

# Styreformen i fellesskapet

Av **Torstein Eckhoff**



**FOLKEBEVEGELSEN  
MOT NORSK MEDLEMSKAP  
I FELLESMARKEDET**

Postboks 515 • Sentrum • Oslo 1 • Postgiro 20 86 69 • Bankgiro 8200.01.36065



## 1. Problemstillingene.

Debatten her i landet om Det europeiske fellesskap har vært temmelig ensidig konsentrert om de kortsiktige økonomiske virkninger av et eventuelt norsk medlemskap. Man har lagt hovedvekten på at det er et spørsmål om å tre inn i et felles marked, og drøftet hvilke muligheter og hvilke omstillingsproblemer det skaper for norsk næringsliv. Det skal ikke bestrides at disse spørsmål er viktige. Men enda viktigere er det at vi underkaster oss et nytt styre ved å tre inn i EEC. Vi kommer med i et forbund av stater som har felles styreorganer og som forutsettes å skulle føre en felles politikk. I EEC's «grunnlov» — Romatraktaten av 1957 — er målsettingen formulert slik (artikkel 2):

«Fellesskapet har til oppgave gjennom opprettelsen av et felles marked og gjennom en gradvis tilnærming av medlemsstatenes økonomiske politikk å fremme en harmonisk utvikling av den økonomiske virksomhet i Fellesskapet som helhet, og kontinuerlig og balansert ekspansjon, økt stabilitet, stadig sterkere stigning i levestandarden og nærmere forbindelser mellom de stater det forener.»

På grunn av sammenhengen mellom de forskjellige sektorer i samfunnslivet er det selsagt ikke mulig å samordne statenes økonomiske politikk uten at det også skjer en samordning på forskjellige andre områder, som f.eks. samferdsel, distriktsutbygging, arbeidsforhold, sosiale tiltak, forskning og undervisning, utenriks- og forsvarspolitik etc. En generell politisk integrering er derfor en forutsetning for at fellesskapets økonomiske målsettinger skal kunne realiseres fullt ut, og det fremheves ofte fra EEC-hold at en slik integrering også er et mål i seg selv.

At oppmerksomheten her hjemme først og fremst har vært rettet mot markedsfellesskapet i EEC, kan ha flere grunner. Først og fremst beror det nok på at den ideologiske debatt om Vest-Europas samling som har pågått på kontinentet siden krigens slutt, stort sett har gått oss hus forbi. Denne debatt er stilnet noe av i de senere år, fordi tidsperspektivet for full integrasjon er forskjøvet, men ideene er fortsatt levende. «Europa-tanken» har imidlertid aldri engasjert oss, og derfor har vi knapt nok merket at den eksisterte. Det har også bidratt til å skape et feilaktig bilde av hva EEC er, at det bare er den første fase av organisasjonens virksomhet vi hittil har vært vidner til. I denne fase har hovedoppgaven vært å fjerne hindringer for varebytte og etableringer på tvers av

landegrensene. Men når det på denne måten er skapt et felles marked, kan kreftene for alvor settes inn for å nå det neste mål: å skape en felles økonomisk politikk. Vi nærmer oss nå avslutningen av første etappe. Tollnedtrapningen mellom EEC-landene ble f.eks. avsluttet i 1968, 1½ år foran tidsskjemaet i traktaten. Og det ligger nær å tro at de politiske enhetsbestrebelsene vil tre sterkere frem i årene som kommer.

Under enhver omstendighet vil vi miste en god del av vår nasjonale selvstendighet gjennom en tilknytning til EEC. Vel står vi også idag i avhengighetsforhold til fremmede stater og internasjonale organisasjoner. Men de bånd som binder oss i dag er ikke på langt nær så faste og angår ikke så mange sider av vårt samfunnsliv som de vi blir viklet inn i i Fellesmarkedet.

For noen er dette en tilstrekkelig grunn til å motsette seg norsk medlemskap. Personlig anser jeg imidlertid ikke nasjonalt selvstyre for å være noe mål i seg selv. Det kan i visse tilfelle være et middel til å verne om vesentlige verdier. Men det kan også utgjøre en hindring for internasjonal avspenning og integrasjon. Vi bør ikke la vårt standpunkt dikteres av nasjonalromantiske følelser, men overveie nøkternt hva vi oppnår og hva vi oppgir ved å slutte oss til det europeiske fellesskap.

Noe av det viktigste de opprinnelige medlemmer av EEC har oppnådd ved å slå seg sammen, er sikkerhet for ikke i fremtiden å bli innviklet i kriger med hverandre. Særlig for Frankrike og Tyskland betyr nok dette en god del. Men kan vi regne med at EEC også i større målestokk vil være en fredsbevarende faktor? Er det f.eks. slik at en samling av Vest-Europa er et skritt i retning av en mer samlet verden? Noen vil kanskje rent umiddelbart svare ja på dette, ut fra det syn at utviklingen mot et verdenssamfunn må foregå skrittvis ved at små land slår seg sammen i stadig større politiske enheter. Men det er langt fra sikkert at dette er riktig. Dannelsen av store maktblokker har i mange tilfelle bidratt til å øke spenningen i verden. Det som oppnås i form av økt samkvem og samfølelse mellom de land som slutter seg sammen, kan mer enn oppveies ved at kløften mellom dem og andre land utdypes. Og hva man enn i sin alminnelighet måtte mene om dette, er det ihvertfall lite trolig at vårt land kan yde noe større bidrag til sikring av fred og frihet i verden ved å slutte oss til EEC enn ved å stå utenfor. De små relativt uavhengige land vil fortsatt ha viktige oppgaver som brobyggere mellom

øst og vest og mellom nord og sør.

