

Cand. scient. pol. Keld Albrechtsen

Jernaldervej 247, lejl.7

8210 Århus V

Tlf. 86 24 51 50

keldalbrechtsen@stofanet.dk

Århus, 27. april 2005

Til

Folketingets Europaudvalg

Notat om mangler i regeringens Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa

**Bidrag til Europaudvalgets behandling af L 137, Forslag til lov om Danmarks tilslutning til
EU's forfatningstraktat**

Venlig hilsen

Keld Albrechtsen

Notat om mangler i regeringens Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa

Indhold

1. Indledning	side 1
2. Samlet vurdering af Nice-traktat plus Forfatningstraktat	side 3
3. ”Skrevet med ført hånd”	side 4
4. Lovgivningsmagten smuldrer	side 5
5. Kommissæren der forsvandt	side 8
6. Skatter: traktatændring ved hjælp af udvalgsbilag	side 11
7. Vetoretten: Regeringen bør give befolkningen en undskyldning	side 12
8. Måske den sidste folkeafstemning om EU	side 14
9. Nogle konklusioner	side 14

1. Indledning

Allerførst vil jeg gerne lykønske de ny - og genvalgte medlemmer af Folketingets Europaudvalg og ønske held og lykke med det omfattende arbejde i forbindelse med ratifikationslov og folkeafstemning.

Inden jeg forlod Folketinget var det min hensigt at udarbejde et notat med ovennævnte overskrift om forholdet mellem Forfatningstraktaten og Grundloven. Jeg nåede det ikke inden valgets udskrivelse i januar, men har følt at jeg burde gøre dette arbejde færdigt. Der er tale om en opfølgning på det notat af 16. marts 2001, som jeg skrev i forbindelse med Nice-traktaten (bilag tre til betænkningen over L179, optrykt i Småtryk nr. 3, marts 2002).

Jeg vil her koncentrere mig om følgende problemer i regeringens Redegørelse:

1. Forfatningstraktaten fjerner lovgivningsmagt og flytter endvidere lovgivningsmagt over til den udøvende magt – herunder især til WTO og EU-kommissionen i et sådant omfang, at det truer magtdelingen, som er en væsentlig grundpille i Grundloven. Reelt betyder Forfatningstraktaten og Nice-traktaten også, at øgede beføjelser til EU-kommissionen i WTO giver et flertal af medlemslandene mulighed for gennem vedtagelse af bemyndigelser at flytte traktatens grænser og udvide traktatens anvendelsesområde.
2. Danmarks ret til at selv at udpege og permanent have en EU-kommissær begrænses.
3. EU får mulighed for at lovgive om direkte skatter, selvom det altid i Danmark forud for samtlige EF/EU-folkeafstemninger har været antaget som en selvfølge at dette ikke kunne ske.
4. Veto-retten, som er en forudsætning for Danmarks EF/EU - medlemskab undermineres og vil helt forsvinde medmindre der indgås en aftale med et tilstrækkeligt antal lande om at den fortsat skal gælde.
5. Der indføres med Nice-traktaten og Forfatningstraktaten en række muligheder for gennem forstærket samarbejde og forskellige sindrige metoder til gennemførelse af traktatændringer og ændrede afstemningsregler (fjernelse af traktatsikret vetoret) at udvide Unionens magt på nationalstaternes bekostning.

En række andre spørgsmål burde også have været omfattet af nærværende notat, bl.a. problemerne i miljøgarantien og den tvivlsomme ordning med tilskud til såkaldt europæiske partier. Men det har jeg altså ikke nået i denne omgang.

En række af de problemer, som jeg kommer ind på nedenfor, kunne have været undgået eller dog formindsket, hvis regeringen – og den tidligere regering i forbindelse med Nice-traktaten - havde lyttet til de råd, der blev givet.

F.eks. overrakte Line Barfod (EL) og jeg d. 20. august 2003 statsminister Anders Fogh Rasmussen et notat med en række forslag til traktaten. Vi henviste deri til, at da EU-konventet blev indkaldt for at skrive forfatningen, var det den erklærede hensigt, at EU's demokratiske underskud skulle nedbringes og at EU skulle bringes nærmere til borgerne. Vi fandt det horribelt, at konventet med det udgangspunkt vendte tilbage med et udkast, som kun førte til yderligere magtkoncentration, ny centralisme og endnu mere magt til bureaukratiet. Vi stillede forslag om at Danmark skulle afvise den yderligere magtkoncentration hos Kommissionen og dens formand og til EU-formandsskabet og den ny udenrigsminister og at Danmark skulle afvise rotationsordninger for EU-kommissærer. Herudover stillede vi med en stribe forslag,

- der skulle formindske det demokratiske underskud,
- indføre en rigtig miljøgaranti,
- sikre veto retten,
- afskaffe de to gummiparagraffer,
- indføre maksimal transporttid for dyr
- skabe en ny offentlighedslov i EU,
- indføre regler om kontrol lobbyister,
- give initiativ-ret for de nationale parlamenter (så EU-kommissionens initiativ-monopol kunne brydes),
- fjerne bemyndigelser og komite-regler og udemokratiske afstemningsregler, der f.eks. gør at gensplejsede afgrøder kan godkendes i situationer, hvor et flertal er imod
- samt indføre en traktatfæstet ret til offentlig drift af institutioner af institutioner, virksomheder m.v. med ret til at afvise privatiseringer og liberaliseringer.

Anders Fogh Rasmussen valgte imidlertid at lade stå til under traktatforhandlingerne og derfor blev resultatet i alt væsentligt som Konventet havde foreslået.

For demokratiske føderalister må Forfatningstraktaten have været en grim skuffelse. Hvis denne traktat træder i kraft, vil det betyde en dybt negativ afslutning på debatten om EU's demokratiske underskud. Og forsøget på at bringe EU nærmere til borgerne vil være endt med endnu større afstand. Der vil effektivt og i pæn lang tid fremover være lagt gift for forsøg på at skabe et virkelig demokratisk europæisk samarbejde. Jeg har før skrevet – og mener fortsat – at der intet principielt kan indvendes mod skabelsen af en demokratisk føderation eller forbundsstat i Europa, men at jeg også mener, at noget sådant først kan ske, når den tilstrækkelige aktive folkelige opbakning til projektet er til stede.

