

Einar Løchen

NASJONAL SUVERENITET

*—internasjonalt og
overnasjonalt samarbeid*



Europabevegelsen i Norge

www.pdf-arkivet.no/eec/ (2022)

NASJONAL SUVERENITET — INTERNASJONALT OG OVERNASJONALT SAMARBEID

Av Einar Løchen

Når man sier at en stat er suveren, mener man at den er selvstendig, ikke underordnet en annen stat ved en felles statsforfatning.

Suvereniteten var i eneveldige stater knyttet til statssjefens person. I demokratiske stater er den knyttet til statens organer, i Norge til Regjeringen og Stortinget.

Suvereniteten har to sider: Myndigheten til å styre og binde staten innad i forhold til borgerne og landet, og myndigheten til å binde staten utad i forholdet til andre stater.

Det synes å være en alminnelig oppfatning at stater opprinnelig var absolutt suverene i internasjonal politikk, og at deres suverenitet først ble begrenset gjennom et forpliktende eller overnasjonalt samarbeid. Suvereniteten har imidlertid aldri vært ubegrenset. Alle suverene stater er bundet av folkerettens regler i sin handlefrihet.

Historisk sett har små stater hatt store vanskeligheter med å få sin suverenitet respektert i internasjonalt samarbeid. Tradisjonen i Europa inntil den første verdenskrig var at stormaktene på egen hånd førte forhandlinger og tok bestemmelser om alle vesentlige spørsmål i internasjonal politikk. De europeiske stormakters politikk i hele det 19. århundre i den såkalte «europeiske konsert» var et typisk eksempel på dette. De små stater ble ikke engang tatt med på råd, men måtte godta de resultater som ble forelagt dem av de store. Et eksempel på dette har vi i de fredsforhandlinger som ble

ført etter Balkankrigene. Fredsforhandlingene ble ført mellom stormaktene alene, og de små krigførende Balkanstater måtte vente i forværelset. Etter at stormaktene var blitt enige, fikk de seg forelagt resultatet og med beskjed om å undertegne fredstraktaten slik den var fastsatt av stormaktene – eller forlate konferansen. De små stater måtte også ofte tåle intervensjon med makt fra stormaktene.

Mot denne stormaktsdominering har de små stater forsøkt å få anerkjent visse prinsipper i internasjonal rett. For det første: Prinsippet om at enhver stat, stor eller liten, rettslig sett er likestillet og under forhandlinger skal ha en stemme.

For det annet suverenitetsprinsippet. Av suverenitetsprinsippet forsøkte man å utlede at en suveren stat ikke kan pålegges nye begrensninger i sin handlefrihet, utover hva den alminnelige folkerett medfører uten at den selv har samtykket i det.

HVORDAN HAR SMÅ STATER FÅTT ANERKJENT DEN RETTSLIGE LIKESTILLING OG SUVERENITETSPRINSIPPET I DET INTERNASJONALE SAMARBEID

Først gjennom Folkeforbundet etter den første verdenskrig kom de små stater, blant dem Norge, for alvor med i internasjonalt samarbeid. I Folkeforbundets Forsamling ble alle medlemsstater, små og store, representert og hadde hver en stemme. Men stormaktenes politiske lederstilling ble gitt rettslig uttrykk i bestemmelsen om faste plasser for stormaktene i Folkeforbundets Råd.

I FN's generalforsamling er statene likestillet og har hver én stemme. Til gjengjeld kan Forsamlingen bare treffe anbefalinger og ikke bindende vedtak. I Sikkerhetsrådet, som er det organ som har fått hovedansvaret for å opprettholde mellomfolkelig fred og sikkerhet, er stormaktene fast representert, mens de mindre stater bare av og til vil kunne regne med en plass. Bare stormaktene er dessuten gitt vetorett. De

mindre stater, derunder Norge, har imidlertid påtatt seg å godta og sette i verk de beslutninger Sikkerhetsrådet treffer, uansett om det er representert i Rådet eller ikke. Sikkerhetsrådet kan treffe avgjørelser av vesentlig betydning for spørsmålet om krig eller fred i verden. Medlemsstatene må f.eks. gjennomføre de sanksjoner Rådet vedtar mot en angriperstat, som f. eks. å bryte den økonomiske forbindelse med staten eller stille tropper til disposisjon for Sikkerhetsrådet.