En annen tenkelig grunn for tilslutning kunne være at det dreiet seg om et fellesskap med stater som politisk og ideologisk sto oss så nær at fellesskapet i seg selv hadde verdi for oss. Men hverken de opprinnelige EEC-land (Tyskland, Frankrike, Italia og Be-Nelux-statene) eller de assosierte land som stiler mot medlemskap (Hellas og Tyrkia), hører vel til dem vi aller helst vil ha styrefellesskap med. Vi vil nok føle oss noe mer hjemme i selskapet hvis også Storbritannia og Danmark kommer med. Men som helhet betraktet blir unionen likevel ikke den mest nærliggende sett fra vårt synspunkt. Spesielt betenkelig er det at ved å slutte oss til EEC risikerer vi å isolere oss fra de øvrige nordiske land, Sverige, Finland og Island. Riktignok har Sverige søkt om tilknytning til EEC, men uten å ville oppgi sin nøytralitet og uten å kunne gi sin tilslutning til EEC's politiske målsetting. Under disse omstendigheter er det lite trolig at noen ordning kan komme i stand. EEC-kommisjonen ga i sin rapport av 1967 om de foreliggende søknader uttrykk for at tilknytning av Sverige ikke bør komme på tale med mindre dette land uten forbehold godtar EEC's politiske mål. Ministerrådet sluttet seg til dette standpunkt i et vedtak av 27.10.70 der det gis uttrykk for at medlemskap forutsetter deltakelse i det politiske samarbeidet. Det er nok også tvilsomt om noen assosieringsordning kan komme på tale for Sveriges vedkommende.

Som **Fridtjof Frank Gundersen** fremhever (Introduksjon til EEC s. 222), er det

«fra EEC hold ved flere anledninger blitt gjort klart at hensikten med en assosieringsavtale med industrialiserte land må være en overgangsperiode til fullt medlemskap. En assosieringsavtale kan ikke være statisk, den må være dynamisk. Land som ikke vil akseptere dette, vil kunne sinke integrasjonsprosessen i EEC. EEC vil derfor motsette seg assosieringsavtaler der de assosierte søker å nyde de økonomiske fordeler, men unndrar seg de politiske forpliktelser.»

Fra norsk regjeringsside er det hevdet at vår søknad er betinget av at det oppnås en tilfredsstillende ordning for Sveriges vedkommende. Men det er vel fare for at vi ror oss så langt ut under forhandlingene om medlemskap, at det blir for sent å trekke seg ut når det er definitivt klarlagt at det ikke blir noen svensk assosiering.

Hva vi oppnår og hva vi oppgir ved å slutte oss til EEC, avhenger naturligvis i høy grad av hvordan Fellesskapet kommer til å bli styrt. Dette vet vi ikke noe sikkert om.

Men vi har to ganske gode holdpunkter for slutninger. For det første forteller det politiske og ideologiske klima i medlemsstatene en del om hva slags styre vi kan vente oss. Hvem som kommer med og hvem som blir stående utenfor, har m. a. o. ikke bare betydning for markedenes avgrensning og for spørsmålet om det er grunnlag for noen positiv fellesskapsfølelse, men også for spørsmålet om hvordan styret kan tenkes å bli.

Det annet holdpunkt for slutninger gir styre-apparatet i EEC. I det følgende skal vi konsentrere oppmerksomheten om det. Det vil bli gitt en oversikt over hva Fellesskapets organer kan bestemme, hvordan de er sammensatt og hvordan makten er fordelt mellom dem og de nasjonale myndigheter. Siktetpunktet med oversikten er å gi et grunnlag for å kunne vurdere hvilken innflytelse vi har mulighet for å øve, og hvilken politisk kurs vi kan vente oss at Fellesskapet vil følge.

## II. Hva Fellesskapets organer kan bestemme.

Roma-traktaten fastsetter hvilke oppgaver og mål Fellesskapet skal ha, men sier forholdsvis lite om hvordan oppgavene skal gripes an og målene nås. Det er dette det siktes til når Roma-traktaten blir karakterisert som en «ramme-avtale». Den setter en ramme om virksomheten og trekker opp de store linjer, men overlater ellers til de organer som ble opprettet ved traktaten, til å bestemme hvilken kurs som skal følges. Disse organene har både lovgivende, utøvende og dømmende myndighet. Fellesskapet har m. a. o. sitt eget statsapparat, og meget tyder på at det vil utvikle seg i retning av å bli en virkelig forbundsstat — i likhet med f.eks. U.S.A. og Sovjetunionen.