Hvis Forfatningstraktaten vedtages, vil meget store dele af befolkningerne være imod. I hvert fald i lande som England, Sverige, Frankrig og Danmark. Uanset om det lykkes regeringerne knebent at vinde de kommende folkeafstemninger – hvad jeg nu godt nok heller ikke tror – så vil der ikke eksistere en sådan folkelig opbakning, som er nødvendig for at bære en regulær forfatning. Man måtte i den beklagelige situation sætte sin lid til, at der i de kommende år kan rejses en virkelig folkelig debat om indførelsen af en helt anden forfatning for et demokratisk europæisk samarbejde.

Jeg vil gerne understrege at nærværende notat er skrevet aldeles på eget ansvar og at ingen andre kan klandres for indholdet.

2. Samlet vurdering af Nice-traktat plus Forfatningstraktat

Nyrup-regeringen havde den opfattelse, at Nice-traktaten – altså den nu gældende traktat - ikke indebar yderligere suverænitetsafgivelse. Den følte ingen forpligtelse til at spørge vælgerne ved en folkeafstemning, selvom det siden 1986 havde været parlamentarisk praksis, at hvis et mindretal krævede det, så skulle befolkningen spørges om en ny traktat. I 1986 krævede et mindretal i Folketinget, at spørgsmålet om Danmarks ratifikation af EF-pakken skulle afgøres af befolkningen, selvom et flertal i Tinget var imod denne traktat. Vi, der tilhørte dette flertal, bøjede os for mindretallets ønske, hvilket betød at jeg og mit parti (VS) efter den vejledende folkeafstemning måtte stemme for ratifikationen! På den måde sikrede flertallet i Tinget, at befolkningens vilje blev fulgt.

I 2001 var denne demokratiske tilgang til tingene forsvundet. Et stort flertal i Folketinget følte nu, at man havde ret til at ændre afgørende på indholdet i den Amsterdam-traktat, som befolkningen havde godkendt i 1998 – og at gøre det uden igen at spørge befolkningen. Dette skete oven i købet, selvom der blev rettet alvorlig kritik mod holdbarheden af den analyse om forholdet mellem grundloven og Nice-traktaten, som den daværende regering havde lagt til grund for påstanden om, at der ikke var tale om yderligere suverænitetsafgivelse. Og selvom nogle afgørende løfter til befolkningen, herunder retten til permanent at have en kommissærpost, blev brudt.

Derfor er det en alvorlig mangel ved regeringens redegørelse om de forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med ratifikation af Forfatningstraktaten (fremefter betegnet Redegørelsen), at den ukritisk bygger på den antagelse, at Nice-traktaten er gennemført under fuld korrekt iagttagelse af grundlovens § 20. Samtidig påstås det, at man ikke har ændret de forudsætninger og løfter, som vælgerne lagde til grund ved folkeafstemningen i 1998. Begge disse antagelser kan alvorligt betvivles.

Hertil kommer, at set fra vælgerens synspunkt, vil det afgørende jo være den **samlede** ændring siden vi sidst stemte. Dels fordi vi som vælgere må fastholde, at vi kun har godkendt det, der lå i 1998 og ikke de yderligere beføjelser, som EU fik med Nice-traktaten. Dels fordi der kan tænkes en række tilfælde, hvor summen af ændringerne (altså summen af Amsterdam-Nice-ændringen og Nice-Forfatningstraktat-ændringen) er så omfattende, at ratifikation af Forfatningstraktaten ikke kan ske ved hjælp af Grundlovens § 20, men kræver brug af § 88, altså kræver en ændring af Grundloven.

Derfor bør en analyse bygge på en sammenligning mellem Forfatningstraktaten og Amsterdam-traktaten. Hertil bør det holdes i erindring, at vi ikke kender Højesterets holdning til summen af de traktatændringer, der er gennemført efter ratifikationen af Maastricht-traktaten i 1993. Ved en dom d. 6. april 1998 frikendte Højesteret den danske regering for overtrædelse af grundloven i forbindelse med tiltrædelsen af Maastricht-traktaten, men samtidig kom Højesteret også med en række principielle tilkendegivelser, som må lægges til grund ved bedømmelsen af de senere traktatændringer.

3. "Skrevet med ført hånd"

Min gamle ven og kampfælle i Europaudvalget Jens Risgaard Knudsen (S) tog ved flere lejligheder ordet på udvalgsmøder for at meddele, at dette eller hint notat var "skrevet med ført hånd". Nu er dette jo i en vis forstand tilfældet for alle papirer fra ministerier til Folketinget eftersom embedsværket loyalt skal udtrykke ministrenes linie. Men når Risgaard brugte denne formulering var det naturligvis fordi han mente, at det pågældende notat ikke var strengt sagligt.

Om regeringens Redegørelse, som jo er forfattet af Justitsministeriet, vil jeg slet ikke antyde, at det ikke er sagligt. Det bygger på dyb indsigt og det er på visse strækninger fremragende med hensyn til at skabe fornuft i påstande, der ikke ville kunne opretholdes ved egen kraft. F.eks. er det indbegrebet af "koncept-kunst", når man så kunstfærdigt kan borttrylle alle problemer ved at fjerne den traktatfæstede vetoret på en lang række områder samtidig med at man behændigt undgår at gøre opmærksom på, at vetoretten i al almindelighed er selve forudsætningen for det danske medlemskab af Unionen.

I 2001 ønskede den daværende regering ikke folkeafstemning om Nice-traktaten og derfor måtte konklusionen nødvendigvis være, at der ikke var tale om yderligere suverænitetsafgivelse. Den nuværende regering ønsker folkeafstemning om Forfatningstraktaten af den simple grund, at det trods alt ikke ville kunne gå at vedtage denne udenom befolkningen. Men samtidig vil regeringen ikke ud i en grundlovsændring eller en procedure efter Grundlovens § 88. Derfor var det yderst heldigt for de siddende regeringer, at Justitsministeriet i 2001 om Nice-traktaten konkluderede, at der ikke er tale om yderligere suverænitets-afgivelse og i 2004 om Forfatningstraktaten, at der netop er tale om suverænitetsafgivelse, men ikke i et sådant omfang, at det kræver brug af § 88.

Også jeg prøver at opstille de argumenter, der kan føre til en bestemt konklusion. Men jeg har dog selv valgt denne konklusion, fordi jeg synes, at den er rimelig fornuftig. Så mit notat er ikke et bestillingsarbejde.