Fredsforhandlingene både etter den første og den annen verdenskrig har vært ledet av stormaktene. Det samme gjelder forhandlingene om nedrustning og atomkontroll. Disse har vært både ledet og delvis ført av stormaktene uten deltakelse av mindre stater. De pågående forhandlinger om strategisk rustningskontroll mellom USA og Sovjet-Samveldet (SALT-forhandlingene) i Helsingfors og Wien er et eksempel på dette.

Også et samarbeid mellom selvstendige stater bygget på enstemmighetsprinsippet begrenser statenes suverenitet eller handlefrihet. Noen eksempler fra det internasjonale samarbeid Norge har deltatt i etter krigen vil vise dette.

Ved sitt medlemskap i Atlanterhavspakten har Norge gått med på å betrakte et væpnet angrep på en av medlemsstatene som et angrep på seg og gitt løfte om bistand til den angrepne stat. Til gjengjeld er Norge selv sikret hjelp om det blir angrepet. En internasjonal kommando er opprettet med hovedkvarter i Norge. Norske tropper vil bli stilt direkte under internasjonal kommando i krigstid. Norges forsvarsprogram blir hvert år lagt frem til gransking og vurdering av de andre medlemsstater i Atlanterhavspakten. På grunnlag av denne gransking retter Atlanterhavspaktens råd anbefalinger til Norge om utbyggingen av våre militære styrker.

Norges økonomiske politikk ble i Organisasjonen for Europeisk-Økonomisk samarbeid (OEEC) og nå i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) årlig gjenstand for den samme form for gransking og vurdering av andre medlemsstater. I OEEC hadde Norge også bundet seg til en fast ordning av sine betalingsforhold gjen-

nom Den europeiske betalingsunion (EPU) og hadde godtatt innskrenkninger i retten til å nytte kvantitative restriksjoner i utenrikshandelen.

Norge har også både i FN og regionale organisasjoner godtatt beslutninger truffet ved flertallsvedtak, slik at landet kan bli bundet *mot* sin vilje. Ved medlemskap i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) godtok Norge således at vedtak av Forbundets råd truffet ved flertallsbeslutninger skulle være bindende for det. Dessuten godtok Norge å avvikle tollsatser og kvantitative restriksjoner med andre medlemsstater.

Det europeiske samarbeid som utviklet seg etter krigen i OEEC og Europarådet, var i prinsippet basert på at alle vedtak av de besluttede organer skulle treffes ved enstemmighet. I OEEC viste denne samarbeidsform seg effektiv, fordi medlemsstatene i det vesentlige var enige om organisasjonens målsetting og lempet seg etter hverandre, slik at enstemmige vedtak ble mulige.

I Europarådet, som ble opprettet i 1949 for å fremme europeisk samarbeid, og hvor Norge er medlem, viste det seg derimot snart en grunnleggende motsetning mellom de kontinentale stater Benelux-statene, Frankrike, Italia og Forbundsrepublikken som ønsket en rask integrering av Europa, og Storbritannia og de nordiske land som ikke ønsket å gå så fort frem. Enstemmighetsregelen betydde at man ikke kunne gå hurtigere frem enn den langsomste stat ønsket det. Dette lammet i praksis en stor del av Europarådets virksomhet og førte til at de kontinentale stater gikk sin egen vei utenom Europarådet. Den metode de kontinentale stater nå forsøkte, var å opprette organer uavhengig av regjeringene som kunne treffe beslutninger ved flertallsvedtak som var bindende for statene og direkte for deres borgere. De kontinentale stater hevdet at bare ved at statene overdro en del av sin suverenitet til et uavhengig, såkalt overnasjonalt organ, som direkte kunne pålegge individene i medlemsstatene forpliktelser uten å gå veien om de nasjonale organer, kunne et effektivt samarbeid oppnås.