EEC's organer har for det første myndighet til å representere Fellesskapet overfor utenforstående land. De forhandler f.eks. om opptakelse av nye medlemmer og assosierte. De inngår handels- og tollavtaler som binder de enkelte medlemsland. Og de har forbindelse med FN, GATT og andre internasjonale organisasjoner.

For det annet kan de rette direktiver til medlemsstatene. De kan f.eks. forlange at en medlemsstat skal oppheve eller endre reguleringsbestemmelser som hindrer fri kapitalbevegelse og fritt varebytte. Direktiver og vedtak av denne art er myndighetene i vedkommende land forpliktet til å rette seg etter. Fellesskapets myndigheter har forøvrig også adgang til å komme med forskjellige slags anbefalinger, som formelt er uforbindende, men som nok likevel må tillegges stor vekt. Slike anbefalinger kan f.eks. gå

ut på at medlemslandenes lovgivning på et eller annet område bør gjøres mer ensartet.

For det tredje kan Fellesskapets myndigheter gjøre mange forskjellige slags vedtak som er direkte bindende for borgerne i de enkelte medlemslandene. De fastsetter f.eks. felles tolltariffer som direkte fastslår hva som skal betales i toll for de forskjellige varer i de enkelte land. De kan også gi forordninger eller lover (i den norske oversettelse av traktaten er brukt det misvisende uttrykk «reguleringer») om f.eks. landbrukspolitikk, priser på landbruksvarer, transportspørsmål, konkurranseregulerende avtaler og om meget annet. Disse lovene gjelder for befolkningen i medlemsstatene på samme måte som de lover landets egne myndigheter har gitt. Dersom det på noe punkt blir uoverensstemmelser mellom de to sett av regler, går imidlertid Fellesskapets bestemmelser foran landets egne lover, ja til og med foran grunnlovsbestemmelser. Fellesskapets myndigheter kan også rette påbud og forbud av forskjellig art til enkeltpersoner, selskaper og organisasjoner i medlemsstatene. I enkelte tilfelle kan de også ilegge tvangsmulkt og bøter. Ifølge en forordning av 1962 om konkurranseregulering, kan således en bedrift eller en sammenslutning som bryter noen av forbudene der, legges opp til en million dollars i bot. Det sies i forordningen at slike bøter ikke skal ansees som straff, men det er vanskelig å se hva forskjellen består i.

Den nevnte adgang til å gi lover og treffe andre vedtak er ikke ubegrenset. Myndighetene må holde seg innenfor traktatens rammer. Men disse rammene er vide og vage. I tillegg til de forskjellige spesifiserte beføyelser som organene er gitt, har de i artikkel 235 fått generalfullmakt til å treffe bestemmelse om et hvert tiltak som «synes nødvendig for å virkeliggjøre et av fellesskapets mål». Denne fullmakten har hittil vært lite brukt, og enkelte forfattere har tolket den innskrenkende. Men etter sin ordlyd favner den meget vidt, og hva som i fremtiden kan bli lagt i den, er ikke godt å si.

Den vidtrekkende myndighet som EEC-organene er gitt, innebærer at medlemsstatenes selvstendighet reduseres tilsvarende. Dessuten blir det mindre mulighet for demokratisk kontroll med styremaktene. Det vil alltid være tilfelle når makt overføres fra nasjonale til overnasjonale organer, fordi det derved blir større avstand mellom de styrende og de styrte. Det blir vanskeligere for folk å følge med i hva som skjer, og vanskeligere å få rettet på det

man er misfornøyd med. Hvor meget den demokratiske kontroll blir svekket, beror imidlertid på hva slags overnasjonale myndigheter det dreier seg om. Det skal vi se på i neste avsnitt.

## III. De enkelte organers sammensetning og myndighet.

Det demokratiske innslag i styreapparatet er meget beskjedent. Fellesskapet har riktignok en Forsamling (eller parlament). Men dens medlemmer blir ikke valgt ved direkte folkevalg, og de har små muligheter for å øve innflytelse. De utpekes av medlemsstatenes nasjonalforsamlinger blant disses egne medlemmer. Forsamlingens 142 plasser er fordelt slik at Tyskland, Frankrike og Italia har 36 hver, Belgia og Nederland 14 hver og Luxembourg 6. Hvis søkerlandene kommer med, er Forsamlingen foreslått utvidet til 208 representanter, hvorav Norge får 10. Partifordelingen er det nasjonalforsamlingene som bestemmer. De har hittil fulgt det prinsipp at både regjeringspartier og opposisjon skal være representert. Men noe speilbilde av de politiske grupperinger i medlemslandene er Forsamlingen ikke blitt. Bl. a. er kommunistene ikke representert, til tross for at de har en sterk stilling både i Italia og Frankrike.