Mit ærinde i 2001 var at argumentere for, at vi skulle have en folkeafstemning om Nice-traktaten. Mit ærinde nu er at argumentere for, at hvis vi nu ligefrem skal have en Forfatning for Unionen, så bør vi erkende, at det handler om en ændring af den danske grundlov.

Jeg er ikke juridiske ekspert og andre må afprøve argumenternes holdbarhed. Såvel regeringens Redegørelse som mit notat er partsindlæg, hverken mere eller mindre. Som sådan bør de naturligvis begge mødes med skepsis.

4. Lovgivningsmagten smuldrer

Nice-traktaten indebar, at nogle emneområder i handelspolitikken blev overført til EU's ene-kompetence. Det er handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret. Dog var det således, at aftaler om tjenesteydelser indenfor uddannelse, sundhed, sociale anliggender samt indenfor de kulturelle og audiovisuelle område har krævet såvel en EU-afgørelse som en mellemstatslig overenskomst. Her har kompetencen altså været delt, men med forfatningen får EU ene-kompetence også på disse stærkt følsomme områder. De enkelte lande har ganske vist vetoret, hvis **Kommissionen** vurderer, at en handelsaftale kan bringe EU's kulturelle og sproglige mangfoldighed i fare – eller hvis den alvorligt kan forstyrre leveringen af ydelser indenfor uddannelse, sundhed og sociale anliggender. Men hvorfor i al verden skulle Kommissionen fremkomme med en sådan vurdering? Hvis Kommissionen ønsker at indgå en handelsaftale, vil den naturligvis afvise, at der er sådanne problemer. Derfor vil denne teoretiske vetoret næppe eksistere i virkelighedens verden. Forfatningstraktaten åbner altså vejen for udsalg og omfattende privatisering på de mest følsomme offentlige områder.

Før Nice-traktaten havde EU kun en ”potentiel” kompetence til at indgå handelsaftaler om tjenesteydelser og intellektuel ejendomsret. De enkelte lande kunne afvise at overføre kompetence i en konkret sag til EU-kommissionen og i stedet føre selvstændige forhandlinger. Desuden kunne den enkelte stat kræve national ratifikation af færdige aftaler.

Beslutninger i EU om disse handelsaftaler træffes efter Forfatningstraktaten med kvalificeret flertal (bortset fra den helt teoretiske situation, hvor EU-kommissionen vil erkende, at der er problemer på særligt følsomme områder). Danmark har altså ikke vetoret, heller ikke i sidste ende, når en færdig aftale skal godkendes. Det er på dette sted værd at erindre om vetoet i vitale spørgsmål som forudsætning for det danske EU-medlemskab.

Regeringen fandt ikke, at der skete suverænitetssafgivelse ved Nice-traktatens artikel 133 om handelspolitikken og den nuværende regering har samme opfattelse med hensyn til den ny bestemmelse i Forfatningstraktaten. Man hævder, at overførslen af kompetencen fandt sted allerede ved Amsterdam-traktaten. Man henviser her til en smutvej, som var indbygget i Amsterdam-traktaten, og som gav EU's ministerråd mulighed for at give EU enekompetence på området. Denne mulighed blev dog ikke brugt og Danmark kunne i givet fald have blokeret. Det vil altså ikke længere kunne lade sig gøre. Netop det forhold, at smutvejen ikke blev brugt burde føre til den konklusion, at der ikke var ønske om at give EU enekompetence. Ellers ville man jo have gennemført dette under Amsterdam-traktaten.

Reglerne om EU-kommissionens forhandlingsmandater i handelspolitikken åbner for udvidende fortolkninger af traktatens anvendelsesområde. Reelt indebærer det, at der via handelspolitikken sker en snigende overførsel af kompetence. Her er i virkeligheden tale om en ny tredje gummiparagraf (ud over artikel III-65/65a – gummiparagraffen for Det indre marked – og artikel I-17 – den ”store”, generelle gummiparagraf). Det må anses for et åbent spørgsmål, om denne tredje gummiparagraf kan vedtages efter Grundlovens §20 - eller kræver anvendelse af Grundlovens § 88 om ændring af selve Grundloven. Kravet i § 20 om at beføjelser kun kan overlades i ”nærmere bestemt omfang” er næppe opfyldt. I sagen om den ”store” gummiparagraf (tidligere artikel 235 i Maastricht-traktaten) lagde Højesteret vægt på, at brug af denne kræver enstemmig beslutning og at

den danske regering derfor kan hindre, at gummi-paragraffen bruges til at overskride grænserne i Grundloven.

Højesteret lagde i sin dom endvidere vægt på Folketingets parlamentariske kontrol. Når det gælder snigende udvidelser af EU's ene- kompetence i handelspolitikken og dermed reelt traktatudvidelser, så sker dette ved flertalsafgørelser i EU's ministerråd (bortset fra de ovennævnte helt teoretiske særtilfælde) og det sker under former, der gør parlamentarisk kontrol praktisk talt umulig, hvilket alle, der i Folketingets Europavalg har prøvet at følge WTO- sagerne, vil være tvunget til at bekræfte.

Netop indenfor handelspolitikken er risikoen for traktatoverskridelser stor i de kommende år. En lang række spørgsmål om liberaliseringer indenfor emner ligefra offentlig vandforsyning til fængsler, kulturenlæg, parker, plejehjem kan resultere i ny handelsaftaler. Med forfatningen omfatter det så yderligere uddannelses- kultur- og sundhedsinstitutionerne samt socialektoren. Hertil kan komme en ny generel WTO- runde, forhandlinger om internationale investeringsaftaler og mange andre ting.

Grundloven af 1953 forudså, at der overlades suverænitet ”i nærmere bestemt omfang” til en ”mellemløst myndighed”. Men det var næppe tanken, at man gennem traktatbestemmelser kunne fjerne eller beskære disse beføjelser, altså få dem til at forsvinde eller skrumpes. Det var næppe heller tanken, at beføjelserne via traktaten kunne flyttes fra den lovgivende til den udøvende og den dømmende magt. Et sådant demokrati-tab kan ikke have været hensigten med Grundloven.