I Det europeiske kull- og stålfellesskap – som ble opp-

rettet 1952 – ble disse tanker prøvet for første gang. Et uavhengig organ, Den høye myndighet, ble tillagt direkte lovgivnings- og beskatningsmyndighet med umiddelbar virkning for borgerne og bedriftene i medlemsstatene. Kull- og stålbedrifter i medlemslandene blir således pålagt en avgift på produksjonen av kull og stål. Denne avgift finansierer fellesskapets virksomhet.

I Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC) som ble dannet ved Romatraktaten i 1957, er den overnasjonale tendens mindre utpreget. Den besluttende myndighet er i alt vesentlig lagt til et samarbeidsorgan for regjeringene, Ministerrådet. Det uavhengige og overnasjonale organ, Kommisjonen, er i det vesentlige gitt en rett til å stille forslag til Rådet og til å gjennomføre de beslutninger Rådet treffer. Selvstendig besluttende myndighet har Kommisjonen bare på et begrenset område.

Ministerrådet kan imidlertid treffe vedtak som får umiddelbar virkning som nasjonal lov i medlemsstatene (forordninger). Det er denne side av samarbeidet man særlig tenker på når man snakker om overnasjonalitet. I den utstrekning slike vedtak treffes, betyr det at de nasjonale organers myndighet innskrenkes. Det innebærer derfor en overføring av statsmyndighet fra nasjonale organer til Fellesskapets institusjoner. Rådet har for eksempel gitt forordninger om kontroll med monopoler og karteller i Fellesskapet. Disse har direkte virkning som lov i alle medlemsstatene og går foran nasjonale lover. De håndheves direkte av Kommisjonen under rettslig kontroll av EEC's domstol.

Noen absolutt motsetning mellom et samarbeid mellom stater på grunnlag av enstemmighet og et såkalt overnasjonalt samarbeid er det imidlertid ikke. Det foregående vil ha vist at det forekommer alle slags overgangsformer, og Norge har vært med på de fleste av dem.

Det viser seg også at det overnasjonale samarbeid i Fellesskapet i praksis ikke er så forskjellig fra den form for samarbeid Norge kjenner fra tidligere organisasjoner.

Kommisjonen, det organ som skal ta initiativet til å gjennomføre traktatens bestemmelser, utarbeider nemlig alltid

sine forslag til Rådet i nært samarbeid med nasjonale eksperter og medlemsstatenes faste representanter i Bryssel. Forslagene forelegges nesten alltid både i Fellesskapets parlamentariske forsamling og Det økonomiske og sosiale råd, som består av representanter for nærings- og arbeidslivet, til uttalelse. Ved denne omhyggelige saksbehandling, hvor alle interesserte grupper blir hørt, slipes ytterliggående sider ved forslaget av. Det forslag som kommer frem for Rådet, er derfor allerede resultatet av et kompromiss. Kommisjonen opptrer ofte som megler mellom medlemsstatene og søker å finne ut hva som er akseptabelt for regjeringene. Den endrer gjerne sitt forslag i samsvar med det, før den fremmer en formell innstilling til Rådet. Rådet på sin side har også søkt å finne frem til enstemmige vedtak. Flertallsavstemninger i Rådet har vært meget sjeldne.

Kommisjonen fremsatte i mai 1965 forslag om at Fellesskapet skulle gis direkte avgifts- og tollinntekter bl. a. for å finansiere landbrukspolitikken. For å kontrollere anvendelsen av midlene ble det foreslått en økning av Europaparlamentets myndighet. Frankrike, som under de Gaulle var imot en overnasjonal utvikling, trakk seg da ut av samarbeidet. På et møte i Luxembourg i januar 1966 ble medlemsstatene enige om et kompromiss, og Frankrike gjenopptok samarbeidet.

Luxembourgforliket gikk ut på at Kommisjonen skal holde en nær kontakt med medlemsstatene under sitt arbeide. Den har imidlertid fortsatt fullt ut sin forslagsrett i behold.

Frankrike ønsket å få bort adgangen til flertallsvedtak av rådet, når særlig viktige interesser står på spill for en stat. De øvrige land var enige om at man i slike tilfelle skulle søke å finne frem til enstemmige vedtak, men ville ikke formelt fraskrive seg retten til flertallsvedtak hvis dette ikke førte frem.