Forsamlingen har hverken lovgivningsmyndighet, beskatningsmyndighet eller bevilgningsmyndighet. Som hovedregel kan den overhodet ikke treffe noe bindende vedtak, men må innskrenke seg til å gi rådgivende uttalelser om tiltak som foreslås av Kommisjonen og vedtas av Ministerrådet. Til dette kommer at Forsamlingens medlemmer jo også er medlemmer av sine egne lands nasjonalforsamlinger. De har altså et annet ansvarsfullt verv ved siden av. Den tid de får til rådighet for å sette seg inn i Fellesmarkedets saker, er derfor begrenset. Forsamlingens sesjoner er også meget kortere enn nasjonalforsamlingenes og må fortrinnsvis legges til tider hvor disse ikke møter. Dette har vanskeliggjort Forsamlingens arbeid. En annen vanskelighet ligger i at den har sine møter i Strasbourg og derfor ikke har så lett for å få kontakt med Kommisjonen og Ministerrådet som begge holder til i Brussel.

Ministerrådet er det organ innen Fellesskapet som har avgjørelsesmyndighet i de viktigste sakene. Det vedtar både lover, tolltariffer og budsjetter, retter bindende direktiver til medlemsstatene og inngår traktater med andre stater. Ministerrådet har en representant fra hver av regjeringene i de seks medlemsstatene. Noen av Ministerrådets vedtak krever enstemmighet, andre kva-

lifisert flertall. I sistnevnte tilfelle har medlemmenes stemmer forskjellig vekt. De tyske, franske og italienske stemmer veier hver for fire, de belgiske og nederlandske for to, og den luxembourgske for én. For å oppnå kvalifisert flertall kreves 12 stemmer. De tre store land kan altså nedstemme de tre små i alle saker som avgjøres ved kvalifisert flertall.

Rådet kommer som regel sammen en gang i måneden og møtene pleier å vare et par dager. Sammensetningen varierer ofte fra møte til møte fordi det beror på sakenes art og hvilken statsråd som blir pekt ut til å representere sitt land i Rådet. Det har forøvrig utviklet seg den praksis at en stat kan sende en embedsmann istedenfor en statsråd til rådmøte. — At sammensetningen stadig skifter, og at det går forholdsvist lang tid mellom møtene, svekker naturligvis Rådets stilling i forhold til Kommissjonen. For i noen grad å avbøte disse svakheter har Rådet fått et eget sekretariat med et par hundre ansatte og en fast komite som tjener som kontaktorgan mellom EEC og de nasjonale myndigheter, og som forbereder sakene for Rådet. Denne komiteen har etter hver fått stor betydning. Saker hvor komiteens medlemmer er nådd frem til full enighet, passerer som regel Rådet uten bemerkninger.

Det viktigste styreorgan i EEC er Kommissjonen. Den har ikke så vidtgående myndighet som Ministerrådet. Men dens reelle makt er langt større enn dens formelle kompetanse. Ifølge traktaten består Kommissjonen av 9 personer som oppnevnes av medlemsstatenes regjeringer ved gjensidig overenskomst. Det har hittil vært oppnevnt 2 fra hvert av de store og 1 fra hvert av de små medlemsland. I en overgangsperiode fra 1967 til 1970 har forøvrig Kommissjonen hatt 14 medlemmer på grunn av sammensmeltingen med Kull- og stålunionen (CEA) og Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM). Kommissjonsmedlemmenes funksjonstid er 4 år, men de kan gjenvelges, og det har i stor utstrekning skjedd hittil. I traktaten er det lagt stor vekt på å sikre Kommissjonen **uavhengighet**. Dens medlemmer skal, heter det, «utøve sine verv i full uavhengighet i Fellesskapets alminnelige interesse». Og de skal «ikke søke eller motta instruksjoner fra noen regjering eller noe annet organ». Medlemsstatene har på sin side forpliktet seg til ikke å påvirke Kommissjonens medlemmer i utførelsen av dens verv. Tilknytningen til Fellesskapet blir derfor både varigere og sterkere for de som sitter i Kom-

missjonen enn for Ministerrådets og Forsamlingens medlemmer. Det styrker i høy grad Kommissjonens stilling at den har et stort administrasjonsapparat under seg. Medlemmene er sjefer for hvert sitt departement med til sammen omtrent 5000 ansatte. De har altså en svær stab av eksperter til rådighet, og det sier seg selv at ekspertise er en viktig kilde til makt når man befatter seg med så kompliserte økonomiske og tekniske saker som Fellesskapets myndigheter gjør.

Traktaten gir Kommissjonen gode muligheter for å utnytte sin maktstilling. I mange saker har den selvstendig avgjørelsesmyndighet. Den kan på egen hånd rette mange forskjellige slags påbud og forbud, både til enkeltpersoner, selskaper og organisasjoner i medlemsstaten og til disse regjeringer. På enkelte områder har Kommissjonen også selvstendig lovgivningsmyndighet, dels i henhold til traktaten, og dels i henhold til delegasjon fra Rådet. Etter hvert som lovgivningsaktiviteten øker, er det sannsynlig at stadig mer myndighet vil bli delegert til Kommissjonen. — De aller viktigste sakene må imidlertid avgjøres av Ministerrådet. Men Rådet kan ikke ta opp noen sak uten at det foreligger et forslag fra Kommissjonen, og Kommissjonens forslag kan bare fravikes når det er enstemmighet om det i Rådet.

