratisk grunnlov på EU-nivå alt fra starten. Det foreligger imidlertid forholdsvis lite datamateriale for henne. Hun var ikke veldig aktiv på plenums-møtene og leverte bare to skriftlige bidrag alene, dessuten var de fleste av endringsforslagene felles bidrag for sosialistgruppen som enhet. Det har også vært vanskelig å finne uttalelser eksternt.⁷⁷ Med et så tynt datagrunnlag er det vanskelig å etablere en klar posisjon i forhold til rammeverket og teste dennes konsistens på tvers av kontekst. Det synes imidlertid klart at hennes tilnærming ikke tilsvarende en resultatbasert strategi for legitimering av EU slik de opprinnelige forventningene skulle tilsi. Flere av hennes uttalelser på Konventets møter tyder på at hun er tilhenger av et politisk EU med direkte demokratisk legitimitet. Hun ønsker mer makt til EP for å bøte på det demokratiske underskuddet og en konstitusjonell orden på europeisk nivå der Charteret gis konstitusjonell status (CONV 189/02). Hennes forestilling om en grunnlov viser seg å ikke være så sterkt knyttet til ideen om en stat. På sin hjemmeside, der hun forklarer hva utkastet til en grunnlovstraktat innebærer, beskrives den som en “*rule book*”, og avkrefter de konservatives forestilling om at begrepet “grunnlov” innebærer at EU er en stat. “*The new EU constitution is intended to replace its current constitution, namely the various overlap-*

all the European States whose people share the values referred to in Article I-2 and who respect them and are committed to promoting them together. Accession to the Community requires acceptance of its simplifying Treaty through a national referendum.” (CONV 807/03: 10). Det er altså ikke medlemsstatenes “egne konstitusjonelle provisjoner” som avgjør hvorvidt folkeavstemninger skal avholdes. Det inneholder også en artikkel om medborgerskap (*citizenship of the Community*) (Art I-8) og institusjonaliserer konventmetoden som et ledd i traktatendringer (Art. IV-6.2), selv om det riktignok sier eksplisitt at konventet skal vedta “en eller flere” anbefalinger i stedet for “med konsensus” til regjeringskonferansen.

⁷⁷ McAvans hjemmeside har ingen oversikt over avisinnlegg, -intervjuer og taler, og hun kunne heller ikke skaffe til veie en slik oversikt på forespørsel (personlig e-post, 7.4.2005).

ping and sometimes confusing treaties that set out the EU's field of competence, powers and procedures. This simpler, clearer, single document should be welcomed.”⁷⁸

4.7. Oppsummering: en konstitusjonell prosess?

Aktørene som startet ut med en klar oppfatning av EUs legitimitetsgrunnlag som avhengig av resultater i Konventets første fase oppfylte så godt som alle kriteriene som ble satt i ut i Tabell 1 for denne modellen. Argumentet om at EUs demokratiske legitimitet er derivert stod sentralt hos disse representantene, som understreket at demokratiet på EU-nivå går via de nasjonale representantene i Rådet, og at nasjonale parlamentarikere burde inkluderes mer i EUs beslutningsstruktur. De fleste fokuserte på at et demos bare eksisterer på nasjonalstatlig nivå. Statenes ukrenkelige suverenitet ble gjentatte ganger understreket, sammen med et forsvar for vetoretten i Rådet og en skepsis til å gi mer makt til EP. Videre var de skeptiske til å overføre flere ansvarsområder til EU, og enkelte ønsket også en tilbakeføring av kompetanser til medlemsstatene. Argumenter om Charteret var ikke fremtredende, men der slike forekom gav aktørene uttrykk for at dette måtte begrenses til å være en politisk erklæring. Konventet ble gjerne fremstilt som et diskusjonsforum som skulle presentere ett eller flere alternativer for IGCen, og flere understreket at det endelige ordet ville ligge hos de nasjonale regjeringene her. Aktørene omtalte gjerne det ventede utfallet som en traktat, og understreket at det bare ville innebære en videreføring av de eksisterende traktatene.

Med overgangen til fase II kan en forholdsvis entydig bevegelse spores i deres argumenter. Man finner nå en generell tendens til at de omtaler prosessen som en konstitusjonsprosess, og det er flere indikasjoner på at det har forekommet et normskifte hos disse aktørene. De ser ut til å erkjenne at EU er noe mer enn en problemløser med derivert demokratisk legitimitet, og deres argumenter blir mer inkonsistente i forhold til det tredelte analytiske rammeverket. Flere av argumentene de kommer med i den andre fasen tilsier at deres oppfatning av EU er blitt mer kompleks, og at EUs doble legitimitetsgrunnlag til en viss grad anerkjennes. Det er tydelig at betegnelsen “konstitusjon” aktiviserer ulike referanserammer, noe som gir seg utslag i ulike reaksjoner hos ak-

⁷⁸ ‘Britain is a member of other international organisations that have a “constitution” (e.g. the World Health Organisation). Even sports clubs have “constitutions”! The term simply means the basic ‘rulebook’ of an organisation.’ Se www.lindamcavanmep.org.uk/specialreport/constitution.htm, ‘A briefing by Linda McAvan MEP and Richard Corbett MEP’ (26.7.2005).

tørene. For de fleste ser konstitusjonsbegrepet ut til å være sterkt koblet til statsbegrepet, og de gir ikke nødvendigvis sin tilslutning til EU som konstitusjonell orden. Heathcoat-Amory og Kirkhope ser derimot ut til å skjerpe sin motstand når de innser at Konventet vil produsere en konstitusjonell tekst. De slutter ikke opp om det endelige resultatet og leverer sine egne alternativer for henholdsvis et “*Europe of Democracies*” og et “*European Community*”. Hos Gisela Stuart spores også en inkonsistens i den andre fasen. Men selv om hun kritiserer både prosessen og utfallet i ettertid tilsier hennes utsagn at hun i prinsippet støtter ideen om en demokratisk konstitusjon på EU-nivå. Imidlertid understreker hun at EUs mål først må tydeliggjøres.

Regjeringsrepresentanten Fini gir gjennom sine uttalelser internt og eksternt uttrykk for å være en strategisk handlende aktør. Det er tydelig at hans uttalelser tilpasses publikum. Det er vanskeligere å danne seg et klart bilde av Storbritannias regjeringsrepresentant Peter Hain. Han er under sterkt press både fra en euroskeptisk opinion og fra deltakerne i Konventet, og hans tilslutning til grunnlovstraktaten som inneholder Charteret og gir EU status som juridisk person begrunnes i liten grad. Dermed er det på grunnlag av denne analysen vanskelig å si noe om hva som ligger bak denne endringen. Begge de to gir uttrykk for at de støtter en demokratisk konstitusjon, men dette ser også ut til å gi dem sterke assosiasjoner til en stat, og de har problemer med å bli fortrolig med bruken av dette begrepet på EU.

5. EU som verdifelleskap

Som det er redegjort for tidligere, var debatten om Europas verdigrunnlag særlig omfattende i Italia. Av de fem representantene i utvalget ser imidlertid bare tre av dem ut til å være tilhengere av en politisk union med et tykt, etisk fundament. Disse vektla alt fra Konventets begynnelse behovet for å tydeliggjøre en felles kulturell identitetsfølelse for å kunne legitimere EU. Diskusjonen om EUs verdigrunnlag og hvorvidt utkastet skulle inkludere en referanse til religion hadde skapt stor debatt i Charterkonventet (Eriksen og Fossum 2004: 441) og var til tider intens også i Konventet. En referanse til kristendommen ble foreslått inkludert både i grunnlovstraktatens artikkel 2 om unionens verdier,⁷⁹ som ville ha fått juridisk bindende kraft, og i forordet, hvor det ville fått en mer symbolsk betydning. Dette fikk imidlertid ikke oppslutning, og den endelige teksten viser til universelle verdier som ikke er særegent europeiske; menneskeverd, frihet, demokrati, likhet, rettsstaten og respekt for menneskerettigheter. Forordet inneholder for en stor del de samme formuleringer som de eksisterende traktatene og viser til “Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv”.

5.1. Marco Follini – fra religionsreferanse til universelle verdier

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	4	1	0			5	6	0		6
FASE II	5	0	6	4	7	22	10	2		12
FASE III							2	1	1	4
Totalt	9	1	6	4	7	27	18	3	1	22

Sammenlignet med de andre aktørene i utvalget var kristelig-demokraten Marco Follini⁸⁰ fra det italienske Deputertkammeret (*Camera dei Deputati*) den klart minst aktive i Konventet. Han deltok på bare litt over en tredjedel av plenums møtene, og

⁷⁹ Presidiet mottok 92 endringsforslag bare for definisjonen av EUs verdier etter at de hadde presentert de første seksten artiklene i februar 2003. Til sammen kom det inn 1167 endringsforslag for disse artiklene, og etter hvert som nye utkast ble lagt frem mottok Presidiet også veldig mange flere.

