

1. Blir ikke vår selvbestemmelsesrett redusert i EEC?

Det er naturligvis riktig som fremholdt i Stortingsmeldingen, at ingen stat har ubegrenset nasjonal handlefrihet. Både internasjonale avtaler og økonomisk samkvem medfører at statene - og i særlig grad de små stater - kommer i avhengighetsforhold til andre. Men selv om dette innrømmes, må det fastholdes at vår selvstendighet blir langt sterkere begrenset i EEC enn den noen gang har vært siden 1814. Det styrefellesskap som vi hadde med Sverige mellom 1814 og 1905 var ikke på langt nær så omfattende som det vi får med EEC statene om vi går inn der. Og de bånd på vår handlefrihet som følger av medlemskap i organisasjoner som f.eks. FN, OECD, EFTA og NATO er beskjedne sammenlignet med dem vi underkaster oss ved å slutte oss til EEC.

Tilhengere av medlemskap gjør undertiden et stort nummer av at myndighetsoverføring til internasjonale organer ikke er noe prinsipielt nytt. Det kan nevnes eksempler på at vi tidligere har gitt slike organisasjoner myndighet både til å pålegge staten og de enkelte borgere plikter. Dette kan være riktig nok. Men myndighetsoverføringen til EEC organene har et langt større omfang enn vi tidligere har hatt eksempler på. For det første vil en god del av den myndighet som idag utøves av Stortinget, Regjeringen og norske domstoler, bli overført til Ministerrådet, Kommisjonen og EEC-domstolen. Til det som blir overført hører bl.a. fastsettelse av tolltariffer, inngåelse av handelsavtaler med fremmede stater og meget av lovgivningen om landbruks- og fiskerispørsmål, transportspørsmål, konkurranseregulering m.v. For det annet vil våre nasjonale myndigheter, også på områder hvor de selv treffer avgjørelser, komme i et langt sterkere avhengighetsforhold til makt-sentra utenfor landets grenser enn de er idag. Dels vil det dreie seg om rettslig avhengighet som følge av at våre myndigheter må rette seg etter direktiver fra EEC-organene, og dels vil det dreie seg om slik faktisk avhengighet som man alltid kommer i til dem man har nært samarbeide med.

Det nevnes i Stortingets melding (s. 69 sp. 1)

at "jo mer et internasjonalt samarbeid er institusjonelt og rettslig forankret, desto sterkere vil en liten stat stå." Dette kan det være meget i. Dersom det hadde vært slik at vår avhengighet ikke ble økt, men bare ført inn i rettslige former ved at vi sluttet oss til EEC, hadde det ikke vært så meget å bekymre seg over. Men slik er det ikke. Både den rettslige og den faktiske avhengighet økes ved at vi går inn i EEC. Vår handlefrihet begrenses ikke bare av de forordninger og direktiver som kommer fra Bryssel, men også av at næringslivet må tilpasses forholdene i EEC-landene. Dette vil føre til en sterk innsnevring av vår frihet til å velge virkemidler i den økonomiske politikk. Og vi kommer ikke bare i et sterkere avhengighetsforhold til EEC-statene og deres felles organer, men også til de multi-nasjonale konserner. Romatraktatens diskrimineringsforbud vil avskjære oss fra å bruke konsesjonslovgivningen som middel til å hindre at den internasjonale storfinans skaffer seg kontroll over norsk næringsliv.

Det hevdes undertiden at selv om vår avhengighet vil øke om vi kommer inn i EEC, får vi til gjengjeld selv mulighet for å øve innflytelse på avgjørelsesprosessene der. Dette er nok i prinsippet riktig, men det er naivt å tro at det kan skapes balanse på den måten. Norge vil utgjøre ca. 2% av folketallet i et utvidet EEC og får - etter de regler som er foreslått - 5% av stemmetallet i Ministerrådet. Det må være klart at den innflytelse vi kan øve på andre, blir ytterst beskjeden sammenlignet med den de kan øve på oss.

2. Muligheten for fortsatt integrasjon i EEC må tas i betraktning.

Ifølge sitt formål er EEC en dynamisk organisasjon. Det sies i fortalet til Romatraktaten at medlemsstatene har besluttet å skape grunnlag for " et stadig nærere -fellesskap mellom de europeiske folk". For mange står en Vest-europeisk forbundsstat som det endelige mål. Utviklingen i den retning har ikke gått så raskt som mange ønsket da EEC ble stiftet. Men planene er ikke skrinlagt, og Davignon- og Werner-rapportene er skritt i retning av å få dem realisert. Vi vet ikke ennå hvor meget av planene som blir gjennomført, og hvor lang tid det i tilfelle vil ta. Men vi må regne med nye maktoverføringer til myndighetene i Bryssel som en realistisk mulighet.