Alle seks stater var imidlertid enige om at denne uenighet ikke hindret gjenopptagelsen av samarbeidet.

Forliket har styrket Ministerrådets stilling overfor Kommisjonen.

Etter Luxembourg-forliket har Ministerrådet fulgt den praksis at enstemmighetsregelen skal gjelde for alle beslut-

ninger som er av «særlig viktighet» for en eller flere medlemsland. Ministerrådet har dermed i realiteten satt Roma-traktatens bestemmelser om kvalifiserte flertallsavgjørelser ut av kraft. I en uttalelse av 1. oktober 1969 går Kommisjonen imidlertid inn for at flertallsvedtak på nytt bør bli den normale praksis for Rådet. Etter Kommisjonens oppfatning bør de felter hvor enstemmighetsregelen skal opprettholdes, begrenses til rammevedtak. Øvrige gjennomføringsvedtak bør treffes med flertallsvedtak. Kommisjonen hevder videre at de gjeldende avstemmingsregler i Roma-traktaten ved en utvidelse må tilpasses på en slik måte at Fellesskapets handlekraft bevares. Mindretallsinteresser bør sikres ved at intet flertallsvedtak kan treffes uten når det gjelder forslag fremsatt av Kommisjonen.

I 1965 ble medlemsstatene enige om å danne et felles råd og kommisjon for de tre fellesskap (EEC, CECA, EURATOM). Ordningen ble satt i verk fra 1. juli 1967. Kommisjonen fikk da 14 medlemmer med belgieren Jean Rey som formann. Herav har Forbundsrepublikken, Frankrike og Italia hver 3, Belgia og Nederland 2 og Luxembourg 1 medlem.

Kommisjonens mandat utløper 1. juli 1970, da en ny Kommisjon på 9 medlemmer med italieneren Malfatti som formann vil overta.

REPRESENTASJONEN I INSTITUSJONENE I DET UTVIDEDE FELLESKAP

Utenriksministrene i Fellesskapet foreslo 12. mai 1970 følgende representasjon for institusjonene når Fellesskapet blir utvidet med Danmark, Norge, Irland og Storbritannia:

Kommisjonen vil få 14 medlemmer. Herav får Forbundsrepublikken, Frankrike, Italia og Storbritannia 2 hver, mens de øvrige medlemsland, derunder Norge, får 1 medlem hver.

Europa-parlamentet vil få 208 representanter. Herav vil de fire store stater Forbundsrepublikken, Frankrike, Italia og Storbritannia få 36 representanter hver. Belgia og Neder-

land vil få 14 representanter hver. Danmark, Norge og Irland 10 representanter hver og Luxembourg 6 representanter. Parlamentet vil få utvidet myndighet over budsjettet fra 1975.

Stemmefordelingen i Ministerrådet ved avgjørelser med kvalifisert flertall foreslås fordelt slik: Forbundsrepublikken, Frankrike, Italia og Storbritannia får 10 stemmer hver. Belgia og Nederland får 5 stemmer hver. Danmark, Norge og Irland får 3 stemmer hver og Luxembourg 2 stemmer. I alt blir dette 61 stemmer. Kvalifisert flertall skal kreve 43 stemmer. For å hindre et vedtak trenges 19 stemmer. Dette betyr at samtlige små land eller samtlige søkerland vil kunne blokkere vedtak i Rådet.

De små land vil etter dette få en langt sterkere representasjon i institusjonene enn deres innbyggertall tilsier.

HVILKEN FORM FOR SAMARBEID ER Å FORETREKKE FOR SMÅ STATER?

Man kan spørre hvilken form for samarbeid som er å foretrekke for en liten stat, et samarbeid mellom regjeringer på grunnlag av enstemmighetsprinsippet eller et mer eller mindre overnasjonalt samarbeid.