Sett på bakgrunn av den myndighet Kommissjonen har, er det naturlig å karakterisere den som Fellesskapets regjering. Den er en regjering som rår over store maktmidler og som hverken er avhengig av velgere eller av folkevalgte organer. Det er m.a.o. et typisk embetsmannsstyre de har i EEC. Det minner på mange måter om det styre vi hadde her i landet før 1884. De viktigste forskjeller er at forvaltningsapparatet i EEC har et mer teknokratiske preg, og at Forsamlingen der er mer maktesløs enn vårt Storting noen gang har vært.

Kommissjonen kan naturligvis ikke la være å ta et visst hensyn til Fellesskapets andre organer. Når det gjelder juridiske spørsmål, f.eks. om traktatens fortolkning, har Fellesskapets domstol det siste og avgjørende ord. Og i de saker hvor Ministerrådet har avgjørelsesmyndighet, må Kommissjonen naturligvis ta hensyn til oppfatningene der. Den før nevnte komité av representanter for medlemsstatene som Rådet har som hjelpeorgan, har også opparbeidet seg en sterk stilling. Enkelte regner med at den etter hvert vil bli Kommissjonens viktigste motpol. Det kan m.a.o. bli tale om en slags maktbalanse mellom Felles-

skapets byråkrati og de enkelte medlemslands byråkratier.

#### IV. Finnes det ingen muligheter for demokratisk kontroll med Kommissjonen og Ministerrådet?

Når det gjelder Kommissjonen, har traktaten gjennomført et skinn av parlamentarisme ved å bestemme at den må gå hvis Forsamlingen vedtar et mistillitsforslag med  $\frac{2}{3}$  flertall. Det kvalifiserte flertall som kreves, gjør det imidlertid ytterst lite sannsynlig at noe slikt mistillitsforslag noen gang skal bli vedtatt. Forsamlingen har som før nevnt 142 medlemmer. Så lenge Kommissjonen har mer enn  $\frac{1}{3}$  (dvs. minst 48) på sin side, vil den kunne motstå ethvert angrep. At en stormakt og et annet land støtter Kommissjonen, er altså nok til å redde den selv om alle de andre lands representanter stemmer for mistillitsforslaget. Om man i stedet tenker seg en avstemning etter partilinj, blir det også mildest talt vanskelig å stable på beina  $\frac{2}{3}$  flertall mot Kommissjonen. Fra først av var det tre partigrupper i Forsamlingen: sosialdemokrater, kristelige demokrater og liberale. Den sistnevnte gruppe rommer mange politiske avskygninger — fra sentrum mot høyre. I de senere år har dessuten franske gaullister utgjort en egen gruppe.

Den sosialdemokratiske gruppe er størst (litt mer enn  $\frac{1}{3}$ ) og vil få styrket sin stilling hvis England, Danmark og Norge kommer med. Med mindre det skulle skje en sterk forskyvning av partisammensetningen, kan det vanskelig tenkes noen partikoalisjon som kunne samle  $\frac{2}{3}$  flertall om et mistillitsforslag.

Til dette kommer at Forsamlingen ikke har innflytelse på sammensetningen av den nye kommisjon som blir oppnevnt etter et eventuelt mistillitsvedtak. Her som ellers utnevnes Kommissjonens medlemmer av medlemsstatenes regjeringer ved gjensidig overenskomst. Selv om det utrolige skulle skje at Forsamlingen vedtok et mistillitsforslag, ville den ikke derved oppnå noen kursendring i Fellesskapets styre med mindre også regjeringene ønsket dette. En isolert aksjon fra Forsamlingens side mot Kommissjonen blir under disse omstendigheter fullstendig meningsløs. — Man tar neppe munnen for full om man sier at traktatens bestemmelse om mistillitsforslag er en papirbestemmelse som aldri kan få noen betydning i praksis.

Ministerrådets medlemmer har Forsamlingen overhodet ikke adgang til å få fjernet gjennom mistillitsforslag. Og Rådet er heller ikke på annen måte gjort parlamentarisk ansvarlig

overfor Forsamlingen. Den eneste mulighet Forsamlingen har til å øve innflytelse er gjennom sine rådgivende uttalelser. Traktaten foreskriver at denne uttalelse skal innhentes i enkelte av de tilfelle hvor den endelige avgjørelse hører under Rådet. Slik konsultasjon er imidlertid ikke nødvendig i alle de tilfelle hvor Rådet treffer avgjørelsen, og ikke i noe tilfelle når Kommisjonen har avgjørelsesmyndighet. I praksis blir Forsamlingen spurt til råds noe oftere enn det er foreskrevet i traktaten. Men hverken Rådet eller Kommisjonen har noen som helst plikt til å ta hensyn til de råd Forsamlingen gir. Og ofte er sakene i realiteten avgjort gjennom underhåndsforhandlinger mellom Kommisjonen og Rådet (eller dets representanter) før de blir forelagt Forsamlingen. Det har så vidt jeg vet ennå ikke forekommet at Rådet og Kommisjonen har tatt opp forhandlinger på nytt fordi Forsamlingen har foreslått endringer i et forslag.