⁸⁰ Partileder Ccd (*Centro Cristiano Democratico*) fra 2001 til 7.12.02 som tar del i regjeringskoalisjonen *Casa delle Libertà* (*Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord*). Fra 8.12.02 politisk sekretær Udc (*Unione Democratici di Centro*), en partigruppe bestående av Ccd og Cdu – (*Cristiani Democratici Uniti*).

leverte bare ett skriftlig bidrag på egen hånd.⁸¹ Kildegrunlaget synes likevel tilstrekkelig for en entydig klassifisering av Follini under den verdibaserte legitimeringsstrategien i Konventets første fase. Han er en klar tilhenger av tettere integrasjon, og viser gjentatte ganger til behovet for å gi EU en konstitusjonell tekst som også definerer Europas religiøse arv og historie. Her skjer det imidlertid en interessant endring over tid, i det at han går bort fra at de europeiske verdiene må nedfelles i en konstitusjon. Han universaliserer sine argumenter og viser til at grunnloven må være en allmenngyldig tekst som dekker et mangfold av verdioppfatninger.

Alt på det første plenums møtet vektlegger Follini at det er behov for “mer Europa”,⁸² og at Konventet må forsøke å “nedfelle de verdiene som ligger til grunn for den europeiske identitet, dens røtter, dens åndelige minste felles multiplum i en konstitusjonstraktat” (PM 21.3.02). Han viser ikke utelukkende til kristendommen, men til et mer omfattende sett av felles verdier og historie som definerer den europeiske identitet. I løpet av den første fasen gjør han det flere ganger klart i italienske media at en slik referanse er helt nødvendig i en EU-grunnlov (*Avvenire*, 1.3.02; *Il Messaggero*, 18.5.02).

I slutten av fase I går Follini likevel bort fra dette, noe som slås opp i *Il Messaggero* med tittelen “Follini bremser: ingen ‘kristne røtter’ i Grunnloven”. Hans endring fremstilles som uventet ettersom han er en av de politikerne man minst “mistenker som verdslig sympatisør”. Follini erklærer å være i tvil, men at det ikke synes passende å inkludere en referanse til religion. “Man må skille mellom to nivåer, det religiøse og det politisk-institusjonelle.” Han ser det derimot som “alvorlig” at religionstilknytningen ikke ble inkludert i Charteret, for det var her disse verdiene burde refereres til.

Men når man derimot skal ta fatt i EUs institusjonelle arkitektur tror jeg ikke det er det passende forum for å sette inn en henvisning til den gamle verdens kristne røtter. Religionens verdi må være et anliggende for personers samvittighet heller enn et konstitusjonelt diktat. Dersom Europa ikke bare skulle ta seg av felles valuta eller andre tekniske aspekter, men også familie og bioetikk [...] ville jeg fastholde at

⁸¹ Marco Follinis vararepresentant, venstredemokraten Valdo Spini, deltok derimot aktivt og illustrerer godt hvordan aktiviteten til varaene kunne være betydelig større enn de faste medlemmene, noe som gjorde dem til fullverdige deltakere i Konventets deliberasjoner. Spini tok ordet flere ganger enn alle de faste representantene av italiensk nasjonalitet, med unntak av Cristiana Muscardini, som gikk på talerstolen like mange ganger.

⁸² En rekke områder bør i følge Follini være underlagt EUs myndighet, deriblant skatte- og sosialpolitikk, sikkerhets- og forsvarspolitikk og innenriks- og rettspolitikk. Dette kommer konsekvent til uttrykk både internt og eksternt og fastholdes over tid, se f.eks. *Avvenire*, 1.3.02; PM 6.6.02; WD1 WG 6, 17.6.02; PM 11.7.02; PM 20.12.02.

det er nødvendig å gi henne et eksplisitt kristent grunnlag. Men slik er det ikke.
(*Il Messaggero*, 22.9.02)

Follinis begrunnelse for å ha endret posisjon er interessant og gir uttrykk for en noe annen oppfatning av prosessen enn tidligere. Han snakker nå om EU som et teknisk redskap for medlemsstatene heller enn en politisk union, og det er derfor ikke nødvendig å bry seg om “individets bevissthet” på europeisk nivå. “Kirken står fremst i å fastholde at EU ikke bør bry seg om saker som har med personlig tro å gjøre,” det er de enkelte statenes ansvar. Han oppfatter tydelig integrasjonsprosessen som noe uten presedens, og viser til at “det Europa som bygges er ikke bare langt fra en stat, men i enda mindre grad en superstat.” Dette innebærer en signifikant endring fra han tidligere fremstilling av Konventet som “begynnelsen på et eventyr” fordi det “dreier seg om å definere hvem vi er og hvordan vi organiserer oss, hvilken form for Europa vi ønsker” (*Avvenire*, 1.3.02). Nå omtaler han imidlertid forsamlingen som et mer teknisk forum som skal sørge for å reformere EUs institusjonelle struktur.

Med overgangen til fase II er Follinis begrunnelse for å ha endret posisjon imidlertid en annen. I den katolske avisen *Avvenire* viser han fremdeles til kristendommens avgjørende betydning for fremveksten av dagens europeiske sivilisasjon og som gjennom århundrene har “formet vår felles identitets karakter” (11.2.03). Han er overbevist om at det finnes en europeisk kulturell identitet og viser til utvidelsen som en gjenforening av kontinentet, men er usikker på hvordan dette bør henge sammen med grunnlovstraktaten. Deretter argumenterer han ved å vise til *universelle prinsipper*: “Forslaget om å nevne ‘Gud’ og de kristne verdier spesielt” risikerer heller å åpne for strid enn å bekrefte en felles bevissthet.

Det er én sak å anerkjenne den religiøse arven i den offentlige diskurs. Det vil være noe annet å kodifisere denne arven i et konstitusjonelt prinsipp. Den europeiske identitets røtter er kristne (også for de som ikke er kristne), men de europeiske institusjonene er verdslige (også for de som er kristne).

(*Avvenire*, 11.2.03)

Det er tydelig at Follini har en demokratisk konstitusjon som referanseramme, for han sammenligner situasjonen med debatten som foregikk om religionens status både i den amerikanske og i den italienske grunnlovsforsamlingen (1946-7). Han omtaler prosessen i konstitusjonelle termer, og dette normskiftet bekrefte ved at han universaliserer sine

argumenter. Han viser nå til hva som er passende i forbindelse med en universell og *konstitusjonell tekst*, og forklarer at hans resonnement har sitt opphav i juridiske begrunnelser (*Avvenire*, 28.2.03). Denne begrunnelsen er konsistent på tvers av kontekst, og han viser også senere til både den italienske og amerikanske grunnloven: “Jeg har vanskelig for å se for meg at en Grunnlov kan utgis i Guds navn” (Deputertkammeret, 6.3.03). Senere uttaler han at dersom forordet først skal inneholde spesifikke referanser som definerer den europeiske identiteten, som Opplysningstiden, bør også en referanse til kristendommen inkluderes, men han ser selv ut til å støtte en universell grunnlov som ikke inneholder en slik etisk verdidefinisjon (Deputertkammeret, 3.6.03). På dette møtet nevner han også Charteret for første gang og uttrykker tilfredshet med at det innlemmes i Grunnloven. Han ønsker videre at teksten går gjennom en felles europeisk folkeavstemning fremfor separate ratifiseringsprosesser i hvert medlemsland. For fremtidige endringer mener han at et flertall må være tilstrekkelig, ettersom nettopp slike mekanismer skiller en traktat fra en “ekte grunnlov” (ibid.).

Follini ser ut til å ha beveget seg entydig i retning av den rettighetsbaserte modellen for EU. Han ønsker et politisk Europa der medlemsstatene oppgir suverenitet på flere områder og borgerne settes i fokus:

*The Union is founded on the Member States and the **citizens**. It is the individual citizen which must be placed at the heart of the Union activities, according to the Preamble of the Charta of Fundamental Rights. It is the citizen which – in contrast to traditional international law – has been recognised as bearer of rights and duties under Community law since 1962 by the Court of Justice, next to the Member States (Case 26/62, Van Gend and Loos). This should be made explicit in the Constitution by mentioning the citizens next to the Member States both in the Preamble and in the Articles on the Foundations of the Union; and by calling the European Parliament “House of Citizens”, as opposed to the Council (in its legislative role), which should be called “House of States”.*

(EF I-1)⁸³

I slutfasen uttrykker han skuffelse over at Konventets resultat ble for svakt: “Det er nesten for åpenbart at Europa etter denne etappen risikerer å være mye mindre enn det det er, burde være og enda mindre enn det vi alle har lovt at det skal være” (*Il Sole 24 Ore*, 6.6.03; se også *Corriere della Sera*, 17.6.03).

⁸³ Endringsforslaget er signert Brok, Szajer og Follini m.fl. og er et av flere felles endringsforslag for EPP-gruppen som Follini stiller seg bak. Disse skisserer et borgernes Europa, der blant annet konventmetoden institusjonaliseres som metode for konstitusjonelle endringer (EF IV-F) og EUs lov overordnes de nasjonale lovverkene (EF Del 1-Art. 6a).

Follinis argumenter er konsistente på tvers av kontekst gjennom hele prosessen, og underbygger antagelsen om at han har beveget seg i retning av modell 3. Han går bort fra å ønske en grunnlov med en sterk etisk substans, noe som kan skyldes at prosessen i Konventet gjorde de ulike etiske oppfatningene om EU tydeligere. En erkjennelse av EUs mangfold kan slik ha ført til et normskifte hos Follini, ved at han innså nødvendigheten av å søke rettferdige prosedyrer og prinsipper på tvers av verdigrunnlag. At han ser på EU som et pluralistisk samfunn bekreftes også i intervjuer i ettertid, der han beskriver EU som en dynamisk union som stadig flytter sine grenser (*Avvenire* 5.6.03). Follini understreker i et intervju at dagens Europa “er en mosaikk og ikke et byggesett”, der det dreier seg om å forene ulike folkeslag, tradisjoner og religiøse overbevisninger. Samtidig finner en protestmarsj sted i Italia, mot tyrkisk medlemskap og for å forsvare den europeiske identitet. “Identitetstrekket til det nye Europa er pluralisme, ikke homogenitet” (*Il Messaggero*, 20.12.2004; se også *Corriere della Sera*, 27.12.2004).