EF/EU-traktaterne har i høj grad flyttet magt fra Folketinget til EU-kommissionen og EF-domstolen. Med EF-pakken, Nice-traktaten og Forfatningstraktaten sker samtidig en regulær beskæring af statsmagtens, herunder lovgivningsmagtens virkefelt. Det er for så vidt helt logisk, fordi man ud fra de fremherskende liberalistiske doktriner har ønsket at begrænse staternes muligheder for at regulere markedet og produktionen.

Men det er dybt betænkeligt, at der laves forfatninger, som i detaljer bestemmer, hvilken samfundsform, vi skal leve under. Hvis vi en dag får flertal for at indføre en demokratisk-socialistisk samfundsform, så vil et liberalistiske mindretal nok til den tid – og med rette - kræve, at et nyt flertal på et senere tidspunkt skal kunne føre os tilbage til liberalismen. Denne fortrydelsesret eksisterer ikke i Forfatnings-traktaten. Der er samfundsformen givet, der indføres en bestemt form for kapitalistisk samfundsordning og statsmagten fraskriver sig alle muligheder for efterfølgende at ændre på dette.

Det er særlig betænkeligt, fordi Forfatningstraktaten er en nyliberalistisk grundlov for Europa, som vil cementere udviklingen frem mod et nyt senkapitalistisk privilegiesamfund. Magten vil komme til at ligge hos dem, der ejer patenter og intellektuelle ejendomsrettigheder, ny teknologi og handels- og investeringsrettigheder. Disse privilegier sikrer dannelse af en ny transnational overklasse – i værste fald en slags ny global arveadel - og en ophobning af enorme formuer, som de svækkede statsmagter og svindende lovgivningsmagter i stadig ringere grad kan øve indflydelse på.

Med Nice-traktaten og i endnu højere grad Forfatningstraktaten fjernes og beskæres lovgivningsmagts virkefelt. Dels fratages statsmagten en del af sine beføjelser. Det sker især gennem bestemmelserne om det indre marked, der begrænser staternes mulighed for at gribe ind i markedet (det handler om alt lige fra liberalisering til regler, der tvinger os til at acceptere giftige eller gensplejsede produkter). Og gennem handelspolitikken, herunder overdragelse af beføjelser til Kommissionen, der via bl.a. WTO kan gennemføre yderligere en række begrænsninger i den statslige lovgivningsmagts virkefelt.

På en lang række andre områder går lovgivningsmagt tabt ved at blive overladt til den udøvende magt. EU-kommissionen har i traktat efter traktat fået udvidet sine beføjelser på de nationale parlamenters bekostning. Det er selvfølgelig i erkendelse heraf man har søgt at indføre en slags tidlig varsling, hvor parlamenterne kan gøre indsigelse mod EU-lovforslag, som krænker nærhedsprincippet. Men om reelle beføjelser til de nationale parlamenter blev der ikke tale.

Kommissionen har fortsat det sidste ord. Og også det første. For Kommissionen har erobret eneretten til at fremsætte lovforslag. I ethvert parlamentarisk demokrati er der initiativ-ret til medlemmerne af parlamentet. Men i EU kan som hovedregel kun den udøvende magt, Kommissionen, fremsætte lovforslag. Dette betyder også, at de bemyndigelser, som Ministerrådet har givet Kommissionen i en lang række tilfælde ikke kan trækkes tilbage, medmindre Kommissionen selv fremsætter forslag herom. Og Kommissionen fremsætter naturligvis ikke forslag om at beskære sine egne beføjelser.

Efter min mening er den mest afgørende ændring ved Nice-traktaten og Forfatningstraktaten, at der sker en markant forrykkelse af styrkeforholdet mellem den lovgivende og den udøvende magt. I Danmark har vi længe set den tendens, at parlamentets indflydelse er under pres fra andre "magter" i samfundet. Det førte til omfattende debatter, der bl.a. mandede ud i "Olsen-planen", der skulle styrke Folketinget. Hvilket faktisk havde en vis effekt.

Men i EU har den udøvende magt uden større debat kunnet udvide sine beføjelser fra traktat til traktat – og indimellem gennem omfattende bemyndigelseslovgivning. Udhulingen af lovgivningsmagten og opbygning af et embedsmandsstyre udenfor reel parlamentarisk kontrol er det uden sammenligning mest markante træk ved udviklingen i EU.

Dette er efter min opfattelse det største problem i såvel Nice- som Forfatningstraktaten.

Det er hævdet, at Forfatningstraktaten skulle styrke EU-parlamentet og de nationale parlamenter. Men der ændres ikke ved det grundlæggende misforhold, at der på unionsplan ikke eksisterer et organ, som effektivt kan erstatte den parlamentariske kontrol og den forbindelse til borgerne, der tidligere eksisterede på nationalt plan. EU-parlamentet har ikke den folkelige opbakning, som skal til for at løse en sådan opgave. De uhyre lave stemmeprocenter illustrerer dette problem lysende klart. Hertil kommer, at EU-kommissionen i stigende grad har fået udstyret sig selv med "prærogativer" på det ene område efter det andet. Her kan blot nævnes handelspolitikken, WTO-sagerne, de utallige lovgivende embedsmandskomiteer, der kan godkende gensplejsede afgrøder, selvom et flertal i parlamenterne og i befolkningerne er imod – og senest den omfattende bemyndigelseslovgivning vedrørende de finansielle markeder. Det er ikke holdbart at et embedsmandsorgan besidder en sådan magt.

Forfatningstraktaten cementerer dette embedsmandsvælde. Som endda fungerer i en lukket verden, hvor de store multinationale selskabers og de store erhvervsorganisationers lobbyister uden offentlighedens indblanding kan udarbejde den lovgivning og udkastene til de afgørelser, som de tusinder af stærkt privilegerede og højtlønnede embedsmænd så træffer.

En ægte forfatning burde føre til en udvidelse af demokratiet, ikke en indskrænkning.

5. Kommissæren der forsvandt

Siden 1972 har det været en forudsætning for det danske EF/EU-medlemskab, at Danmark har ret til at udpege en EU-kommissær. Det fremgik til og med Amsterdam-traktaten klart og utvetydigt, at Danmark havde denne ret. Den blev – uden at man spurgte vælgerne – indskrænket med Nice-traktaten. Med forfatningstraktaten vil Danmark – efter en overgangsperiode – kun have sikkerhed for at have en dansk statsborger i Kommissionen i to tredjedele af embedsperioderne og den danske regering vil ikke have fuld sikkerhed for at få udnævnt den kandidat, som den selv ønsker.