Forsamlingen kan heller ikke kreve at rådsmedlemmene skal delta i noen av dens møter og gjøre rede for sitt syn der. Det er Rådet selv som bestemmer om medlemmene skal uttale seg i Forsamlingen og på hvilke vilkår det skal skje. Forsamlingen har forsøkt å provosere rådsmedlemmene til å overvære flest mulig av dens møter og til å få diskusjon i gang med dem. Men det har vist seg vanskelig å få dem til å uttale seg. Som regel har de presisert at de ikke taler på Rådets vegne, men på sin regjering.

Fellesskapets forsamling er altså fullstendig maktesløs, og de enkelte lands nasjonalforsamlinger har heller ikke store muligheter for å øve innflytelse på Fellesskapets styre. Kommisjonen skal som før nevnt ikke stå i noe avhengighetsforhold til nasjonale organer. Det ville være i strid med traktaten om en nasjonalforsamling forsøkte å påvirke dem. Derimot har nasjonalforsamlingen rettslig adgang til å forsøke å påvirke sitt lands representant i Ministerrådet — i samsvar med de parlamentariske prinsipper som følges i vedkommende land. Hos oss har f. eks. Stortinget adgang til å gi Regjeringen instruksjoner om hvordan den skal utøve sin myndighet, og til å kreve informasjon fra den i form av meldinger, svar på spørsmål og interpellasjoner m. v. Følgen av at Regjeringen ikke retter seg etter Stortingets ønsker kan i ekstreme tilfelle bli at den — eller noen av dens medlemmer — tvinges til å gå av gjennom mistillitsvedtak.

Men én ting er hvilke rettslige

maktmidler en nasjonalforsamling rår over, noe annet hvilke faktiske muligheter den har for å øve innflytelse. Når det gjelder spørsmål om utenrikspolitikk og om forholdet til internasjonale organisasjoner, har nasjonalforsamlingene — både hos oss og andre steder — hatt vanskelig for å gjøre seg noe særlig gjeldende. En av grunnene til det er at det er Regjeringen eller dens eksperter som foretar alt det forberedende arbeid og fører de forhandlinger som ligger til grunn for internasjonale overenskomster og vedtak. Stortinget kommer som regel først inn i bildet etter at saken er låst fast gjennom forberedende tiltak eller forhandlinger, slik at det i realiteten ikke har annet å gjøre enn å godta Regjeringens standpunkt. En annen grunn til at Stortinget har små muligheter for å øve innflytelse i disse sakene, er at det ofte kreves spesialkunnskap om innviklede økonomiske, tekniske og organisatoriske forhold for å kunne gjøre seg opp en selvstendig mening. Og Stortinget som jo ikke har noe eget utredningsapparat, er i stor utstrekning henvist til å stole på holdbarheten av den veiledning Regjeringens eksperter gir. Det har også forekommet at Stortinget har vært nødt til å treffe vedtak uten en gang å få adgang til å se de sentrale dokumenter i saken, fordi disse har vært hemmeligstemplet av vedkommende internasjonale organisasjon. Jeg anser det for lite trolig at Stortinget vil få bedre mulighet til å føre forhåndskontroll med regjeringsrepresentantens virksomhet i Ministerrådet enn det har når det gjelder virksomheten i andre internasjonale organisasjoner som vi deltar i.

I Tyskland har de forsøkt å sikre Forbundsagen en viss innflytelse ved å bestemme at regjeringen skal holde den løpende underrettet om utviklingen i Ministerrådet. Underretning må finne sted før Rådet treffer sin beslutning dersom denne har lovs virkning i Tyskland eller nødvendiggjør lovgivning der. Slike regler kan nok kanskje gi nasjonalforsamlingen noe større mulighet for å øve innflytelse enn den ellers ville ha. Men erfaringer fra Tyskland tyder på at reglens verdi er sterkt begrenset. Jfr. herom Gundersen, Introduksjon til EEC s. 138, som bl. a. anfører:

«I praksis har instruksjonene støtt på visse vanskeligheter. Ofte vil ikke Forbundsagen ha tilstrekkelig tid til disposisjon til å gjennomgå et forslag før det allerede er vedtatt i Rådet. Der-til kommer at Kommisjonen ofte vil endre sitt opprinnelige forslag

vesentlig etter som forhandlingene i Rådet skrider frem, undertiden under press av knappe tidsfrister. Det vil da ikke bli tid for rådsrepresentanten til stadig å innhente nye instruksjoner fra Forbundsagen. Det er åpenbart at hensynet til den nasjonale parlamentariske kontroll her støter mot effektivitetshensynet i EEC. Instruksjer vanskeliggjøres også av at Rådets interne reglement bestemmer at forhandlingene ikke skal offentliggjøres.»

Lovens påbud om at Forbundsagen skal ha forhåndsvarsel, blir forøvrig ikke alltid overholdt. Den fikk således ikke oversendt teksten til de jordbruksforordninger som var vedtatt i januar 1962 før 9. juli samme år. Dette reagerte den sterkt på. Men noe særlig forsøk på å øve innflytelse på de avgjørelser som treffes i Rådet, har Forbundsagen ikke gjort. Den eneste av medlemslandenes nasjonalforsamlinger som har gjort det, er (ifølge Gundersen 1. c. s. 139) den hollandske. I Belgia, Frankrike, Luxembourg og Italia har nasjonalforsamlingene vist stor interesse for resultatene av Rådets forhandlinger — men ikke prøvd å påvirke dem.