5.2. Cristiana Muscardini – identitetsspørsmål i fokus

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	15	3				18	4	6		10
FASE II	19	14	5	83		121	2	9		11
FASE III							5	6		11
Totalt	34	17	5	83	0	139	11	21	0	32

Cristiana Muscardini fra *Alleanza Nazionale* på ytre høyre fløy tilhører *Union for Europe of the Nations* (UEN) i Europaparlamentet. Denne partigruppen samler de europeiske nasjonalistiske partiene og fastholder at “EU bare kan bygges og ha fremgang hvis tradisjon, suverenitet, demokrati og de europeiske folks identitet respekteres”.⁸⁴ Som sin partileder Fini, ønsker Muscardini et *nasjonenes* Europa i den forstand at medlemsstatenes nasjonale suverenitet og kultur må stå sentralt. Hun ser imidlertid ut til å være tilhenger av et annet EU, som tydelig er noe mer enn et instrument for medlemsstatene. Behovet for direkte demokratisk legitimitet⁸⁵ og sterkere integrasjon gjentas konsistent

⁸⁴ Fra UENs Charter, tilgjengelig på <<http://www.uengroup.org>> (24.1.2006).

⁸⁵ Se bl.a. PM 23.5.02; WD14 WG 3 10.9.02; PM 3.10.02; WD17 WG9 12.11.02. I fase II kommer dette til uttrykk i hennes endringsforslag, der flere går ut på å øke EPs makt i EUs institusjonelle struktur. EP må i følge Muscardini konsulteres og/eller få initiativrett på en rekke nye områder (bl.a. et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet og eksterne relasjoner), og

gjennom hele prosessen. Muscardini argumenterer for at det europeiske verdigrunnlaget må tydeliggjøres og innlemmes i en konstitusjon med en tykk etisk substans. Hennes fokus på identitetsdimensjonen i den første fasen gjør at hun kan plasseres forholdsvis klart innenfor kommunitarianismen og den verdiorienterte modellen.

Men etter hvert som prosessen skrider frem, og det blir klart at Konventet beveger seg i retning av en mer universell konstitusjon, gir dette seg utslag i større skepsis. Hennes utsagn blir noe mer inkonsistente, og hun ser ut til å bevege seg fra den verdibaserte mot den resultatbaserte strategien, ettersom hun i mye større grad vektlegger nasjonalstatenes ukrenkelige suverenitet og nødvendigheten av å beskytte nasjonale identiteter. Hun holder fast ved sin oppfatning om at en tykk identitet er nødvendig for at borgerne støtter opp om politiske strukturer. Dette framkales derimot fra EU.

Muscardini understreker alt i starten at medlemsstatene ikke må miste suverenitet på permanent basis og at fleksibilitet beholdes.⁸⁶ Men selv om hun oppfatter *nasjonen* som den viktigste enheten er hun overbevist om at de europeiske folk deler et felles sett med verdier,⁸⁷ og er veldig opptatt av at disse defineres og anerkjennes eksplisitt i en konstitusjonell tekst (*Il Sole 24 Ore*, 25.2.02). Hun ønsker et Europa som:

med respekt for de historiske og kulturelle tradisjonene til de enkelte stater og folk, på en entydig og klar måte definerer sine grunnleggende verdier. Disse har sitt opphav i den judeisk-kristne tradisjon, gresk filosofi, romansk rett og verdslige og liberale verdier [...] og vil gjøre Grunnloven til en levende tekst som borgerne kan identifisere seg med og føle seg representert i.

(PM 22.3.02)

Hun håper at Konventet vil ende med en EU-grunnlov, og mener at forsamlingens suksess avhenger av at den er i stand til å “legge til side de eksisterende uoverensstemmelser og spesifisere felles verdier og prinsipper” (*Notizie dell’Osservatorio*, mars 2002).⁸⁸ Hennes oppfatning er at den europeiske kulturen ikke er en enkel “sum av de nasjonale kulturer og tradisjoner, men helheten av disse kulturene” (PM 24.6.02). Målet er “å gi EU en rolle som forsvarer for den verden, den sivilisasjonen vi har ervervet”

medbestemmelse må bli standard prosedyre.

⁸⁶ Se f.eks. hennes bidrag på plenums møtene 16.4.02 og 3.10.02, arbeidsdokumentet WD14 WG3, 10.9.02 og intervjuet i *Secolo d’Italia*, 27.6.02.

⁸⁷ Den forestående utvidelsen omtales gjentatte ganger som en “gjenforening” (PM 11.7.02; PM 21.1.03; PM 15.5.03).

⁸⁸ Det første nyhetsbrevet fra det italienske konventobservatoriet.

(PM 15.4.02). Ved å argumentere for sterkere integrasjon på områder som grensekontroll, innvandring og asyl, forsvar, utenrikspolitikk og bekjempelse av terror,⁸⁹ bekrefter hun sin oppfatning av at det kan trekkes et skarpt skille mellom “oss” og “dem”.

Med overgangen til Konventets andre fase spores en endring i Muscardinis fokus. Hun erkjenner at prosessen går i retning av å etablere en konstitusjonell orden på EU-nivå som vektlegger prosedyrer og universelle rettigheter, noe hun uttrykker stadig sterkere skepsis til.⁹⁰ Hun viser oftere til medlemsstatenes ukrenkelige suverenitet og nasjonale identiteter i Konventet (WD17 WG3, 17.9.02; PM 15.5.03). Hun blir nå svært tydelig på at resultatet av konventprosessen bør være en mellomstatlig *traktat*, og går fullstendig bort fra å bruke benevnelsen “grunnlov” eller “grunnlovstraktat” slik hun gjorde i fase I, noe som også kommer til uttrykk i flere av hennes endringsforslag.⁹¹

Det at hun ser ut til å ha blitt mer skeptisk til en EU-grunnlov kan ha sammenheng med en erkjennelse av at konventmedlemmene ikke vil komme til enighet om å inkludere de etiske prinsippene som er nødvendige for en tilstrekkelig “tykk” grunnlov. Hennes overbevisning om at et verdifelleskap er nødvendig for å underbygge en politisk enhet kan bidra til at hun tar en mer pragmatisk tilnærming når hun innser at dette sannsynligvis ikke vil få gjennomslag i forsamlingen. Hun kjemper for en anerkjennelse av Europas kulturelle arv og religiøse røtter i teksten til siste slutt,⁹² noe som tyder på at hun ikke har endret sin oppfatning i etisk forstand om hva som definerer legitim myndighetsutøvelse:

EU eksisterer som en modell for sivilisasjon og utvikling. En sivilisasjon som ønsker anerkjennelse av sine verdier uten ønske om å skade andre kulturers verdier. [...] Man kan ikke se bort fra den historiske antikken fra Hellas og Roma, den judeisk-kristne tradisjonen og de sekulære, liberale verdiene [...] for det er fra disse at Europas fremtid drar sin kulturelle og moralske styrke.

(EP 2.7.03)

⁸⁹ Se f.eks. PM 22.3.02; PM 16.4.02; EP 14.5.02; PM 6.6.02; PM 25.6.02; *Secolo d'Italia* 27.6.02; PM 11.7.02; høring 26.11.02; CONV 532/03 4.2.03; PM 27.2.03; PM 3.4.03; PM 16.5.03; PM 30.5.03.

⁹⁰ Se arbeidsdokkumentet WD14 WG3, 10.9.02 og CONV 533/03, 4.2.03.

⁹¹ At dette er uttrykk for en bevisst ending er endringsforslaget fra henne som går ut på å erstatte ordet “Grunnlov” med “Traktat” gjennom hele teksten et klart tegn på (EF III-IV). Hun leverer videre to endringsforslag parallelt til den første artikkelen; i det ene ønsker hun å beholde navnet “Europeiske Union” mens hun i det andre foreslår at det endres til “De Europeiske Statenes Union”. Hun erklærer seg motstander av betegnelsen “Europas Forente Stater”, ettersom navnet må “gjenspeile det som det nye Europa vil og bør være” (CONV 533/03, 4.2.03). Hun ønsker også å slette den mye diskuterte referansen til en føderal modell (EF, 6.2.03).

⁹² PM 27.2.03; CONV 660/03 1.4.03, EF I-2.a, EF Preamble, 31.5.03; PM 5.6.03; PM 11.6.03.

Hennes posisjon blir imidlertid noe mer ambivalent, ettersom hun parallelt med å øke sin motstand mot en demokratisk EU-konstitusjon, fortsetter å insistere på behovet for direkte demokratisk legitimitet på EU-nivå og tettere integrasjon. Hun viser også i noe større grad til rettigheter og demokrati (EP 15.1.03) og hun gir sin tilslutning til at Charteret inkluderes, riktignok som en følge av de horisontale klausulene som anbefaler hvordan dokumentet skal tolkes (CONV 785/03). Avslutningsvis omtaler hun grunnlovstraktaten i positive vendinger, “kanskje kunne vi ikke ha gjort mer, men vi har likevel gjort mye allerede: det blir et Europa av nasjonalstater, et mer samlet Europa som respekterer de enkeltes identiteter, språk og mangfold” (PM 9.7.03).