Fra tilhengerne av norsk medlemskap blir det ofte hevdet at det vi skal ta stilling til nå, bare er om Norge skal tre inn i Fellesskapet slik det er idag. Til dette er imidlertid å si at hvis vi vil handle rasjonelt, må vi også ta hensyn til hvilke fremtidige konsekvenser våre handlingsvalg kan få. Og vi må ikke bare ta de sikre, men også de mulige, fremtidsperspektiver i betraktning.

Det innvendes mot dette at om vi kommer inn i EEC, er vi selv herrer over hvilke utvidelser av Fellesskapets maktområde vi vil gå med på. I og for seg er det riktig at vi formelt har adgang til å si nei til utvidelser som går ut over Romatraktatens rammer. Men for det første er det ikke helt anstendig å gå inn i en organisasjon som har som mål å gjennomføre et stadig nærmere fellesskap, med den baktanke at vi vil forsøke å bremse på utviklingen så godt vi kan. Og for det annet er det urealistisk å tro at vi har noen faktisk mulighet for å motsette oss gjennomføringen av planer som de andre EEC-landene går inn for.

Vi kan nok føle oss noenlunde sikre på at integrasjonen i EEC ikke vil gå vesentlig raskere enn Frankrike, og eventuelt England, går med på. Men i så fall er det den politiske kurs disse landene ønsker å følge vi setter vår lit til. Fransk politikk har som kjent undergått forandringer mange ganger før, og det er lettsindig å basere seg på at det aldri vil skje i fremtiden. Og uten støtte av stormakter har vi ingen mulighet for å bremse på utviklingen.

I Stortingsmeldingen gis det inntrykk av at vi ikke bare har mulighet for å si nei til tiltak som går ut over Romatraktatens rammer, men også til å nedlegge veto mot de vedtak Ministerrådet treffer i medhold av traktaten. Det henvises i den forbindelse til den praksis som ble innledet etter forliket i Luxembourg i 1966. Men den omstendighet at flertallet siden den tid har unnlatt å benytte seg av sin rett til å binde mindretallet i viktige saker, gir ingen garanti for at praksis alltid vil fortsette i samme spor. Traktatens avstemningsregler er ikke endret, og medlemsstatene kan falle tilbake på dem når som helst de måtte finne det opportunt. Det er riktig som anført i Stortingsmeldingen, at det idag ikke forelig-

ger spesielle tegn på at en forandring i praksis er middelbart forstående. Men vi vet ikke noe om hva fremtiden vil bringe.

Det er heller ikke særlig realistisk å trekke den slutning at når Frankrikes veto er blitt respektert, så vil også Norges bli det - selv om vi står alene med vårt standpunkt. Det er fordi Frankrike er en stormakt at de andre medlemsstater har måttet avfinne seg med de franske særstandpunkter. Dertil kommer at det neppe vil bli tålt så meget opposisjon fra nykommeres side som fra de opprinnelige medlemmers. Et tydelig tegn på det ser man i Davignon-rapporten som ikke tillater søkerlandene å delta på like fot med de opprinnelige medlemsland i det utenrikspolitiske samarbeid så lenge overgangsperioden varer. Det blir nemlig gjort et skille mellom konsultasjoner mellom de fullverdige medlemmer (de seks) på den ene side og meningsutvekslinger mellom disse og søkerlandene på den andre. Det er temmelig blåøyet å tro at Norge - hvis det står alene i en sak - noen gang vil driste seg til å nedlegge veto, og at dette vil bli tolerert av de andre. All sannsynlighet taler for at vår mulighet for å øve innflytelse ville bli større om Ministerrådet falt tilbake på traktatens avstemningsregler (med 5% av stemmene til oss), enn om den praksis som har sitt utgangspunkt i Luxembourg-forliket skal fortsette. For det å "diskutere seg frem til enighet" innebærer at reell økonomisk og politisk makt veier tyngre enn formell stemmevekt.

3. Er styresettet i EEC demokratisk?.

Svaret på dette spørsmål kan ikke bli annet enn et klart nei. Både den lovgivende og bevilgende myndighet er lagt til Ministerrådet og Kommisjonen. Europa-parlamentet - som er sammensatt av representanter som medlemslandenes nasjonalforsamlinger utpeker blant sine medlemmer - har praktisk talt ingen reell myndighet.