Skiftende danske regeringer har altid indtaget det synspunkt, at Danmark har ret til en Kommissær og det blev også fastslået forud for folkeafstemningen i 1998 om Amsterdam-traktaten. Den daværende udenrigsminister fastslog meget klart den danske position i et svar på spørgsmål nr. S 670 af 27. november 1996 af Keld Albrechtsen (EL):

”Det fremgår af forhandlingsgrundlaget af 11. december 1995 at den danske regering finder, at alle medlemslande bør være repræsenteret i Kommissionen. Kun derved kan befolkningerne have tillid til, at Kommissionen tager tilstrækkelig hensyn til medlemslandenes forskellige interesser.”

Dette svar blev optaget i bilag til betænkningen til lovforslag nr. L 1 om Danmarks tiltrædelse af Amsterdam-traktaten og lå således til grund for folkeafstemningen d. 28. maj 1998 og Folketingets efterfølgende godkendelse af Danmarks ratifikation. Først og fremmest var der altså tale om et klart løfte til vælgerne. Et løfte, der blev brudt i Nice-traktaten – som vælgerne ikke blev spurgt om.

I sit svar understregede udenrigsministeren dengang, at forudsætningen om at hvert land skal være repræsenteret i Kommissionen, er nødvendig af hensyn til befolkningen. Det var derfor helt utroligt at opleve, at et stort flertal i Folketinget ratificerede Nice-traktaten, selvom de fuldt ud var opmærksomme på, at retten til en Kommissær var en af de grundforudsætninger, som vælgerne stemte ud fra ved folkeafstemningen i 1998.

Man kan sige det på den måde, at kommissærposten ligesom de fire undtagelser, løfterne om miljøgarantien og vetoretten tilhører befolkningen og har udgjort de grundforudsætninger, som vi som vælgere har fået garanteret, når vi har stemt ved folkeafstemningerne.

De udgjorde grundelementer i den kontrakt, som ved folkeafstemningen d. 28. maj 1998 blev indgået mellem Folketinget og befolkningen, en kontrakt, som selvsagt ikke burde kunne ændres uden befolkningens samtykke.

Det gør ikke sagen bedre, at man i Nice-traktaten samtidig gav Kommissionen væsentligt forøgede beføjelser – som bl.a. nævnt overfor i forbindelse med handelspolitikken. Denne tendens er fortsat med forfatningstraktaten.

Det forhold, at Kommissionen har næsten monopol på initiativretten og samtidig har tilkæmpet sig en række ”prærogativer” - altså enebeføjelser, må i endnu højere grad i dag end da udenrigsministeren i 1996 skrev sit svar, tale for, at hvert land skal have en Kommissær. Det er i al almindelighed uholdbart at overlade beføjelser til et internationalt organ, som Danmark ikke selv er repræsenteret i, men det er i ganske særlig grad uholdbart, når vi ser på så mægtigt et magtorgan som netop Europakommissionen, et organ som de fleste vel vil skønne står til yderligere at ville udvide sin magt i det kommende årti.

Det er i høj grad et spørgsmål, om grundlovens § 20 kan rumme dette. Eller om det kræver en ændring af grundloven.

Reelt er der jo tale om, at der oprettes en europæisk regering. Kun eet medlem har endnu opnået betegnelsen ”minister” (udenrigsministeren), men ved at fjerne landenes ubetingede ret til at indstille og få valgt den ønskede Kommissær i samtlige embedsperioder, understreges det afgørende skifte fra international organisation til føderation med regeringsmagt.

En tilslutning til noget sådant bør som minimum kun kunne ske ved anvendelse af Grundlovens § 20. Men spørgsmålet er, om det i en samlet bedømmelse, hvor problemet med rotationsordningen ses i sammenhæng med de øvrige problemer – herunder bl.a. udhulingen af lovgivningsmagten og tabet af veto retten, som jeg beskriver nedenfor – så ikke taler stærkt for, at der bør gennemføres en grundlovsændring, hvis Danmark skal tiltræde Forfatningstraktaten.

I Justitsministeriets redegørelse om Nice-traktaten anerkendte regeringen, at en nærmere vurdering af om rotationsordninger indebærer suverænitetsoverdragelse blandt andet må bero på en bedømmelse af den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses **forudsætninger**. Det var derfor beklageligt, at ministeriet slet ikke nævnte, at udenrigsministeren – som overfor dokumenteret – havde gjort opretholdelsen af en dansk kommissærpost til en forudsætning ved folkeafstemningen i 1998.

EF-rets-eksperten Peter Vesterdorf udtalte i Information d. 6. januar 2001, at en rotationsordning udgør et alvorligt brud på et af de bærende principper for EU-samarbejdet, nemlig princippet om at alle medlemslande skal være til stede under forhandlinger, og at alle skal have mulighed for at blive hørt. Han sagde til avisen, at Nice-traktaten på den baggrund bør udløse en § 20 procedure ifølge grundloven. I Berlingske Tidende 22. november 2000 udtalte han, at hvis vi mister vor Kommissær, er der tale om en fundamental ændring af EU's karakter og ændrede forudsætninger for den danske tilslutning til EF. Professor i statsret ved Københavns Universitet Henning Koch udtalte ved samme lejlighed, at hvis vi går over til en situation, hvor de små nationer kan trynes af de store, så er der tale om en væsentlig ændring af magtstrukturen i føderal retning.

Dette er netop hvad der efter min opfattelse sker med summen af Nice-traktaten og Forfatningstraktaten. Her skal man også se på ændringerne af stemmевægtene i Ministerrådet og indførelse af det såkaldt dobbelte flertal, der betyder, at hvis mindst fire stater med tilsammen mere end 35 % af befolkningen stemmer imod, så kan en lov ikke vedtages. Det betyder, at hvis de små lande ønsker moderniseringer af den enorme mængde af retsakter, der cementerer en nyliberalistisk politik, så skal de først overtale Kommissionen til overhovedet at stille et forslag. Derefter skal de så forsøge at gennemføre de nødvendige ændringer af dette forslag, men det er ret umuligt, for Ministerrådet kan normalt kun ændre Kommissionens forslag ved enstemmighed.

Og skulle de endelig nå så langt, kan de store lande til sidst blokere det. Virkningen, er at EU's samlede lovtekst kun vil kunne ændre sig langsomt og i ganske små skridt - og at Unionens grundlæggende konservative, nyliberalistiske karakter derfor fastholdes så langt øjet rækker.