Analysen kan tyde på at Muscardinis visjoner om et kulturelt enhetlig og avgrenset EU blir nedgradert i løpet av prosessen. Det ser ikke ut til å være tilfellet for hennes kollega Antonio Tajani.

5.3. Antonio Tajani – fokus på Europas kristne røtter

	INTERNT					EKSTERNT				
	PM	CONV		ENDR		Totalt	MED	PARL	DIV	Totalt
		Egne	Felles	Egne	Felles					
FASE I	6	5				11	10	3		13
FASE II	12	4	3	12	59	90	13	6		19
FASE III							3	10	1	14
Totalt	18	9	3	12	59	101	26	19	1	46

Europarlementariker Antonio Tajani fra Berlusconi's regjeringsparti *Forza Italia* faller tydelig inn under den verdibaserte legitimeringsstrategien i fase I. Han ønsker en grunnlov som avgrenser Europa som kulturelt fellesskap ved å vise til kristendommens sentrale rolle, noe han holder fast ved gjennom hele konventprosessen og i ettertid. Det er ikke funnet inkonsistens i hans argumenter, verken på tvers av kontekst eller over tid. Hans oppfatning av at det europeiske verdifellesskapet må segmenteres i en konstitusjon endrer seg ikke, og til tross for at prosessen etter hvert oppfattes som konstitusjonell finner man få tegn på en universalisering av argumenter hos ham. Men hans posisjon illustrerer noe av det interessante med den verdibaserte modellen, nemlig at den på en måte bygger på den rettighetsbaserte, og han relaterer i større grad verdier til rettigheter i fase II av Konventet.

Allerede på det første plenums møtet trekker Tajani fram det innovative ved Konventet og den historiske rollen det vil spille i utarbeidelsen av “en ny grunnlovstraktat” (PM 21.3.02). Det er i følge ham viktig å foreta en klar fordeling av kompetanser mellom ulike nivåer i en *grunnlov*.⁹³ Tajani understreker fra første stund at kirken og religionen er grunnsteinene i “kontinentets kulturelle identitet” ettersom de har bidratt til “å definere vår sivilisasjons grunnleggende verdier. [...] De kristne og jødeiske røttene har, sammen med opplysningstiden, romerretten, universitetene og det latinske språk, formet en *idem sentire de re publica*,⁹⁴ som ikke noe politisk fellesskap kan overleve uten”(PM 21.3.02). Han understreker at han ikke ønsker å påtvinge noen et religiøst syn, men at hensikten med å henvise til religion er nettopp å avgrense Europa som *verdifellesskap*. Han ønsker å samordne EUs politikk på områder som politi- og justissamarbeid, utenriks- og sikkerhetspolitikk, innvandring og grensekontroll.⁹⁵

Det finnes en underliggende identitetsfølelse som må tydeliggjøres og skrives inn i en grunnlov med en etisk substans (høring, 26.11.02; PM 31.5.03). “Å ta fatt på en europeisk grunnlov uten å referere til Gud, eller i det minste den religiøse arven, er som å bygge et hus uten grunnmur: det vil ikke vare” (*Avvenire*, 7.2.03; se også EP-debatten 5.12.02). Den etiske dimensjonen nevnes i de aller fleste av Tajanis utspill i media,⁹⁶ og i flere tilfeller trekkes det frem som ett av de viktigste punktene han kjemper for i Konventet. At Europas kristne arv er opphavet til Europas sivilisasjon, kultur og verdier er i følge Tajani et udiskutabelt faktum.⁹⁷ Slik det kommer til uttrykk i hans uttalelser og innlegg blir denne dimensjonen stadig viktigere for Tajani i Konventets andre fase. Han sier seg fornøyd med at Europa “i dag diskuterer Europas grunnlov”, og fremstiller dette som et tegn på at Konventet har lyktes (PM 31.5.03). Han støtter også en rekke av de konkrete endringene i grunnlovstraktaten, deriblant anerkjennelsen av EUs juridiske status. Men, han vil fremdeles ha en referanse til Europas røtter.

⁹³ *Il Messaggero*, 5.3.02; *Corriere della Sera*, 24.7.02; *Il Giornale*, 27.8.02.

⁹⁴ Fra latin: “en lik oppfatning av det felles anliggende”. Ordet *identitet* kommer fra det latinske ordet *idem*, som betyr den samme, den som er lik.

⁹⁵ CONV 87/02, 11.6.02; PM 11.7.02; PM 12.9.02; *Il Tempo*, 20.10.02.

⁹⁶ I fase I: *La Stampa*, 20.3.02; *Il Giornale*, 31.3.02 og 27.8.02; *Il Giorno RCN*, 14.7.02 og 24.10.02; *Corriere della Sera*, 24.7.02. Fase II: *Il Messaggero*, 23.11.03 og 27.2.03; *Il Tempo*, 5.12.02 og 11.2.03; *La Stampa*, 24.1.03; *Avvenire*, 7.2.03 og 1.3.03; *Il Giornale*, 3.3.03, 7.6.03 og 18.7.03; *Corriere della Sera*, 20.6.03.

⁹⁷ I en høring i det italienske parlamentet uttaler han: “det var ikke min intensjon å sette i gang en debatt, jeg ville bare fremheve en realitet” (26.11.02), se også *Avvenire*, 25.9.2003.

Europe will be the Europe of values: it is in values that our origins are rooted. I hope that the IGC will want to include an explicit reference to our Judaeo-Christian roots in the preamble to the secular Constitution of our Europe because, if we lose sight of our origins, we shall not succeed in treading new paths or looking towards those new horizons that tomorrow's Europe must reach.

(EP, 2.7.03)

I motsetning til både Follini og Muscardini kan ingen konsistent endring spores i Tajanis argumenter etter hvert som prosessen utvikler seg i retning av en mer universell konstitusjonsprosess. I etterkant uttrykker han skuffelse over at verdigrunnet ikke ble definert i grunnlovstraktaten,⁹⁸ og ønsker at dette endres av IGCen. I følge ham er nemlig “skapelsen av en grunnlovstraktat i EU nært knyttet til skapelsen av et europeisk folk. [...] En felles anerkjennelse ‘*de re publica*’ av kontinental målestokk. [...] Europa trenger en sjel” (*Il Giornale*, 18.7.03). Det finnes ikke tegn til at han universaliserer sine argumenter, som Follini, eller at han blir mer skeptisk, som Muscardini, når han innser at et slikt tykt fellesskap vanskelig kan defineres på EU-nivå.

Tajani illustrerer imidlertid et interessant element ved den verdibaserte tilnærmingen, og dens forhold til den rettighetsbaserte tilnærmingen. Verdier relateres hos han til rettigheter, men det siste er ikke i seg selv nok til å legitimere en politisk enhet. Tajani er tilhenger av å inkludere en referanse til Charteret i grunnloven (PM 7.11.02), og de europeiske borgernes grunnleggende rettigheter må defineres innenfor et felles juridisk område på EU-nivå (PM 8.11.02). “*European law should include a habeas corpus – a genuine ‘statute of citizens’ rights’ – which should also act as a benchmark for the harmonisation of the various national systems*”(CONV 456/02, 12.12.2002). Før et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet kan etableres, må man definere felles verdier slik de kommer til uttrykk i individuelle grunnleggende rettigheter og sikre prosedyrer som garanterer deres beskyttelse (ibid.). Tajani ser ikke ut til å oppfatte universelle rettigheter alene som tilstrekkelig for å legitimere tettere integrasjon på dette området, ettersom også det underliggende verdisettet må defineres. Han understreker at det er en forutsetning å først definere individuelle rettigheter (PM 3.4.03). Han fremstiller Charteret som et uttrykk for EUs verdier (høring, 26.11.02) og er tydelig på

⁹⁸ Se EP-debattene 24.9.03, 8.10.03, 22.10.03, 19.11.03, 3.12.03, 16.12.03, 10.3.04 og 4.5.2004; *Avvenire*, 25.9.03; *La Voce Repubblicana*, 2.11.04; og talen på ungdomspartiets landmøte, *Forza Italia Giovani*, 15.11.03.

at det må være juridisk bindende, men han mener det ikke er “uttømmende når det gjelder verdiene som den nye Europeiske Unionen må kjenne seg igjen i” (høring, 26.11.02: 7).