I Stortingsmeldingen (s. 70 sp. 1) sies at det nylig har skjedd en vesentlig utvidelse av Parlamentets innflytelse ved at det har fått kompetanse til å vedta budsjett. Dette er imidlertid å ta munnen litt for full. For Parlamentet er

bundet av avgjørelser som Ministerrådet tidligere har truffet, når det vedtar budsjettet. Det dreier seg i realiteten om ren sandpåstrøing.

Stortingsmeldingen gjør også et nummer av at Parlamentet (etter traktatens artikkel 144) kan vedta mistillitsforslag mot Kommisjonen - med den følge at den må gå. Mistillitsforslag krever imidlertid 2/3 flertall, og det er nær sagt utenkelig at noe slikt flertall noen gang skal kunne samles mot en kommisjon. Dertil kommer at det ikke er Parlamentet, men de enkelte lands regjeringer som bestemmer hvem som skal sitte i den nye kommisjon, hvis det utrolige skulle skje at et mistillitsforslag ble vedtatt. Det er også verd å merke seg at det bare er i forhold til Kommisjonen, og ikke i forhold til Ministerrådet, at Parlamentet har kontrollfunksjoner. Og - som det sterkt fremheves i Stortingsmeldingen - er det Ministerrådet som har høyeste myndighet i EEC.

Det er riktig at det foreligger planer om å styrke Parlamentets stilling. Men det ser ut til å ha lange utsikter med å få dem realisert. En av årsakene til det er at Parlamentet vanskelig kan gis reell innflytelse uten at medlemmene blir valgt direkte - slik at de slipper å dele sin tid mellom hjemlandets nasjonalforsamling og Fellesskapets. Parlamentet vil i så fall bli et rendyrket overnasjonalt organ, og hvis det skal få overført myndighet fra Ministerrådet, betyr det at man har tatt et langt skritt i retning av å opprette en forbundsstat. Det dilemma EEC står overfor, er m.a.o. at det ikke kan gjennomføres noe demokratisk styresett uten at medlemslandene oppgir enda mer av sitt nasjonale selvstyre enn de alt har gjort.

Den eneste form for demokratisk kontroll som Ministerrådet er undergitt, er den som består i at dets enkelte medlemmer kan trekkes til ansvar av sine respektive nasjonalforsamlinger. Denne kontroll er meget lite effektiv. For det første begrenses dens verdi av at det bare er det enkelte medlem og ikke hele rådet nasjonalforsamlingenene kan føre kontroll med. Og for det annet er mulighetene små også for å øve innflytelse på sitt eget lands representant i Ministerrådet. En av grunnene til det er at alt forberedende arbeid og alle forhandlinger foretas av regjeringene og deres eksperter.

Nasjonalforsamlingene kommer som regel først inn i bildet etter at sakene har låst seg så fast at det i realiteten ikke er annet å gjøre enn å godta regjeringenes standpunkt. En annen grunn til at nasjonalforsamlingene har små muligheter for å øve innflytelse, er at saker har en tendens til å bli mer innviklede, og til å få et mer teknisk preg, når de skal avgjøres av internasjonale organisasjoner. Og fordi nasjonalforsamlingene ikke har egne utredningsapparater, er de ofte henvist til å stole på hva regjeringens fagfolk har uttalt, når slike saker skal vurderes. Erfaringer fra de nåværende EEC-land tyder ikke på at nasjonalforsamlingene har klart å øve nevneverdig innflytelse på Ministerrådets avgjørelser. Etterfølgende kritikk kan nok forekomme, men noen mulighet for å påvirke de avgjørelser som skal treffes, har nasjonalforsamlingene praktisk talt ikke. Etter hva Gundersen (Introduksjon til EEC s. 138) opplyser, gjelder dette også den tyske Forbundsrag, til tross for at man der har en bestemmelse om at regjeringen skal holde den løpende underrettet om utviklingen i Ministerrådet.

4. Konsekvenser for demokratiet i det nasjonale og lokale plan.

Norsk medlemskap i EEC vil som nevnt føre til at en god del av den myndighet som i dag hører under regjering og storting, blir overført til Fellesskapets styreorganer i Bryssel. Totalt sett blir altså de norske statsmaktens betydning redusert. Men dessuten er det sannsynlig at det innbyrdes forhold mellom dem vil bli forskjøvet. Det sentrale forvaltningsapparat (departementer, direktorater o.l.) vil sannsynligvis få økt omfang og innflytelse. Regjeringen vil bli enda mer avhengig av ekspertene der enn den er i dag. Og den vil bli mindre avhengig av Stortinget. Ved å samtykke i medlemskap gir altså Stortinget ikke bare fra seg makt til Kommissjonen og Ministerrådet i Bryssel, men også til forvaltningen her hjemme.