Siden både Fellesskapets forsamling og nasjonalforsamlingene er temmelig maktesløse, må vi spørre om det finnes andre muligheter for demokratisk innflytelse på avgjørelsesprosessen. En mulighet som har vært nevnt (bl. a. av Gundersen 1. c. s. 140 flg.), er at interesseorganisasjonene skal kunne øve påtrykk på Kommisjonen. Fagbevegelsen, landbruksorganisasjonene og andre næringsorganisasjoner har sekretariater i Brussel som forsøker på det. En videre utbygging av dette «korporative demokrati» er nok tenkelig. Men det sier seg selv at bare store organisasjoner som kan operere på tverrnasjonal basis har noen mulighet for å gjøre seg gjeldende. Det finnes ingen reell sjanse for at f. eks. forbrukernes interesse i å unngå prisstigning vil kunne ivaretas på denne måten. Krav fra de forskjellige underprivilegerte grupper i samfunnet (funksjonshemmede, lavtlønsgrupper, etniske og språklige minoriteter etc.) om å få bedret sine kår, vil heller ikke kunne kanaliseres gjennom noe tilstrekkelig slagkraftig sekretariat i Bryssel. Det samme gjelder naturverninteresser og alle slags nasjonale serinteresser — for ikke å snakke om distriktsinteresser. Etter mitt skjønn er det temmelig misvisende å tale om «demokrati» i forbindelse med de pressgrupper som opererer i Bryssel. De eneste interesser som har muligheter for å hevde seg der, er de næringsinteresser som på

forhånd står sterkt i Fellesskapet. Bare de har slik organisasjonsmessig styrke at Kommissjonen må ta hensyn til dem.

#### V. EEC-medlemskapets innvirkning på den innenlandske maktfordeling.

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 styre-organer 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 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 ivareta våre interesser i Fellesskapet. Vi vil trenge store staver av eksperter både i Oslo og i 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, som nevnt, uten videre lovs kraft i medlemslandene. Men vi kan likevel ikke innskrenke oss til å oversette dem. De skal jo 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. 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 retts-system 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 flittige lovgivere i Bryssel. Jeg tror ikke vårt forvaltningsapparat i dag har tilstrekkelig kapasitet til å makte disse oppgavene. Og selv om kapasiteten økes temmelig raskt, er det vel en fare for at mottageroppagavene 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. Mange av de innenlandske oppgaver som forvaltningen burde ta seg av, må sikkert også skyves til side.

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 lovgivningsoppagavene derfor blir overlatt til Regjeringen og forvaltningen. A 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 Kommissjonen 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.

#### VI. Idéene om demokratisering av styret i Fellesskapet.

Det udemokratiske styresett har skapt bekymringer på mange hold, ikke minst blant Fellesskapets forkjempere. Mange reformforslag som går i retning av å styrke Forsamlingens makt, har vært diskutert. Noen av forslagene har imidlertid liten reell betydning fordi de ikke forutsetter noen forandring av den nåværende valgordning. Det synes klart at Forsamlingen aldri kan få noen reell innflytelse så lenge den er sammensatt av representanter fra medlemsstatenes nasjo-

nalforsamlinger som med lange mellomrom har møter i Strasbourg. Skal det bli noen virkelig forandring, må Forsamlingen bestå av representanter som er direkte valgt til den, og som har arbeidet der som heltidsjobb. I traktatens artikkel 138, punkt 3, er det da også forutsatt at man skal gå over til en slik ordning når medlemsstatene finner at tiden er moden for det. Og meningen har vel vært at når denne reform er gjennomført, kunne man som et neste skritt overføre noe av den lovgivende og bevilgende myndighet fra Rådet til Forsamlingen.

Hittil har imidlertid ikke medlemsstatenes regjeringer villet gå inn for noen slike forandringer. Spørsmålet var senest oppe på det møtet som ble holdt i Haag i desember 1969 mellom stats- og regjeringssjefene samt utenriksministrene i EEC-landene. I kommunikéet derfra heter det at «spørsmålet om fremgangsmåten når det gjelder direkte valg skal fortsatt være under vurdering i Ministerrådet». Denne reformplanen skal altså fortsatt ligge på is. Derimot ble det bebudet under det nevnte toppmøte at man aktet å styrke Forsamlingens budsjettmessige fullmakter. På hvilken måte det skal skje er ikke nærmere spesifisert. Sannsynligvis dreier det seg ikke om noen forandring av nevneverdig betydning.

At regjeringene og Ministerrådet har vært lite tilbøyelige til å gå inn for en demokratisering av styreformene i Fellesskapet, er høyst forståelig. De forandringer som er på tale, går jo i retning av å styrke Forsamlingens makt på bekostning av Rådets. Kommissjonens maktstilling har det så vidt jeg vet ikke vært noe spørsmål om å gjøre innhugg i. Tvert imot er det vel mulig at Kommissjonens stilling vil styrkes ytterligere hvis Forsamlingen overtar rollen som dens motspiller. For det er meget som taler for at Forsamlingen både vil bli en svakere og mer medgjørlig motspiller enn Ministerrådet har vært. Hittil har i hvert fall Kommissjonen og Forsamlingen kommet godt overens. Begge har gått inn for en raskere integrasjon enn Rådet har villet gå med på.