5.4. Oppsummering: universalisering av argumenter?

De tre aktørene som gir uttrykk for en verdiorientert tilnærming til EUs legitimitetsgrunnlag i Konventets første fase fulgte forholdsvis konsekvent de kriteriene som ble satt ut i Tabell 1. Deres argumenter indikerer at de ser på EU som en politisk enhet med behov for egne demokratiske standarder, og de gir alle klart uttrykk for at et kulturelt *demos* er forutsetning for dette. De vektlegger at det allerede finnes en europeisk identitetsfølelse, og at denne må tydeliggjøres slik at Europas folk kan identifisere seg klarere med Unionen. De ønsker også sterke overnasjonale institusjoner, og argumenterer for felles grensepoliti, sikkerhets- og forsvarspolitik, innvandrings- og asylpolitikk, og til en viss grad også sosialpolitikk. Dette er områder som tradisjonelt er nært knyttet til nasjonalstaten, og illustrerer ideen om at EUs borgere er del av et større, men klart avgrenset, verdibasert fellesskap. Som forventet kommer det ikke klart frem hvordan tilnærmingen gir seg utslag politisk-institusjonelt. De tre argumenterer med varierende styrke for mer makt til overnasjonale institusjoner, utvidelse av kvalifisert flertall i Rådet og medbestemmelsesrett for EP. De understreker at borgerne er de grunnleggende byggesteinene i dagens Europa, og med unntak av Muscardini, har de ikke så sterkt fokus på medlemsstatenes rolle i EU. I likhet med aktørene som hadde en resultatbasert tilnærming er ikke argumenter om Charteret fremtredende, men når det nevnes, fremstilles det som et uttrykk for unionens verdier. Derimot vektlegger de sterkt at EU må få en konstitusjon med en tykk etisk substans, noe som tydelig illustrerer at de ikke oppfatter konstitusjonen som en universell tekst som skal garantere individuelle rettigheter og demokratiske prosedyrer. De ønsker å engasjere Konventet i en debatt om hva som utgjør EUs felles kulturelle arv og historie.

I Konventets andre fase ser aktørene ut til å erkjenne at prosessen går i retning av å etablere en konstitusjonell orden, og at denne vil ta form av en universell demokratisk konstitusjon. De tre representantene forholder seg imidlertid til dette på ulike måter. Follini ser ut til å ha gått gjennom et normskifte, noe som er tydelig fra hans universalisering av

sine argumenter. Han ser ut til å erkjenne behovet for en mer universell grunnlov, som kan sikre demokrati og rettigheter på tvers av verdikonflikter, og går bort fra å kreve at en særegen europeisk identitet defineres. Dette begrunnes med at grunnloven må nedfelle allmenngyldige prinsipper og prosedyrer som forholder seg til EU som et multikulturelt og pluralistisk samfunn. Muscardini ser derimot ut til å oppfatte et slikt rammeverk som problematisk, og fokuserer i større grad på nasjonale identiteter og statenes suverenitet i Konventets andre fase. Hun gir ikke lenger sin tilslutning til en europeisk grunnlov, og ønsker at EU reguleres av en mellomstatlig traktat. Dette illustrerer dilemmaet for kommunitaristene i et samfunn preget av kulturelt mangfold. Ettersom ideen om et *demos* vanskelig kan overføres til en så stor skala blir en verdibasert tilnærming problematisk å vedlikeholde. Ettersom lojaliteten til det overordnede går via det nasjonale vil de da trekke tilbake sin støtte til steke overordnede strukturer. Dette er logikken i Fossums (2004) betegnelse av EU som en union preget av “*deep diversity*”. Samtidig erkjenner Muscardini at EUs demokratiske legitimitet også bygger på borgerne direkte, og hennes argumenter blir mer ambivalente i forhold til det tredelte rammeverket. Tajani setter på sin side alle sine krefter inn på å overbevise Konventet og andre rundt om behovet for å inkludere en referanse til Europas verdigrunnlag i den nye konstitusjonen. Hans argumenter illustrerer også at det er vanskelig å frakoble en verdibasert tilnærming fra rettigheter i moderne samfunn. Alle de tre representantene relaterer da også verdier til rettigheter og demokrati.

6. Konklusjon

Analysen har forsøkt å identifisere om det har skjedd en konvergens blant konventmedlemmer over tid ut fra en forventning om konvergens på to nivåer. For det første er det undersøkt i hvilken grad aktørene utviklet en felles situasjonsoppfatning og betraktet prosessen som konstitusjonell. Her viser analysen at det har forekommet en tydelig endring til tross for at prosessens utfall i utgangspunktet var åpen og svært ulike oppfatninger kom til uttrykk ved innledningen av forsamlingens arbeid. For det andre er det undersøkt om deres posisjoner konvergente mot at de anerkjente behovet for en demokratisk konstitusjon på EU-nivå. Analysen viser imidlertid at endringen aktiviserte ulike forestillinger og normative rammeverk hos aktørene. De sluttet seg ikke nødvendigvis til en demokratisk konstitusjon på EU-nivå, og endringen i referanserammer gav seg utslag i ulike reaksjoner.

6.1. Mot en konvergens?

Bevegelsen som er identifisert mot en felles situasjonsoppfatning tar ulik form avhengig av om aktørene i utgangspunktet hadde en resultat- eller verdiorientert tilnærming. De førstnevnte startet ut med en klar oppfatning av EU som et pragmatisk samarbeid mellom suverene stater, som kunne legitimeres på bakgrunn av de positive resultatene som produseres gjennom tettere integrasjon. Konventet ble fremstilt som et forum som skulle forberede de neste mellomstatlige regjeringsforhandlingene. I løpet av Konventets arbeid kommer det i disse aktørenes argumenter til uttrykk en systematisk endring som kan tyde på at de oppfatter prosessen som konstitusjonell. Ved å omtale den som en grunnlovsprosess bekrefter de at det er legitimt å diskutere behovet for en demokratisk konstitusjon på europeisk nivå, og de ser dermed ut til å ha erkjent at EU som politisk enhet er mer kompleks enn det den første, resultatbaserte modellen tilsier. Måten de omtaler konstitusjonsbegrepet viser at det er aktivisert en bredere debatt og refleksjon rundt behovet for en demokratisk konstitusjon på EU-nivå. Aktørene som var verdiorienterte i Konventets første fase så allerede ut til å ha erkjent dette ettersom de omtalte situasjonen som en grunnlovsprosess fra starten. De ønsket derimot etablering av en konstitusjonell orden med en tykk etisk substans på EU-nivå. Underveis ser disse aktørene ut til å ha erkjent problemene knyttet til definisjonen av en tykk europeisk

identitet i en så omfattende og kulturelt mangfoldig enhet som EU. Når det erkjennes at Konventet beveger seg i retning av å forfatte en universell grunnlov tuftet på demokratiske prosedyrer, gir dette seg til en viss grad utslag i en universalisering av argumenter.

Ut fra analysen er det dermed grunnlag for å hevde at både aktører som opprinnelig oppfattet EU som henholdsvis en problemløser og et verdifelleskap har beveget seg i retning av å oppfatte situasjonen i tråd med den rettighetsbaserte legitimeringsstrategien. Men selv om aktørene ser ut til å anerkjenne prosessen som en grunnlovsprosess, innebærer ikke dette at de godtar EU som en konstitusjonell orden. Det er tydelig at en slik situasjonsforståelse aktiviserer ulike referanserammer hos aktørene, og at assosiasjonene til konstitusjonsbegrepet er ulike. For noen kom utviklingen i Konventet tydelig i konflikt med deres oppfatning av hva EU er og bør være, noe som resulterte i en sterkere skepsis mot Unionen. Dette finnes igjen både hos intergovernmentalister i kapittel 4 og kommunitarister i kapittel 5.

Bruken av konstitusjonsbegrepet ser ut til å ha bidratt til økt konflikt og mer ambivalente posisjoner. Med bakgrunn i ulike referanserammer og nasjonale erfaringer hadde aktørene åpenbart ulike forståelser av hvordan begrepene demokrati, konstitusjon og stat er koblet sammen. I en overnasjonal sammenheng ble forskjellene og konfliktene mellom disse forståelsesrammene ytterligere forsterket ettersom EU er upløyd konstitusjonell mark og det heller ikke finnes noen direkte sammenlignbar politisk enhet. I mangel på et overnasjonalt eller ikke-statlig konstitusjonsbegrep ble den amerikanske grunnlovsforsamlingen i Philadelphia trukket frem som forbilde. Det er tydelig at en slik assosiasjon lå til grunn for mye av skepsisen hos aktørene som ikke støttet den retningen Konventet tok. De fleste brukte standarden *demokratisk* konstitusjon, men nettopp den sterke koblingen til et statlig fellesskap kan ha bidratt til å skjerpe motstanden fordi EU ikke er en stat. Konventprosessen kan på mange måter forstås som et konstitusjonelt eksperiment, der medlemmene ble utfordret til å reflektere over hvordan en kompleks politisk enhet med flere nivåer kan organiseres.

Ved at aktørenes posisjoner ble formet og forandret underveis illustrerer denne analysen det deliberative læringsaspektet med et slikt eksperiment. Vi har sett at aktørenes

begreper og forståelsesrammer utviklet seg og argumentene ble mer komplekse underveis. I tillegg var dette en ny og unik type prosess der mye sto på spill både for de involverte aktørene og EU generelt. Alt dette har gjort klassifiseringsarbeidet av aktørenes posisjoner særlig utfordrende og den komplekse prosessen har vært vanskelig å rekonstruere analytisk. Noen funn utkrystalliserer seg likevel. Felles for de fleste i utvalget som beveger seg i retning av en konstitusjonell forståelse av prosessen, er at deres argumenter blir mer ambivalente og selvmotsigende i forhold til de tre tilnærmingene som ble lagt ut i kapittel 2. Flere uttrykker sin støtte til prinsipper som ligger til grunn for en rettighetsbasert postnasjonal union, og beveger seg dermed forbi den resultatbaserte tilnærmingen eller nedtoner vekten av den verdibaserte tilnærmingen. Dette kommer eksempelvis til uttrykk ved et sterkere fokus på borgerne, demokratiske prosedyrer og individuelle rettigheter. Ingen av aktørene beveger seg imidlertid fullt og helt over mot en rettighetsbasert tilnærming. Noe av grunnen til dette kan skyldes at aktørene fikk en klarere oppfatning av hva EU *er* og kan derfor også ha medført at de fikk en klarere idé om hva EU *bør være*. En slik deliberasjonsprosess har, med andre ord, epistemiske kvaliteter ved at den er med på å tydeliggjøre ideer og begreper.