En av grunnene til at en slik utvikling er sannsynlig, er at vi må bygge ut forvaltningsapparatet for å kunne vareta våre interesser i Fellesskapet. Vi vil trenge store staber av eksperter både i Oslo og Bryssel som har EEC-spørsmål som sin spesialitet. Disse ekspertene vil komme til å få

nøkkelposisjoner i vårt statsstyre, fordi det blir gjennom dem - og bare gjennom dem - at vi kan gjøre oss håp om å øve innflytelse på avgjørelsesprosessene i Fellesskapet. Og EEC-ekspertene vil trenge hjelp av eksperter på mange andre områder til å produsere slike argumenter og utredninger som kan tenkes å gjøre inntrykk på teknokratiet i Bryssel.

Foruten et slikt avsenderapparat trenger vi også et mottagerapparat for impulser fra Bryssel. Bl.a. må de forordninger og direktiver som gis der, innpasses i det norske rettssystem. Forordningene har uten videre lovs kraft i medlemslandene. Men vi kan likevel ikke innskrenke oss til å oversette dem. De skal ha forrang fremfor de lovene vi selv gir, og vi må til stadighet sørge for å endre disse slik at de tilpasses Fellesskapets regler. Gjør vi ikke det, vil lovsamlingen snart bli full av bestemmelser som ikke lenger har noen gyldighet. Direktivene skaper enda mer arbeid fordi de krever særskilte iverksettelsesvedtak av medlemslandets myndigheter. Og også her må den øvrige lovgivning søkes bragt i harmoni med nydannelsene.

Hittil har Fellesskapets organer vedtatt flere tusen forordninger og direktiver. Hvis Norge skulle bli medlem, får derfor våre myndigheter et stort engangsarbeid med å inkorporere i vårt rettssystem det som allerede foreligger av lovstoff i EEC. I tillegg kommer så det løpende arbeid med å fordøye nye bestemmelser etter hvert som de blir produsert av de flittige lovgivere i Bryssel. Jeg tror ikke vårt forvaltningsapparat idag har tilstrekkelig kapasitet til å makte disse oppgavene. Og selv om kapasiteten økes temmelig raskt, er det vel en fare for at mottageroppgavene i lang tid fremover vil legge beslag på så meget tid og krefter at det blir lite til overs til det avsenderapparat som skulle bringe norske synsmåter frem til de avgjørende instanser.

Hvor meget Stortinget i tilfelle kommer til å medvirke ved inkorporeringen av forordninger og direktiver, er ikke godt å si. Det er vel mulig at det vil betakke seg for å få størsteparten av sin tid beslaglagt med å strø sand på vedtak som er truffet i Bryssel, og at disse lovgivningsoppgavene derfor blir overlatt til Regjeringen og forvaltningen. Å skyve

~~fra seg denne lite fristende - oppgave~~ innebærer imidlertid visse betenkeligheter for Stortinget. For hvis det ikke vil følge med i den strøm av vedtak som kommer fra Fellesskapets styremakter, blir mulighetene for å øve noen innflytelse på de områder hvor disse har bestemmelsesrett, enda mindre enn de ellers ville være. Stortinget kan m.a.o. velge om det hovedsakelig vil fungere som et iverksettelsesorgan for Kommisjonen og Ministerrådet, og derved få en mulighet for å følge med i hva disse foretar seg, eller om det helt vil overlate den økonomiske politikk og utenrikspolitikken til Regjeringen og konsentrere seg om de - antagelig stadig mer begrensede - oppgaver som ikke berøres av Fellesskapets virksomhet.

I Stortingsmeldningen s. 70-71 fremheves betydningen av at man finner fram til former for behandling og vedtak innenfor de demokratiske lokale organer som kan gi det enkelte menneske større innflytelse på sin egen livssituasjon. Det hevdes at norsk EEC-medlemskap ikke vil redusere mulighetene for å gjennomføre slike former for demokrati.

Til dette er å si at vi nok vil kunne fortsette med å ha demokratisk sammensatte lokale organer. Men betydningen av de spørsmål som slike organer kan avgjøre, vil i mange tilfelle bli mindre. Særlig gjelder dette på det økonomiske område. Det er f.eks. lite sannsynlig at bøndenes og fiskernes organisasjoner vil få samme mulighet som de har i dag til å øve innflytelse på den økonomiske politikk på sine respektive områder. Dels vil deres formelle kompetanse måtte begrenses, og dels vil deres mulighet for å øve innflytelse på de avgjørelser som treffes sentralt, bli vesentlig redusert når de viktigste sentrale avgjørelser ikke lenger treffes i Oslo, men i Bryssel.