Et samarbeid på grunnlag av enstemmighet har den fordel for regjeringene at de ikke kan pålegges nye internasjonale forpliktelser uten selv å ha samtykket i dem. Hvis denne form for samarbeid skal ha en reell betydning for en liten stat, forutsetter den at den lille stat får anledning til å gi uttrykk for sin mening og gjøre sin innflytelse gjeldende på de vedtak som treffes. Historiske erfaringer viser imidlertid at det ofte ikke har vært tilfelle. Også hvor en liten stat blir hørt, er det et spørsmål hvor langt det er faktisk mulig for den å benytte en vetorett. Når en beslutning er av vesentlig interesse for en liten stat, vil et veto antakelig bli respektert av store stater. Men hvor en liten stat står *alene* med sitt syn, kan den bli stilt overfor valget, enten å godta en beslutning som de øvrige stater er enige om eller å umuliggjøre et

vedtak. I alvorligste tilfeller kan en liten stat ved å nedlegge veto, risikere å måtte trekke seg ut av samarbeidet hvis stormaktene vil anse en beslutning av vesentlig betydning for seg. Etter at et samarbeid har vart en tid og statene har innrettet sin politikk etter det, vil det kunne være meget vanskelig for en stat å trekke seg tilbake. Det vil derfor kunne være vanskelig for en liten stat i lengden å opprettholde en vetorett overfor stormaktene, selv om den formelt har adgang til det. Den lille stats suverenitet vil i mange tilfelle kunne bli mer en form enn en realitet.

Det har derfor vært hevdet at sterke internasjonale institusjoner av overnasjonal karakter bedre vil kunne vareta små staters interesser. Slike institusjoner sikrer små stater en fast representasjon og stemmerett ved behandlingen av sakene, selv om de eventuelt vil kunne overstemmes. Vedtak som treffes av de felles institusjoner vil være bindende for alle, små som store stater. Små stater vil i så fall være sikret mot å bli holdt utenfor den politikk som blir lagt opp, slik de ofte blir det i et regjeringssamarbeid. Med den tradisjon for stormaktsdominering som finnes i internasjonal politikk, er det nok de store stater som oppgir mest av sin suverenitet ved en slik form for overnasjonalt samarbeid. Dette forklarer også at den stat som sterkest holdt på sin suverenitet i det europeiske samarbeid var Frankrike under de Gaulle. I forhandlingene om et politisk samarbeid i Europa holdt Frankrike også på et regjeringssamarbeid basert på enstemmighetsprinsippet, – «Et fedrelandenes Europa» som de Gaulle uttrykte det.

Romatraktaten er en økonomisk samarbeidsavtale og har ikke bestemmelser om samarbeide på det politiske område. Det må i tilfelle utformes i en egen avtale. Den politiske målsetting bak traktaten kommer til syne i innledningen hvor det heter at medlemsstatene vil skape grunnlag for en stadig nærmere sammenslutning av de europeiske folk.

På et møte mellom statsjefene i Bonn i juli 1961 ble det vedtatt en erklæring om å gi det politiske samarbeide en traktatmessig utforming for å skape forutsetninger for en felles politikk. Forhandlingene har ikke ført frem.

Medlemsstatene har ulike syn på om samarbeidet skal bygge på overnasjonale ordninger basert på flertallsvedtak eller om man skal ta sikte på et vanlig samarbeide mellom regjeringene basert på enstemmighet.

Frankrike går inn for et omfattende samarbeide mellom regjeringene på det utenrikspolitiske, forsvarspolitiske, økonomiske og kulturelle område. Det tar avstand fra tanken om overnasjonale institusjoner og ønsker samarbeide mellom regjeringene basert på enstemmighet.

Be-Ne-Lux-statene ønsker et mere overnasjonalt samarbeide med adgang til flertallsvedtak. De mener dette vil gi dem en større innflytelse enn et rent regjeringssamarbeide hvor stormaktene lett vil dominere.

Det har hittil ikke lyktes å komme til enighet om formene for et politisk samarbeid. På Haag-møtet 1. desember 1969 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å utrede saken på ny. Tendensen synes for tiden å gå i retning av politiske konsultasjoner uten oppbygging av faste institusjoner.

De 4 søkerland blir holdt underrettet og får anledning til å uttale seg om forslagene fra de 6.