Dette bringer oss over til det som vel må sies å være den vesentlige innvending mot å styrke Forsamlingens stilling, nemlig at det vil føre til en ytterligere reduksjon av medlemsstatenes nasjonale selvstendighet. Skal Forsamlingen velges direkte, vil den bli et rendyrket overnasjonalt organ i likhet med Kommissjonen. Og skal myndighet føres over fra Rådet til en slik forsamling, vil medlemssta-

tenes mulighet for å føre kontroll med utviklingen, bli vesentlig svekket. Man ville ved å gjennomføre en slik forandring ha tatt et langt skritt i retning av å etablere en forbundsstat. EEC står m.a.o. over for det dilemma at man ikke kan gjennomføre noe som ligner på et demokratisk styresett uten at medlemsstatene mister en vesentlig del av sin nasjonale selvstendighet.

Det er vel også tvilsomt hvor meget man vil oppnå i retning av demokrati ved å gjennomføre de nevnte reformene. For så lenge Kommisjonen ikke har noe reelt parlamentarisk ansvar overfor Forsamlingen, vil dennes mulighet for å øve innflytelse i alle tilfelle bli beskjeden. Det kan også reises spørsmål om hvordan et europeisk politisk system vil fungere. Er f. eks. forutsetningene tilstede for partidannelse på tvers av landegrensene? Når det gjelder våre egne partier, ville vel Høyre og Arbeiderpartiet ikke ha så vanskelig for å gli inn i europeiske grupperinger. Kanskje kunne også Kristelig Folkeparti finne seg til rette blant sine trosfeller på kontinentet. Men for Venstre og Senterpartiet ville det sikkert by på problemer hvilke europeiske partier de skulle la seg integrere i.

#### VII. Konklusjoner.

Det som er sagt i det fore-

gående, kan kort sammenfattes slik at EEC har et utpreget byråkratistyre. Maktssenteret ligger i det svære embetsverk i Brussel som står under Kommisjonens ledelse. Den eneste motpol av betydning er medlemslandenes regjeringer og byråkratier som Ministerrådet kan støtte seg til.

Ordet «byråkrati» forbindes ofte med sendrektighet og formalisme. Men det er ikke dette jeg legger i ordet. Jeg har brukt det i en helt nøytral betydning som betegnelse på et styre av fagfolk som er organisert på lignende måte som i våre departementer og direktorater. Den største fare ved en slik styreform ligger etter mitt skjønn ikke i de tendenser til sendrektighet og formalisme som nok kan forekomme, men i at fagfolk lett blir ensidige.

Karakteristisk for fagfolk er jo at de har spesialkunnskap på et eller annet område. De har som regel brukt mange år av sitt liv for å perfektionere seg innen et forholdsvis snevert felt. Som rimelig kan være vil de gjerne tro at denne innsikt de selv har del i, er spesielt viktig. Og de får tendens til å prioritere de verdier de har som oppgave å fremme, høyere enn de fleste andre verdier. Dette gjelder for alle slags fagfolk — enten det er tannpleie, vassdragsregulering, regnskapsførsel eller vareomsetning de har spesialisert seg på.

Det er utvilsomt behov for fagfolk både i statlige og overstatlige styreorganer. Men de bør helst ikke være enerådende. En av fordelene ved en demokratisk styreform er at politikere med en mer almen orientering utgjør en motvekt mot fagspesialistenes tendenser til ensidighet. Dessuten byr saksbehandlingen i parlamentariske forsamlinger på garantier. Ved at spørsmålene tas opp til åpen debatt, får også opposisjonen mulighet for å legge frem sine synspunkter, og almenheten blir orientert på en langt bedre måte enn når avgjørelsene treffes av forvaltningsorganer.

Det er en alvorlig svakhet ved styret i EEC at de demokratiske kontrollmekanismer mangler. Ut fra det vi vet om Fellesskapets målsettinger og sammensetningen av dets styreorganer, er det en nærliggende fare for ensidighet. Å øke produksjonen og omsetningen av varer kan lett bli gitt så høy prioritet at andre viktige hensyn blir skadelidende. Det kan f. eks. være fare for rovdrift på naturressursene, for at kløften mellom rike og fattige land skal bli utdypet, for at velstanden i vårt eget land skal bli atskillig mer ujevnt fordelt enn vi er vant til, og for at det skal bli ført en utenrikspolitikk som er dirigert av behovet for råstoffer og markeder.

KLIPP UT — SEND INN

Jeg ønsker å bli medlem av Folkebevegelsen, kontingent minimum kr. 10,—  
(Postgirokonto 208669. Flere kan tegne seg på separat adresseliste som sendes inn sammen med denne kupongen.)

Navn: .....

Adresse/tlf: .....

**FOLKEBEVEGELSEN MOT NORSK MEDLEMSKAP I FELLESMARKEDET**

Postboks 515 — Sentrum — Oslo 1 — Postgiro 20 86 69 — Bankgiro 8200.01.36065