Vi står her overfor et paradoksalt problem. Så længe landene har vetoret, i hvert fald i vitale spørgsmål - og kan blokere ny lovgivning, kan de små lande og de nationale parlamenter ikke trynes. Men så snart et område overføres til flertalsafgørelser og der er skabt en omfattende lovgivning, så opstår en ny vetoret, nemlig Kommissionens ret til at forhindre forandring. Derfor opstår for de små lande en helt ny situation, hvor de vil have interesse i indførelse af initiativ-ret og flertalsafgørelser **om lovændringer** herunder ret til at gennemføre ændringsforslag til lovforslag ved flertalsafgørelser i Ministerrådet.

En sammenligning med den amerikanske forfatning kan illustrere problemstillingen. EU's Ministerråd svarer nogenlunde forfatningsmæssigt til USA's senat. Og Kommissionen svarer til USA's præsident (forbundsregeringen), mens EU-parlamentet svarer til Repræsentanternes Hus. En sådan sammenligning kaster lys over EU's demokratiske underskud. På så godt som alle punkter er EU's forfatningstraktat faktisk mindre demokratisk end USA's forfatning.

I USA har alle stater to stemmer i Senatet, der altså afspejler staternes ligeværdighed. I EU har man gennem et system med stemmewægte og dobbelt flertal gradvis svækket de små landes indflydelse i Ministerrådet. I USA kan medlemmer af Kongressen fremsætte lovforslag. Det kan EU's medlemslande som hovedregel ikke i Ministerrådet. Og medlemmer af Europa-parlamentet kan heller ikke.

Ministerrådets indflydelse på behandlingen af et lovforslag er yderst ringe eftersom der normalt skal være enstemmig tilslutning fra alle medlemslande for at ændre et lovforslag. USA's Kongres fungerer her efter normale principper. Her kan medlemmerne stille lovforslag og der kan vedtages ændringsforslag uden at alle skal være enige. På visse områder - når sager fra en lovgivende komite under EU-kommissionen rejses i Ministerrådet - kan en beslutning i EU endog vedtages af et mindretal imod et flertal, fordi det kræver kvalificeret flertal at **stoppe** en beslutning. Et simpelt flertal kan således ikke stoppe f.eks. en godkendelse af en ny gensplejset plante til udsætning i naturen. Her er altså - naturligvis af hensyn til industriens ejere - indført regulært mindretalsstyre. Den officielle begrundelse er givetvis hensynet til Unionens effektivitet og evne til at træffe beslutninger. Dette må antages at stride mod Højesteretsdommen om Maastricht-traktaten, som slog fast, at der i Grundlovens § 20 ligger en forudsætning om en demokratisk styreform.

Når vi sammenligner med USA bør det samtidig nævnes, at der i USA eksisterer en væsentlig bedre offentlighedslov, og at der i nogen grad eksisterer kontrol med lobbyisternes virksomhed i forhold til regering og Kongres. I Europa er Kommissionen og lobbyisterne i stand til at holde offentligheden på armslængde fra forberedelsen af de vigtige beslutninger. Forfatningstraktaten yder desværre ikke bidrag til at overvinde denne del af det demokratiske underskud.

6. Skatter: Traktatændring ved hjælp af udvalgsbilag

Under forhandlingerne om Nice-traktaten skete en udvidende traktatfortolkning, som i realiteten var en traktatændring og endda et dybt indgreb i et kerneområde i den nationale suverænitets, nemlig nationalstaternes kontrol med de direkte skatter. En stat, som ikke længere selv kan fastsætte, hvilke direkte skatter borgerne skal betale, kan næppe kaldes en suveræn stat. Det er ikke tilfældigt, at spørgsmålet om fastsættelse og opkrævning af skatter er et klart reguleret spørgsmål i Grundloven (se §§ 43, 46 og 42 stk. 6). En stats mulighed for at opkræve skatter er jo afgørende for dens handlekraft. I det omfang, der gøres indgreb i Danmarks ret til at selv at fastlægge de direkte skatter – herunder også fradragregler, f.eks. i forbindelse med pensionsopsparing – nærmer vi os det punkt, hvor vi overskrider Grundlovens § 20, nemlig hvor Danmark ikke længere er en fuldt ud suveræn stat.

Da den franske regering inden Nice-topmødet foreslog, at direkte skatter skulle skrives ind i traktaten, udarbejdede den danske regering et notat (Europaudvalget – alm. del – bilag 2 – 2000-2001), hvoraf det fremgik, at direkte skatter er omfattet af Amsterdam-traktatens artikel 94 (Forfatningstraktatens artikel III-173). På den måde ville regeringen sikre sig, at hvis det franske forslag om indskrivning af direkte skatter kom ind i traktaten, så ville det ikke udløse folkeafstemning efter grundlovens § 20 – eller § 88 – for det havde jo helt mirakuløst vist sig, at vi allerede – selvom ingen vidste det - havde overdraget EU beføjelsen til at regulere de direkte skatter! Ved hjælp af et udvalgsbilag var traktaten altså nu ændret. Denne manøvre viste sig i øvrigt at være overflødig, da det ikke lykkedes Frankrig og EU-kommissionen at komme igennem med en bestemmelse om direkte skatter. Når Kommissionen dengang ønskede det, var det for at bane vejen for et indgreb overfor landenes regler om pensionsbeskatning, herunder ikke mindst de danske regler om fradrag for pensionsindbetalinger.

Den danske regerings besynderlige fortolkning af traktaten ligger nu som en bombe under os – for med eksistensen af det ovennævnte udvalgsbilag, vil det være svært for Danmark at afvise EU - lovgivning i fremtiden om direkte skatter. Og det vil være sværere at forhindre etablering af et forstærket samarbejde indenfor EU om regler på skatteområdet.

Derfor er det stærkt beklageligt, at regeringen ikke i sin Redegørelse har fået ryddet op i dette spørgsmål. Hvis den nuværende regering fastholder traktatfortolkningen om de direkte skatter, bør dette forhold stærkt indgå i bedømmelsen af, om Nice-traktaten og Forfatningstraktaten samlet set ændrer så meget ved de forudsætninger, der ligger til grund for EU-medlemskabet og også i alt for høj grad overskrider mulighederne for anvendelse af Grundlovens § 20, så det må overvejes at anvende Grundlovens § 88 om grundlovsændring.