BE-NE-LUX-STATENES ERFARINGER I EEC

De erfaringer som de små stater, Be-Ne-Lux-statene, har gjort i det europeiske samarbeid er av interesse også i Norge.

Ut fra sine erfaringer om det politiske regjeringssamarbeid mellom De Seks i de Gaulle og Adenauers tid, som for en stor del ble dominert av Frankrike og Tyskland, er Be-Ne-Lux-statene kommet til at EEC-traktatens institusjonelle system bedre gir dem en reell innflytelse på de vedtak som treffes. EEC-traktaten sikrer dem fast representasjon og stemmerett i Fellesskapets Ministerråd og Kommisjonen. De får derved anledning til å *øve innflytelse på den politikk Rådet driver*. Dessuten kan de føre en *parlamentarisk kontroll* med Fellesskapets politikk gjennom Europa-parlamentet og en *rettslig kontroll* gjennom Fellesskapets domstol i Luxembourg.

I Europa-parlamentet kan parlamentarikere fra Be-Ne-Lux-statene legge frem sitt syn på samarbeidet i offentlige debatter, mens forhandlingene i et regjeringssamarbeid oftest er fortrolige. Derved kan de søke å påvirke parlamentarikere fra andre medlemsstater og den offentlige opinion for sitt syn. Europa-parlamentet vil få økt innflytelse på Fellesskapets budsjett for 1975. Be-Ne-Lux-statene ønsker å styrke den parlamentariske kontroll med Fellesskapet, bl. a. gjennom direkte alminnelige valg i medlemsstatene av Europa-parlamentets representanter.

Hvis Be-Ne-Lux-statene mener at de andre stater i Fellesskapet eller Fellesskapets institusjoner har fattet vedtak som er i strid med traktaten, vil de kunne reise sak ved Fellesskapets domstol og få vedtaket kjent ugyldig.

Be-Ne-Lux-statene har også funnet at det uavhengige organ Kommissjonen har en mer objektiv, europeisk innstilling til problemene enn de enkelte stater, som i første rekke vil vareta sine egne interesser. Kommissjonen er derfor i mange tilfelle blitt deres beste støtte. Dette har reell betydning fordi avstemningsreglene i Fellesskapet er bygget opp slik at *Be-Ne-Lux-statene med Kommissjonen på sin side faktisk har kunnet sette seg imot forslag fra de tre stormakters side.*

Ministerrådet kan i visse tilfelle treffe vedtak med kvalifisert fleretall. De tre store stater, Frankrike, Italia og Tyskland, er i slike tilfelle gitt fire stemmer, Belgia og Nederland to og Luxembourg en. Avgjørelser etter traktaten skal i mange tilfelle treffes etter forslag fra Kommissjonen. Til en gyldig avgjørelse kreves da 12 av 17 stemmer. Det betyr at de tre store land, hvis de opptrer samlet, vil kunne overstemme de tre Be-Ne-Lux-statene. Men dette gjelder bare hvor de tre store stater følger Kommissjonens innstilling. Hvis de ønsker å endre denne kan det bare skje ved enstemmighet i Rådet.

Hvor traktaten ikke krever at en beslutning av Rådet skal bygge på forslag fra Kommissjonen, må fire medlemsstater stemme for, dersom et gyldig vedtak skal kunne treffes. Det betyr at Be-Ne-Lux-statene, hvor de ikke har Kommissjonen

å støtte seg til, vil kunne hindre et vedtak fra de tre store stater alene.

Også Norge har i samarbeidet i FN og OEEC erfart at sterke objektive sekretariater er en fordel for små stater.

Erfaringene synes derfor å vise at jo mer et samarbeid er institusjonelt og rettslig forankret, jo sterkere vil en liten stat stå. Man kan også si det slik at en delvis oppgivelse av en liten stats formelle suverenitet kan bety en styrkelse av dens reelle innflytelse.

SUVERENITET I VÅR TID

En absolutt suverenitet, hvor hver stat gjør hva den vil, er i vår tid ikke forenlig med internasjonal fred og sikkerhet. I en verden med atom- og rakettvåpen vil en fortsatt hevdelse av absolutt suverenitet kunne føre til krig og utslettelse av det menneskelige samfunn. Et stadig sterkere internasjonalt samarbeid og en tilsvarende begrensning av statenes suverenitet er i dag en forutsetning for at det menneskelige samfunn skal kunne fortsette å eksistere.