Men en tydeliggjøring fører ikke nødvendigvis at aktørene endrer sin oppfatning – at den aktørenes posisjoner transformeres. Analysen viser i så måte at en bevegelse fra den første mot den tredje modellen ser ut til å “sitte langt inne”, og at en transformasjon av disse aktørenes ståsted vanskelig vil forekomme. Aktører med en verdibasert tilnærming vil derimot ha lettere for å bevege seg i retning av et rettighetsbasert postnasjonalt demokrati. Dette viser også at den verdibaserte tilnærmingen deler mange av kjennetegnene til den rettighetsbaserte, og at det gjennom en moralsk diskurs kan åpne for at flere verdifellesskap kan leve sammen innenfor et rettighetsbasert rammeverk.⁹⁹ Til tross for den interne dynamikken i Konventet, som hadde en tydelig påvirkning på aktørene og at disse inntok en åpen og forståelsesorientert tilnærming, har de ikke konverget mot den tredje modellen.

⁹⁹ Et eksempel på det motsatte er Muscardini. I mangel på en fellesskapsfølelse ser hun ut til å oppfatte det som nødvendig å trekke noen politikkområder tilbake til nasjonalstaten siden denne i motsetning til EU er solid forankret i en nasjonal identitet. Konventprosessen har, med andre ord, åpnet for at aktørene fikk et inntrykk av de mange etiske og normative oppfatningene som forelå, og dette kan ha bidratt til en erkjennelse av EUs mangfold. Dette mangfoldet gjør det vanskelig å definere et felles verdsett som skiller europeerne fra resten av verden.

Bildet som dannes i denne studien er mer nyansert og mangfoldig også fordi analysen viser at en slik prosess ikke nødvendigvis fører til enighet eller konvergens mellom posisjoner. Den kan også bidra til mer konflikt og/eller utfallet kan bli mer uklart. Deliberasjon er i stor grad en eksplorerende prosess som åpner for at aktører i større grad tar inn over seg og forstår andres posisjoner og oppfatninger. Situasjonen kan bli mer komplisert ved at aktører innser hva som ligger bak andres posisjoner eller hva som står på spill. Konflikter kan, med andre ord, bli tydeligere og skarpere selv om prosessen i stor grad kan defineres som argumentativ.

6.2. Argumentasjon eller forhandlinger?

Denne analysen har fokusert på aktørenes *argumenter* og analysert Konventet som en arena for kommunikativ handling. En vanlig innvending mot en slik analyse er at det ofte er en betydelig forskjell i det politikere sier og det de faktisk mener. Troverdigheten til analysen beror på at man dermed kan avdekke om aktørene hadde en skjult agenda og handlet opportunistisk. Det omfattende kildegrunnlaget for hver enkelt aktør i utvalget har tillatt en bred kartlegging av kritiske aktørers posisjoner i debatten og har bidratt til å skape et sammensatt bilde av prosessen. Argumentenes konsistens er testet systematisk over flere tidsperioder, noe som også har tillatt identifisering av strategisk handling. Dette vil ikke kunne avdekkes i sin helhet utelukkende på bakgrunn av skriftlige kilder, men med det systematiske designet som ligger til grunn her kommer jeg langt i å konstruere og kartlegge aktørenes posisjoner. Analysen av regjeringsrepresentanten Hain illustrerer imidlertid analysens begrensninger. Ettersom det har vært vanskelig å finne begrunnelser for de observerte endringene er det ikke grunnlag for å si om han ble styrt av en strategisk eller kommunikativ logikk. Ved at det er påvist opportunistiske argumenter hos den andre regjeringsrepresentanten i utvalget, Gianfranco Fini, er det likevel tydelig at denne analysens design kan fange opp strategisk handlende aktører.

Konventmedlemmene representerte et stort mangfold av interesser og verdier, og gav uttrykk for en rekke ulike visjoner om EU. Analysen har vist at dette ble manifestert på ulike måter på tvers av nasjonale, institusjonelle og partipolitiske skillelinjer. Også europarlamentarikere hadde svært ulike oppfatninger av prosessen og utfallet, selv om de har blitt presentert som den mest sammensatte og mektige gruppen internt i

Konventet ved siden av Presidiet. Analysen dokumenterer videre at flere av de nasjonale parlamentarikerne var veldig engasjerte og involverte, og tok aktiv del i Konventets arbeid. Medlemmer fra samme land fremsto på langt nær som en enhetlig gruppe, og funnene avviker således fra antagelser om at man kan snakke om nasjonale posisjoner.

Den systematiske evalueringen av prosessen bekrefter tidligere analyser der Konventet fremstilles som en arena for kommunikativ handling. Det samlet aktører med svært ulike utgangspunkt og referanserammer i en sosialiseringssprosess som gikk over forholdsvis lang tid. Bevegelsen i aktørenes posisjoner tyder på at de lot seg påvirke av den interne dynamikken i Konventet og at det forekom deliberasjon. Dette kommer også frem i aktørenes argumenter i ettertid, der Gisela Stuart er et eksempel på hvordan aktører kan ha latt seg påvirke av dynamikken internt. Hun begynte ut fra et resultatbasert ståsted, støttet grunnlovsutkastet underveis, men trekker i ettertid sin støtte selv om hun ikke prinsipielt er mot en grunnlov. Den omfattende dagsordenen, som også inneholdt flere saker av en generell og teoretisk karakter, gjorde at aktørene begrunnet, reflekterte over og rettferdiggjorde sine preferanser. Gjennom prosessen lærte de mer både om hvordan EU fungerer og om de ulike visjonene for EU som forelå på tvers av nasjonale, partipolitiske og institusjonelle skillelinjer. Deliberasjon hadde, som nevnt ovenfor, således epistemisk verdi. For det andre så aktørene ut til å oppfatte Konventet som en grunnlovsforsamling, noe som satte dem under normativt press for å deliberere heller enn å forhandle.

Konventet ble samtidig underlagt ytre press som begrenset den deliberative kvaliteten. Aktørene visste at utfallet skulle gjennom mellomstatlige forhandlinger i etterkant, og Hain er et eksempel på hvordan regjeringer kunne trekke opp klare “røde linjer”. I lys av den forestående IGCen delibererte de “under vetoets skygge” (Magnette 2004a). Konventets siste fase hadde derfor sterke innslag av forhandlinger. På tross av at mange av forutsetningene for en deliberativ prosess var oppfylt¹⁰⁰ ble derfor prosessens deliberative kvalitet begrenset. Likevel kom medlemmene fram til et resultat som kan karakteriseres som mer enn et rent kompromiss. Utfallet var ikke bare et minste felles

¹⁰⁰ Altså inkludering av europarlamentarikere samt nasjonale og søkerlandsparlamentarikere, høy grad av åpenhet rundt diskusjonene, tilgang til dokumentene, forsøksvis inkludering av sivilsamfunnet osv.

multiplum, men hadde en konstitusjonslignende karakter og kan kanskje best beskrives som en *working agreement*.

For å oppsummere kan vi si at den oppgaven Konventets påtok seg satte medlemmene overfor en dobbel utfordring. For det første ble de satt til å oppklare forholdet mellom grunnbegrepene konstitusjon, demokrati og stat og ulike muligheter for en kombinasjon av disse. Samtidig skulle de forsøke å komme til enighet om et felles dokument. Sammenfall av både en eksplorerende og en enighetssøkende argumentasjonsprosess satte store krav og utfordringer til delegatene. I tilsvarende prosesser på nasjonalt nivå – i alle fall i de vesteuropeiske land – har disse prosessene kommet suksessivt: Krav om en demokratis konstitusjon kom etter at den politiske enheten var definert. I EU skulle disse spørsmålene løses parallelt.