4. Vetoretten: Regeringen bør give befolkningen en undskyldning

Danmarks tiltrædelse af EF- traktaten i 1972 skete på den klare forudsætning, at Danmark har vetoret i EU's Ministerråd og kan blokere beslutninger, der truer "vitale" danske interesser. Folketinget valgte i klar tekst i 1986 "i forbindelse med ratifikationen af EF-pakken at præcisere, at vetoretten i henhold til Luxembourg forliget er en forudsætning for det danske medlemskab, som det har været tilfældet siden Danmarks indtræden i EF d. 1. januar 1973"(Tillægsbetænkningen til lovforslag nr. 200 om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken, Folketinget Forhandlinger B, spalte 1791, 1985-86).

Der har ikke siden fra nogen dansk regering i forbindelse med en folkeafstemning været rejst tvivl om vetorettens gyldighed.

Vetoretten er således en basal forudsætning for gyldigheden af den suverænitetssafgivelse, som har fundet sted ved tiltrædelse af traktaterne om EF og EU.

Luxembourg-forligets vetoret tilhører med andre ord – ligesom undtagelserne - befolkningen og bør ikke kunne fjernes uden befolkningens godkendelse. Vetoretten er såvel en juridisk som en politisk gyldighedsbetingelse for EU-medlemskabet.

Med Nice-traktaten forsvandt i realiteten denne vetoret, hvilket regeringen og flertallet i Folketinget godt vidste. Men da samme flertal havde besluttet, at befolkningen ikke skulle spørges om Nice-traktaten måtte man ignorere dette spørgsmål.

Vetoretten gik tabt, fordi den daværende regering forsømte at sikre en ny aftale med et tilstrækkeligt antal medlemslande om vetoretten i vitale spørgsmål, da det i forbindelse med Nice-traktaten stod klart, at den gamle forståelse mellem Frankrig, England, Grækenland, Sverige og Danmark ikke længere var tilstrækkelig til at håndhæve vetoretten (se nærmere herom i Småtryk nr. 3, marts 2002, side 204). Disse lande havde en aftale om at rykke hinanden til undsætning, hvis et af landene ønskede at blokere en beslutning i en sag af vital interesse. Og de kunne faktisk dengang skabe et blokerende mindretal. Det kan de ikke mere – og dermed ændres et grundvilkår for det danske medlemskab af EU. Det er ingenlunde udelukket, at Luxembourg-forligets vetoret kunne genoprettes gennem optagelse af nogle få nye lande i "veto-klubben" (hvis f.eks. Tyskland kom med, ville det i sig selv være nok). Sandheden er imidlertid nok den, at den danske regering ikke kunne drømme om at bruge vetoretten og derfor næppe heller ønsker en aftale, der muliggør dette.

Fremover vil det i praksis være således, at hvert af de fire store lande i næsten alle situationer vil kunne samle sig et blokerende mindretal, og dermed har de reelt stadig en næsten fuldstændig vetoret. Men de små lande kan trynes.

Hertil kommer, at fjernelsen af veto retten kvalitativt ændrer Unionens karakter. Veto retten var nationalstaternes garanti, som sikrede, at et flertal i Folketinget i en sag af vital dansk interesse kunne trække i nødbremsen og hindre en EU-beslutning. Dermed kunne Folketinget bl.a. opfylde det krav, som stilles i Højesterets dom af 6. april 1998 om, at den danske regering skal hindre vedtagelser i EU, som overskrider grænserne i grundlovens § 20. Det kan f.eks. være beslutninger i EU, der strider mod Grundloven, reelt ændrer traktatens anvendelsesområde, misbruger en af gummiparagrafferne el.lign.

Hertil kommer, at veto retten kunne garantere mod indgreb i f.eks. det kommunale selvstyre eller det danske skatte – og velfærdssystem.

Når veto retten i vitale spørgsmål ikke længere eksisterer, i hvert fald ikke for små lande, så er det naturligt et markant skridt i retning af en føderation.

Da Folketinget i maj 1986 skulle godkende tiltrædelsen af EF-pakken bad jeg ved 2. behandlingen om at få sagen tilbage i udvalget (som dengang hed Markedsudvalget). Resultatet af udvalgs mødet omtalte jeg således under 3. behandlingen (Folketingets Forhandlinger spalte 11227-11228, 1985-86):

”Udvalgs mødet førte så i stedet til, at hele udvalget nu i en tillægsbetænkning har erklæret, at Luxembourg-forligets veto er en forudsætning for EF-medlemskabet, og det indebærer jo, at de andre lande, hvis de i en situation, hvor Danmark ønsker at nedlægge veto, alligevel nedstemmer Danmark og nægter at respektere vetoet, da har fjernet grundlaget for det danske medlemskab. Det vil sige, at det selvfølgelig i den situation vil være en klar forpligtelse for Folketingets partier enten at bringe medlemskabet til ophør eller i hvert fald gennem en ny folkeafstemning at få afgjort, om der skal ændres på forudsætningerne og ske en voldsom yderligere suverænitetssafgivelse. Derfor er markedsudvalgets tillægsbetænkning af meget stor betydning”.

Ingen tog ordet for at modsige dette. Den eneste, der udover mig tog ordet, var Leif Hermann fra SF, der bl.a. sagde:

”Vi er i Socialistisk Folkeparti glade for, at Folketingets markedsudvalg har præciseret, at Luxembourg-forliget og den veto, der ligger i det, er en grundforudsætning for dansk medlemskab af EF”.

Der bør nu ryddes op i denne sag. Reelt opgav den danske regering veto retten med tiltrædelsen af Nice-traktaten. Enten bør den nuværende regering gøre et alvorligt forsøg på at få veto retten i vitale spørgsmål genoprettet. Og hvis regeringen ikke kan eller vil det, bør den give befolkningen en undskyldning og sikre, at det forud for den kommende folkeafstemning står klart, at grundlaget for EU-medlemskabet er fundamentalt ændret.