Dette gjelder også for det europeiske samfunn. Den absolute hevdelse av suvereniteten i Europa har allerede ført til to verdenskriger og ført til at Europa har mistet meget av sin innflytelse i verden. Det viktigste formål for det europeiske samarbeid er derfor å legge slike bånd på de europeiske nasjonalstaters suverenitet at det blir *umulig* for dem å føre krig mot hverandre for fremtiden. I en verden som mer og mer domineres av kontinentale stormakter utenfor Europa, som USA, Sovjetsamveldet og om noen tid også Kina og India, vil et nært samarbeid mellom de små europeiske nasjonalstater være en forutsetning for at de skal kunne hevde sine interesser i verden og bevare sin livsform.

Suvereniteten har som nevnt en side utad som angår statens handlefrihet i forhold til andre stater. Norge har gjennom alle år vært med på en rekke internasjonale avtaler som har begrenset dets handlefrihet. Enhver internasjonal avtale

som en selvstendig stat inngår betyr i virkeligheten en begrensning av dens suverenitet.

Suvereniteten har også en side innad i forhold til borgerne. Internasjonalt samarbeide i vår tid har gjort det aktuelt å overlate internasjonale organer en viss direkte myndighet overfor borgerne.

Overnasjonalt samarbeid kan man tale om hvor en internasjonal organisasjon helt eller delvis blir gitt myndighet til å binde staten utad eller styre den innad.

Allerede gjennom Atlanterhavspakten har Norge gått med på å stille norske tropper direkte under internasjonal kommando i krigstid. En effektiv internasjonal nedrustnings- og atomkontroll vil gjøre det nødvendig at internasjonale organer får anledning til å utøve direkte kontroll på norsk område overfor norske borgere. Også i det europeiske samarbeid har man funnet det nødvendig å gi Fellesskapets organer anledning til å fatte vedtak med direkte virkning for medlemsstatenes borgere og binde medlemsstatene utad gjennom handelsavtaler.

For at Norge skulle kunne bli med i denne form for samarbeid var det nødvendig å få en hjemmel i Grunnloven for, innen visse grenser, å overføre norsk statsmyndighet til internasjonale organer. Dette er gjort ved Stortingets vedtakelse av Grunnlovens § 93 den 9. mars 1962:

Paragrafen lyder: «For at sikre den internationale Fred og Sikkerhed eller fremme international Retsorden og Samarbejde kan Storthinget med tre Fjerdedeles Flertal samtykke i, at en international Sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter sig til, paa et sagligt begrænset Omraade, skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligges Statens Myndigheder, dog ikke Beføielse til at forandre denne Grundlov. Naar Storthinget skal give sit samtykke, bør, som ved Behandling av Grundlovsforslag, mindst to Trediedeale af dets Medlemmer være tilstede.

Bestemmelserne i denne Paragraph gjælder ikke ved Deltagelse i en international Sammenslutning, hvis Beslutninger har alene rent folkeretslig Virkning for Norge.»

Hensikten med paragrafen er å gjøre det mulig for Norge å slutte seg til internasjonale organisasjoner som kan treffe

vedtak som får direkte virkning for norske borgere uten å vedtas av norske statsorganer i hvert enkelt tilfelle.

Storingsvedtak om å anvende paragrafen må treffes med tre fjerdedels flertall. Tilsvarende bestemmelser er i de senere år vedtatt i en rekke europeiske grunnlover, i Danmark, Nederland, Italia, Frankrike og Tyskland. Vedtagelsen av § 93 er et uttrykk for at slike begrensninger i suvereniteten som andre europeiske demokratiske stater kan godta for å sikre internasjonal rettsorden og samarbeide, bør også Norge kunne godta.

Overføring av statsmyndighet kan etter paragrafen bare skje på et saklig begrenset område. Paragrafen gir derfor ikke adgang til å oppgi norsk selvstendighet eller la Norge gå inn i en forbundsstat.