Bibliografi

- Archibugi, Daniele (1998) "Principles of Cosmopolitan Democracy", i Daniele Archibugi, David Held og Martin Köhler (red.) *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Abromeit, Heidrun (1998) *Democracy in Europe*, Oxford: Berghan Books.
- Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og Generalisering: Forskningsstrategi og design*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Austin, John Langshaw (1962) *How to do things with words*, Oxford: Clarendon.
- Beetham, David og Christopher Lord (1998) *Legitimacy in the European Union*, London og New York: Longman.
- Beiner, Ronald (red.) (1995) *Theorizing citizenship*, Albany: State University of NY Press.
- Benda, Julien (1993) *Discours à la nation européenne*, Paris: Gallimard.
- Bloetzer, Stéphane (2004) "Per aspera ad astra – Vers une Constitution européenne", Bibliographie sélective, Genève: Faculté de droit, desember 2004.
- Brückner, Jonas, Joachim Held, Andrea Stengel og Christian Völkel (2004) "Der EU-Verfassungsprozess. Bibliographie 2001–2004", SWP (*Stiftung Wissenschaft Berlin*), Berlin, august 2004.
- Closa, Carlos (2004) "The Convention method and the transformation of EU constitutional politics", i Erik O. Eriksen, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.
- Conti, Nicolò (2003) "Party Attitudes to European Integration: A Longitudinal Analysis of the Italian Case", SEI Working Paper nr. 70, Sussex European Institute.
- Crum, Ben (2004) "Politics and Power in the European Convention", *Politics*, 24(1): 1-11.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973) *Size and Democracy*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Dahl, Robert A. (1999) "Can International Organizations be democratic? A skeptic's view", i Ian Shapiro og Casiano Hacker-Cordón (red.) *Democracy's Edges*, Cambridge: Cambridge University Press.
- De Búrca (1996) "The Quest for Legitimacy in the EU", *Modern Law Review*, 59(3): 349–76.
- De Witte, Bruno (2001) "The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union?", *The International Spectator*, 36(1): 21–30.
- Det europeiske råd (2001) "Laeken Declaration on the Future of the European Union". SN 273/01. Laeken, 15. desember 2001.
- Di Quirico, Roberto (2003) "L'Italia, l'Europa e la Presidenza dell'Unione Europea del 2003", Notre Europe Working Paper nr. 27, juni 2003, Paris: Notre Europe.
- Duff, Andrew (2001) "From Amsterdam Left-overs to Nice Hangovers", *The International Spectator*, nr. 1, januar-mars.
- Elster, Jon (1992) "Argumenter og forhandlinger. Om strategisk bruk av kommunikatív atferd", i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1992, 33: 115–32.
- Elster, Jon (1998a) "Introduction", i Jon Elster (red.): *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (1998b) "Deliberation and Constitution Making", i Jon Elster (red.): *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik O. (2003) "Integration and the Quest for Consensus. On the Micro-Foundation of Supranationalism", i Erik O. Eriksen, Christian Joerges og Jürgen Neyer (red.): *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*, ARENA

- Report 2/03.
- Eriksen, Erik O. (2004) "The EU and the right to self-government", i Erik O. Eriksen, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.
- Eriksen, Erik O. (2005a) "Reflexive integration in Europe", i Erik O. Eriksen (red.) *Making the European Polity: Reflexive integration in the EU*, London: Routledge.
- Eriksen, Erik O. (2005b) "Conclusion: from reflexive integration to deliberative supranationalism?", i Erik O. Eriksen (red.) *Making the European Polity: Reflexive integration in the EU*, London: Routledge.
- Eriksen, Erik O. (2005c) "Deliberation and the Problem of Democratic Legitimacy in the EU", paper presentert på konferansen "Intersubjektivität und internationale Politik", Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main, 16.–18. juni 2005.
- Eriksen, Erik O. og Jarle Weigård (1992) "Strategisk og kommunikatív handling. En kommentar til Jon Elster" i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 33: 485–92.
- Eriksen, Erik O. og Jarle Weigård (1999) *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Eriksen, Erik O. og John Erik Fossum (red.) (2000a) *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, Erik O. og John Erik Fossum (2000b) "The EU and Post-National Legitimacy", ARENA Working Paper 26/00.
- Eriksen, Erik O. og John Erik Fossum (2004) "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed", *International Political Science Review*, 25(4): 435-59.
- Eriksen, Erik O. og John Erik Fossum (2005) "Closing of the EU's legitimacy gap?", i Erik O. Eriksen m.fl., *The European Constitution: the Rubicon Crossed?*, ARENA Rapport 3/05, Oslo: ARENA.
- Eriksen, Erik O., John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) (2004) *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.
- EUCON (2004) "Convention Watch, Second Issue, October 2003", tilgjengelig på: <http://eucon.europa2004.it/PDF/cw2ed.pdf> (24.4.2006).
- Fini, Gianfranco (2003) *L'Europa che verrà. Il destino del continente e il ruolo dell'Italia*, Roma: Fazi.
- Fossum, John Erik (2004) "Still a Union of deep diversity?", i Erik O. Eriksen, John Erik Fossum og Agustín J. Menéndez (red.) *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.
- Fossum, John Erik (2005) "Contemporary European Constitution-making: Constrained or Reflexive?", i Erik O. Eriksen (red.) *Making the European Polity: Reflexive integration in the EU*, London: Routledge.
- Fossum, John Erik og Agustín José Menéndez (2005a) "Still adrift in the Rubicon? The Constitutional Treaty Assessed", i Erik O. Eriksen m.fl., *The European Constitution: the Rubicon Crossed?*, ARENA Rapport No 3/05, Oslo: ARENA.
- Fossum, John Erik og Agustín José Menéndez (2005b) "The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union", *European Law Journal*, 11(4): 380–410.
- Grimm, Dieter (2004) "Treaty or Constitution? The legal basis of the European Union after Maastricht", i Erik O. Eriksen, John Erik Fossum og Agustín J. Menéndez (red.) *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.
- Guérot, Ulrike m.fl. (2003) "France, Germany and the UK in the Convention: Common interests or Pulling in Different Directions?", EPIN Working Paper, 7.

-
- Habermas, Jürgen (1996a) *Between Facts and Norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1996b) “Three Normative Models of Democracy”, i Seyla Benhabib (red.) *Democracy and Difference*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1998) *Teorien om den kommunikative handlen*. Dansk oversettelse av “Theorie des kommunikativen Handlens, Bd. I–II” (1981), Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Heathcoat-Amory, David (2004) *The European Constitution and what it means for Britain* (2. utg.), London: Centre for Policy Studies.
- Held, David (1993) “Democracy: from city-states to a cosmopolitan order?”, i David Held (red.) *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1998) “Democracy and Globalization”, 1 i Daniele Archibugi, David Held og Martin Köhler (red.) *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Hix, Simon (1998) “The Study of the European Union II: The ‘New Governance’ Agenda and its Rival”, *Journal of European Public Policy*, 5(1): 38–65.
- Hoffmann, Lars (2002) “The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention Model”, Jean Monnet Working Paper 11/02, Firenze: EUI.
- Holden, Barry (red.) (2000) *Global Democracy: Key debates*, London: Routledge.
- Hooghe, Lisbeth (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, Beate og Rainer Eising (1999) *The Transformation of Governance in the EU*, London: Routledge.
- Kokott, Juliane og Alexandra Rüth (2003) “The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions?”, *Common Market Law Review*, 40(6): 1315–45.
- Krippendorff, Klaus (1980) *Content Analysis: an introduction to its Methodology*. London: Sage.
- Linklater, Andrew (1998) “Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State”, i Daniele Archibugi, David Held og Martin Köhler (red.) *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Magnette, Paul (2004a) “Deliberation or bargaining? Coping with the constitutional conflicts in the Convention on the Future of Europe”, i Erik O. Eriksen, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.
- Magnette, Paul (2004b) “When does deliberation matter? Constitutional Rhetoric in the Convention on the Future of Europe”, i Carlos Closa og John Erik Fossum (red.) *Deliberative Constitutional Politics in the EU*, ARENA Rapport 5/04.
- Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*, London: Routledge.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Marks, Gary, Lisbeth Hooghe og Kermit Blank (1996) “European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341-78.
- McGrew, Anthony (red.) (1997) *The Transformation of Democracy?*, Cambridge: Polity Press.
- Menéndez, Agustín José (2004) “Three conceptions of the European constitution”, i Erik O. Eriksen, John Erik Fossum og Agustín J. Menéndez (red.) *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.

-
- Menon, Anand (2003) "Britain and the Convention on the Future of Europe", *International Affairs* 79(5): 963–78.
- Menon, Anand (2004) "Leading from Behind: Britain and the European Constitutional Treaty", *Notre Europe Research and European Issues* No. 31.
- Miller, David (1995) *On Nationality*, Oxford: Oxford University Press.
- Miller, Vaughne (2003) "The Convention on the Future of Europe: the deliberating phase", House of Commons Library Research Paper 03/16, 14. februar 2003.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Moravcsik, Andrew (2003) "Le Mythe du Deficit Democratique Europeen", *Raisons Politiques*, 10 (Mai-juillet).
- Moravcsik, Andrew (2005) "The European Constitutional Compromise and the legacy of neofunctionalism", *Journal of European Public Policy*, 12(2): 1–37.
- Offe, Claus (1998) "'Homogeneity' and Constitutional Democracy: Coping with Identity Conflicts through Group Rights", *Journal of Political Philosophy*, 6(2): 113–41.
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Scharpf, Fritz W. (1999) *Governing in Europe, Effective and Democratic*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmalz-Bruns, Rainer (2005) "On the political theory of the Euro-polity", i Erik O. Eriksen (red.) *Making the European Polity: Reflexive integration in the EU*, London: Routledge.
- Schmitter, Philippe C. (2000) *How to democratize the European Union... and Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield.
- Schönlau, Justus (2004) "Time Was of the Essence: Timing and Framing Europe's Constitutional Convention" i Carlos Closa og John Erik Fossum (red.) *Deliberative Constitutional Politics in the EU*, ARENA Rapport 5/04.
- Schulz, Tobias og Martina Chabreckova (2004) "The Process and the Results of the Position Formation Regarding the Constitutional Treaty in France, Italy, Slovakia and the Czech Republic", paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Uppsala, april 2004.
- Shaw, Jo (2003) "Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism", *European Law Journal*, 9(1): 45–68.
- Sjursen, Helene (red.) (2006) *Questioning EU Enlargement: The EU in Search for Identity*, London: Routledge.
- Sjursen, Helene (2005) "Towards a post-national foreign and security policy?" i Erik O. Eriksen (red.) *Making the European Polity: Reflexive integration in the EU*. London: Routledge.
- Stuart, Gisela (2003) *The Making of Europe's Constitution*, London: Fabian Society.
- Weber, Robert P. (1990) *Basic Content Analysis*. QADD, nr 49.
- Weiler, Joseph H. H. (1995) "Does Europe need a Constitution? Demos, telos and the German Maastricht decision", *European Law Journal* 1(3) 219-58.
- Weiler, Joseph H. H. (2003) *Un'Europa Cristiana*, Milano: Rizzoli.