8. Måske den sidste folkeafstemning om EU

Med Nice-traktaten og Forfatningstraktaten udvides EU's beføjelser til så stort et område, at der kan komme til at gå mange år, før der kan tænkes nye traktat-ændringer, som efter danske regerings traktatjura vil indebære suverænitetsoverdragelse. Når man samtidig tager i betragtning, at EU og skiftende danske regeringer altid har tolket EU's beføjelser særdeles dynamisk – som f. eks i sagen om de direkte skatter - så er det yderst tvivlsomt, om der efter en eventuel vedtagelse af Forfatningstraktaten igen vil opstå en situation, hvor den danske befolkning ved en folkeafstemning vil blive spurgt om traktatændringer. For EU kan med Forfatningstraktaten, gummiparagrafferne, de handelspolitiske beføjelser og de mange udvidende fortolkninger af traktatens virkefelt reelt tiltage sig beføjelser på en lang række områder uden at gennemføre traktatændringer.

Samtidig er der i Forfatningstraktaten åbnet for, at en række traktatbestemmelser om enstemmighed kan ændres til procedurer med kvalificerede flertalsafgørelser. Disse såkaldte ”passereller” – indebærer, at den traktatfæstede vetoret på disse områder kan fjernes uden at der skal gennemføres en traktatændring.

Overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal indebærer efter skiftende danske regerings opfattelse ikke suverænitetsafgivelse. Her ser vi et klart eksempel på, at regeringsjuraen til tider hæver sig op over den almindelige sunde fornuft. Efter almindelig folkelig fornuft sker den virkelige suverænitetsafgivelse naturligvis i det øjeblik vetoretten går tabt, for så kan et flertal i Folketinget – eller Folketingets Europaudvalg – ikke længere blokere en EU-beslutning. Så kan Danmark stemmes ned. Men i dansk traktatjura er bortfaldet af vetoretten et uvæsentligt spørgsmål. Her ”glemmer” regeringen imidlertid behændigt, at den afgørende forudsætning for hele denne konstruktion er det løfte om vetoretten i vitale spørgsmål (Luxembourg-forligets vetoret), som befolkningen blev lovet i 1986. Vi fik dengang at vide, at vi kunne sige nej til hvad som helst. Denne grundlæggende forudsætning, som befolkningen kunne lægge til grund i 1986 og ved de efterfølgende folkeafstemninger, nemlig at der nok var tale om overgang til flertalsafgørelser på en række områder, men at der alligevel eksisterede en nødbremse, vi kunne trække i, hvis det blev for tosset, eksisterer ikke mere.

9. Nogle konklusioner

Skiftende danske regeringer har efterhånden tømt suverænitetsbegrebet for indhold og opbygget en konstruktion, der har tilladt overdragelsen af ret så ubegrænsede beføjelser til Unionen – og som vil tillade endnu flere i fremtiden uden at det kræver ændring af grundloven. På et givet tidspunkt er der så ved en række glidende overgange sket en sådan ændring af EU's karakter, at der ikke længere er tale om en overstatslig international organisation med et afgrænset virkefelt, men derimod om en egentlig statsmagt, der står over medlemsstaterne. Det er naturligvis i den forbindelse af stor symbolsk betydning, at den ny traktat bærer betegnelsen forfatning. Dermed understreges netop, at denne overgang er ved at ske. Dette betyder, at der etableres en retlig rangordning, hvor den fælles forfatning står over de enkelte nationale grundlove. Dette slås fast med syvtommersøm i Forfatningstraktaten med understregningen af EU-rettens forrang.

Med de problemer, som jeg har påpeget i nærværende notat, mener jeg at det bør overvejes meget nøje, om tiden ikke er inde til at fastslå, at vi har nået grænsen for, hvad der kan gøre efter Grundlovens 20, og at det vil være mest rigtigt – og i hvert fald mest hæderligt – at gennemføre en procedure efter grundlovens § 88.

Der er efter min opfattelse **behov for en af regeringen uafhængig ekspertundersøgelse** af forholdet mellem Forfatningstraktaten og Grundloven. Det bør heri dels afklares, om det vil være mest korrekt, at anvende grundlovens § 88, dels bør det afklares, om Forfatningstraktaten (og herunder Nice-traktaten) på et eller flere punkter afgørende ændrer de forudsætninger, som det danske Unionsmedlemskab hviler på, dvs. om der er sket brud på de forudsætninger, vi som vælgere kunne lægge til grund ved folkeafstemningerne i 1972, 1986, 1993 og 1998.

Det er klart, at gennemførelsen af en sådan uvildig undersøgelse ikke kan gennemføres inden sommerpausen og at den foreslåede fremgangsmåde derfor vil indebære, at ratifikationsloven og gennemførelsen af en procedure efter enten Grundlovens § 20 eller § 88 derefter først kan ske i næste folketingsår. Men det er vel heller ikke noget problem.

Hvis konklusionen bliver, at et flertal i Folketinget fastholder at bruge § 20 i Grundloven og ikke vil i gang med grundlovsændring, så bør der efter min mening på baggrund af den foreslåede uvildige undersøgelse foretages en oprydning i de grundforudsætninger for EU-medlemskabet, som kommer til at ligge til grund for folkeafstemning. Så må der kort sagt foretages en **oprydning** i de mange løfter, som ja -siden ved de foregående folkeafstemninger har givet befolkningen, men som efterfølgende har vist sig ikke at holde. Der bør etableres et fuldstændig nøgternt og retvisende grundlag for folkeafstemningen, således at befolkningen kan tage stilling til Forfatningstraktaten sådan som den rent faktisk er. Og med de konsekvenser, som det rent faktisk indebærer.

Det betyder, at regeringen og flertallet i Folketinget efter min mening må undskylde overfor befolkningen, herunder at

- grundforudsætningen om vetoretten i vitale spørgsmål ikke blev fastholdt
- grundforudsætningen om en kommissær til hvert land ikke blev fastholdt
- man har sneget direkte skatter ind i traktaten uden at spørge
- og at den miljøgaranti, som er blevet forsøgt solgt som et værn for befolkningen og naturen ved fire på hinanden følgende folkeafstemninger (1986, 1992, 1993 og 1998) kun har yderst begrænset anvendelse.

Hvis EU fortsat får lov at udvikle sig frem mod etableringen af en europæisk føderation, så vil det afgørende spørgsmål blive valget mellem en bureaukratisk enhedsstat eller en demokratisk forbundsstat. Hvis Forfatningstraktaten vedtages, så er dette spørgsmål allerede afgjort på forhånd. Så får vi en bureaukratisk enhedsstat.