HVA OPPGIR MEDLEMSSTATENE AV SUVERENITET VED Å GÅ MED I ROMATRAKTATEN?

Tollsatser og kvantitative restriksjoner overfor andre medlemsstater må avvikles. Andre medlemsstaters borgere må ikke gis forskjellig behandling fra egne borgere på de næringsområder traktaten fastsetter. Handelsavtaler med tredjeland blir inngått av Fellesskapets institusjoner. Vedtak fattet av Fellesskapets institusjoner vil i visse tilfelle få virkning som lov i medlemsstatene.

Dette vil i det vesentlige dreie seg om bestemmelser av teknisk, økonomisk eller handelsmessig art hvor det er av betydning å få ensartede regler for å kunne fremme produksjon og handel innen Fellesskapet.

Bare i liten utstrekning vil det kunne dreie seg om vedtak som kan sies å berøre individenes rettssikkerhet og nasjonale egenart. Grunnlovens bestemmelser om vern for individene er forøvrig utsprunget av, og er i samsvar med rettsoppfatningen i Fellesskaps-landene.

For Norge ville medlemsskap bety en videreføring av det

samarbeide landet allerede har vært med på i OEEC og EFTA i mere omfattende og forpliktende former.

Regjeringen forela i juni 1967 spørsmålet om grunnlovens § 93 gir adgang til norsk tilknytning til EEC for tre juridiske professorer. Disse kom enstemmig til at § 93 gir hjemmel for å treffe vedtak om medlemskap i EEC. Dette er også Regjeringens og Stortingets syn.

Professorene Opsahl og Andenæs fant at en assosiering ikke vil ha hjemmel i § 93 hvis myndighetsoverføringen skjer til organer som Norge står utenfor. Myndighetsoverføring etter § 93 kan bare skje mot andel i myndighetens utøvelse.

Denne utvikling er i samsvar med Norges tradisjonelle innstilling til internasjonalt samarbeid. Norges linje siden 1905 har vært å virke for en størst mulig rettslig regulering av det internasjonale samarbeid.

Norge var en av pionerene i spørsmål om å inngå internasjonale voldgiftsavtaler både hva rettslige og politiske tvister angår. Det samme gjaldt arbeidet for en rettslig regulering av tvister gjennom Folkeforbundet og ved å godta den internasjonale domstol i Haags domsmyndighet.

Vedtakelsen av Grunnlovens § 93 gir Norge mulighet for å fortsette denne linje og være med på et forpliktende samarbeid i den utstrekning dette er nødvendig for å sikre internasjonal fred og sikkerhet. Den tekniske og økonomiske utvikling har medført at visse militære og økonomiske oppgaver i dag bare kan løses gjennom internasjonalt samarbeid. Bare gjennom en begrensning av suvereniteten ved deltakelse i et slikt forpliktende samarbeid både i Europa og i verden som helhet kan et lite land i dag opprettholde sin egenart og sin livsform.

Småskrifter om Det europeiske fellesskapet (EEC)

Gidske Anderson:

Vårt eget Europa

Ole David Koht Nordby:

Utviklingslandene og Det europeiske fellesskapet

Bernt Frydenberg:

Arbeidsmarkeds- og distriktspolitikk i Det europeiske fellesskapet

Rolf Roem Nielsen:

Den norske industrien og Det europeiske fellesskapet

Svein Kjos:

Skogindustriene og Fellesmarkedet

Per Morten Vigtel:

Fagbevegelsen i Det europeiske fellesskapet

Fr. Fr. Gundersen:

Multinasjonale konserner – og kontrollen med dem

Rolf Sæther:

Norsk skipsfart og Det europeiske fellesskapet

Rolf Roem Nielsen:

Roma-traktaten

Arvid Dyrendahl:

Mansholt-planen

Norge forhandler med Fellesskapet

Samtaleprogram i Norsk Rikskringkasting

Mennesket i Fellesskapet

Sosialpolitikk og arbeids- og levevilkår i Det europeiske fellesskapet

Pris kr. 2,-

Utgitt av Europabevegelsen i Norge