Vedlegg I. Kildegrunnlag for aktørene

På grunn av plassrestriksjoner er det lagt ut en fullstendig oversikt over kildene som ligger til grunn for analysen på <http://www.arena.uio.no/about/staff/eldholm.xml>. Tabellen under viser hvordan kildene er sortert og organisert for hver enkelt av de elleve representantene.

Datagrunnlag Gianfranco FINI

FASE I 28. FEBRUAR – 27. OKTOBER 2002	
Internt	Eksternt
Innlegg PM, 21.3.2002 Innlegg PM, 15.4.2002 Innlegg PM, 23.5.2002 Innlegg PM, 6.6.2002 Innlegg PM, 7.6.2002 Innlegg PM, 11.7.2002 Innlegg PM, 12.7.2002 Innlegg PM, 12.9.2002 Innlegg PM, 3.10.2002 Innlegg PM, 4.10.2002	'Europa ist eine Idee der Rechten', intervju, <i>Frankfurter Allgemeine Zeitung</i> , 24.2.2002 'Fini gains respectability in corridors of power', intervju, <i>Financial Times</i> , 25.2.2002 'Une conscience européenne est en train de naître', intervju, <i>Le Figaro</i> , 1.3.2002 'Convinceremo Bossi a non avere paura dell'Unione', intervju, <i>Il Corriere della Sera</i> , 6.3.2002 'Lo scontro è tra innovatori e conservatori', intervju, <i>Charta minuta</i> , 2.4.2002 'Governare il futuro, ecco la sfida', åpningstale på Ans partikongress, deler trykket i <i>Secolo d'Italia</i> , 5.4.2002. 'Le Pen remplit un vide politique', intervju, <i>Le Figaro</i> , 2.5.2002 Høring: Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione Europea. Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e XIV (politiche dell'unione europea) della Camera dei Deputati e 3° (Affari esteri, emigrazione) e giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato della Repubblica. Resoconto stenografico, 10, 30.5.2002 Høring: Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione Europea. Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e XIV (politiche dell'unione europea) della Camera dei Deputati e 3° (Affari esteri, emigrazione) e giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato della Repubblica. Resoconto stenografico, 12, 17.7.2002 'Cap sur l'Europe', intervju, <i>Politique Internationale</i> , nr. 96, sommer 2002 Notat, <i>Il Corriere della Sera</i> , 27.8.2002
FASE II 28. OKTOBER 2002 – 11. JULI 2003	
Internt	Eksternt
Innlegg PM, 28.10.2002 Innlegg PM, 29.10.2002 Innlegg PM, 7.11.2002 Innlegg PM, 20.12.2002 Innlegg PM, 21.1.2003 CONV 542/03, 6.2.2003 Innlegg PM, 27.2.2003 CONV 626/03, 19.3.2003 Innlegg PM, 3.4.2003 Innlegg PM, 15.5.2003 Innlegg PM, 16.5.2003 CONV 765/03, 28.5.2003 Innlegg PM, 30.5.2003 Innlegg PM, 31.5.2003 Innlegg PM, 13.6.2003 CONV 830/03, 10.7.2003	Høring, parlamentskomiteer, 17.12.2002 (<i>mangler transkribert referat</i>) Debatt, <i>Senato</i> , Legislatura 14° - Aula – Resoconto stenografico della seduta n. 249, 5.3.2003 Debatt, <i>Camera dei Deputati</i> , Resoconto stenografico dell'Assemblea. Seduta n. 276, 6.3.2003 'Daremo radici al testo', intervju, <i>Avvenire</i> , 8.2.2003 'Più Unione non vuol dire Super-Stato', innlegg, <i>Il Sole 24 Ore</i> , 9.3.2003 'Le divisioni sono alle spalle. L'Europa avrà una difesa comune', intervju, <i>il Secolo XIX</i> , 4.4.2003 'Pronti a dare un contributo decisivo', intervju, <i>Il Giornale</i> , 16.5.2003 'Convenzione: l'Italia protagonista', innlegg, <i>Charta Minuta</i> , nr. 55, april-mai 2003 'La proposta dei fondatori può sbloccare il Trattato Ue', intervju, <i>il Secolo XIX</i> , 6.6.2003 'Sul presidente Ue siamo a un passo dall'intesa', intervju, <i>il Mattino</i> , 6.6.2003 'Sull'Europa un equilibrato compromesso', intervju, <i>La Stampa</i> , 13.6.2003 'Un buon esito, dopo tante difficoltà, ora nessuno pensi a metterlo in discussione', intervju, <i>Secolo</i>

	<p><i>d'Italia</i>, 14.6.2003.</p> <p>'Fini soddisfatto, Casini meno', intervju, <i>Il Gazzettino</i>, 14.6.2003</p> <p>'Costituzione, un grande ruolo per i sei Paesi fondatori', innlegg, <i>Corriere della Sera</i>, 15.6.2003</p> <p>Debatt: Dibattito sul progetto di costituzione europea, Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 427° seduta pubblica, 1.7.2003</p> <p>'Giovanni Paolo II Padre dell'Europa, Il magistero europeista del Vescovo di Roma', tale, <i>Strasbourg</i>, 2.7.2003</p>
<p>FASE III 12. JULI 2003 →</p>	
<i>Internt</i>	<i>Eksternt</i>
	<p>'L'Italia difenda l'equilibrio di Giscard. Si fa l'Europa, ma non un super stato', innlegg, <i>il Riformista</i>, 16.7.2003</p> <p><i>L'Europa che verrà. Il destino del continente e il ruolo dell'Italia</i>, Roma: Fazi, november 2003</p> <p>'La Convenzione: una tappa fondamentale verso una patria comune europea', s. 13-18 i <i>La Convenzione Europea. La riforma costituzionale dell'UE e il ruolo dell'Italia</i>, Roma: Ministero degli Affari Esteri, september 2003</p> <p>Høring: Indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione Europea. Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e XIV (politiche dell'unione europea) della Camera dei Deputati e 3° (Affari esteri, emigrazione) e 14° (Politiche dell'Unione Europea) del Senato della Repubblica. Resoconto stenografico, 25, 4.11.2003</p> <p>Debate on the European Convention, Europaparlamentet, 3.9.2003</p> <p>Debatt: 'Informativa urgente del Governo sul processo di adesione della Turchia all'Unione europea', <i>Camera dei Deputati</i>, 3.12.2004</p>

Vedlegg 2. Analyseskjema

Representant: David Heathcoat-Amory

X = internt konventet

Fase: 1 (28/2 - 27/10 2002)

X = eksternt

	Resultater		Verdier	Rettigheter
<i>Legitimering flertallsvt.</i>	Resultater <i>Mindre og bedre (12/9)</i>	X	Fellesskapsfølelse	Universelle rettigheter Demokratiske prosedyrer
<i>Dem. leg.</i>	Indirekte	X	Direkte v/identitet	Direkte v/innflytelse
<i>Id.grunnlag</i>	Nasjonale identiteter <i>Ikke noe eur. demos</i>	X X	Kulturell identitet	Politisk identitet
			Bevisstgjøring	Forme i offentlig sfære
<i>Institusjonell utforming</i>	Mellomstatlig struktur	X X	Føderal struktur	Føderal struktur
	Nasj. parlamenter <i>Interparliamentary pillar (7/6), ikke kongress (3/10)</i>	X X	Statslignende institusjoner	Institusjonell balanse
<i>EUs kompetanser</i>	Resultatavhengig		Statslignende funksjoner	Kompetansekatalog (v/h-fordeling)
	Fleksibilitet	X X		EU juridisk person
<i>Tekstens status</i>	Mellomstatlig traktat	X	Grunnlov	Grunnlov
			Etiske verdier og prinsipper / Avgrensede	Universelle verdier og rettigheter
<i>Charteret</i>	Politisk erklæring	X	Konstitusjonell status	Konstitusjonell status
	Ikke bindende	X	Sosiale og kulturelle rettigheter	Individuelle rettigheter
<i>Type organ</i>	Forberedende organ	X	Verdikommisjon	Grunnlovsforsamling
	Gi oppslutning om ulike alternativer	X X	Kollektiv selvforståelse	Borgernes representanter gir det legitimitet
<i>Hensikt med konventet</i>	Kartlegge strategier for EU-utvidelsen		Avklare <i>europiske</i> verdier	Forene medlemsstatenes konstitusj. tradisjoner
			Definere kollektiv identitet	
			Religionsreferanse	Konventmetoden institusjonaliseres
<i>Uttrykk</i>	"Føderasjon av nasjonalstater" "Association of free people" - rett til utmelding (266/02) <i>Europa av nasjonalstater (1/3) "A Europe of democracies" (9/10) 'Exit clause'</i>			
	<i>Forenkling</i> Klarhet og forenkling. Ønskelig men kan ikke erstatte demokrati/ansvarlighet (12/9). To/tre typer rettsakter, frivillighet ...			
	<i>Subsidiaritet</i> Nasjonale parlamenter <u>for</u> lovgivning, <i>ex post</i> aldri brukt (266/02)			

Konklusjon: Tydelig plassering under strategi 1, konsistens internt og eksternt