

Nei til EUs skriftserie

vett

Nr. 2 • April 2014 • Kr 50,-

KNAKER DET I KONSTITUSJONEN?

EU, EØS og grunnlovens grenser

RETURUKE 24

INTERPRESS NORGE



Morten Harper og Eva Marie Mathisen (red.)

KNAKER DET I KONSTITUSJONEN?

EU, EØS og grunnlovens grenser

Nei til EUs skriftserie VETT nr. 2 2014

Hefter i skriftserien VETT

1-2014: Helle Hagenau og Morten Harper: *Rettferdig handel?*

3-2013: Peter Ørebech og Rolf-Arne Nicolaisen:

Fiskeri og fiksfaseri

2-2013: Morten Harper (red.): *EU-kontroll*

1-2013: Morten Harper: *Tull om toll*

Spesialutgave 2012: *Fremmer EU freden?*

4-2012: Morten Harper (red.): *Hvordan rammer eurokrisen?*

3-2012: Jens Kihl og Morten Harper (red.):

Hva betyr EØS for kommunene?

2-2012: Hildegunn Gjengedal og Morten Harper (red.):

Hva gjør EØS med landbruket?

1-2012: Morten Harper: *Hva er galt med EØS?*

4-2011: Marianne Granheim Trøyflat (red.): *Kvinner i krise*

3-2011: Boye Ullmann og Hilde Nylén (red.): *På kollisjonskurs*

2-2011: Morten Harper (red.): *Eurokrisen*

1-2011: Morten Harper (red.): *Nordområdenes geopolitikk*

3-2010: Jens Kihl (red.): *Kommunalpolitikk og EU*

2-2010: *EU-guiden* (spesialutgave)

1-2010: Morten Harper: *Stadig tettere union*

4-2009: Marte Nilsen (red.): *Finanskrisen og EU*

3-2009: Morten Harper (red.): *Sagaøyas nye virkelighet*

2-2009: Kjell Arnestad (red.): *EUs politi- og justissamarbeid*

1-2009: Helene Bank og Maria S. Walberg:

EPA: partnerskap eller nykolonialisme

Hvert hefte koster kr 50,- + porto. Medlemmer av Nei til EU kan abonnere gratis på VETT.

Send bestillingen din til: **bestilling@neitileu.no**

Alle VETT-utgivelsene kan også lastes ned på **www.neitileu.no**

Nei til EUs skriftserie VETT nr. 2 2014

© Nei til EU 2014

Layout: Eivind Formoe

Forsidefoto: Flickr: jonasosthassel

Trykkansvarlig: Datatrykk

ISSN: 1504-5374

ISSN elektronisk utgave: 1891-4837

Opplag: 5500

Innhold

Forord	4
Ola Mestad: Feirer nasjonalstat, folkestyre og fred	6
Suverenitetsavståelse i strid med grunnloven	9
Eirik Holmøyvik: – Dette handler ikke bare om prosedyrekrav	14
EØS-avtalen mot grunnloven	20
Peter Ørebech: – EØS-avtalen overskrider grunnloven	24
Spillereglene i EU-saken og § 93	30
Øystein Rian: – Igjen er vi passive undersåtter	34
Unionen mot konstitusjonene	38
Marthe Hommerstad: Tradisjonar for motkultur	42
Fra arkivet: Torstein Eckhoffs vurdering av EØS-avtalen	46
Studieplan	64

Forord

Vi feirer folkestyret og det nasjonale sjølstyret.

200-års jubileet for Grunnloven av 1814 og 20-års jubileet for folkeflertallets nei til EU-medlemskap i 1994, står på de samme to bærebjelkene:

- Ja til folkestyret
- Ja til nasjonal suverenitet

I 1814 handlet folkestyret om en demokratisering av det norske samfunnet, uttrykt ved at folket er den lovgivende makt gjennom Stortinget (Grunnlovens § 49). I 1994 handlet EU-kampen også om folkestyre mot fjern- og elitestyre. Nasjonal suverenitet sto igjen på spill, da flertallet av folket nok en gang avviste ideen om at Norge som nasjon ikke kunne ivareta sine egne interesser i verden uten å bli innlemmet i EU.

1814 + 1994 = sant!

Ideen om at folket skal styre gjennom valg av representanter som står ansvarlige overfor det samme folket er en helt sentral verdi i Norge, verdt å forsvare, verdt å kjempe for.

Den norske Grunnloven kom til gjennom politisk kamp. Det norske nei til EU kom også som resultat av politisk kamp, både i 1972 og 1994. Det er den samme kampen om folkestyret og om nasjonal suverenitet.

I dag er det den skrittvis avgivelsen av suverenitet til EU via EØS som truer demokrati og nasjonalt sjølstyre. Statsministeren kaller EØS for et «skrekkeeksempel på demokratisk underskudd». Forskere ved ARENA (UiO) erklærer EØS-avtalen som en «trussel mot demokratiet». EØS tærer på

Grunnlovens bærebjelker. Derfor mener Nei til EU at EØS-avtalen bør avløses av en moderne handelsavtale.

Suverenitet og samarbeid

Liksom Grunnloven var del av en internasjonal bevegelse – inspirert av opplysningstiden og den franske og amerikanske Grunnloven – er det norske nei til EU basert på internasjonalt samarbeid og solidaritet. Vi vet at vårt nei til EU har inspirert mange mennesker og organisasjoner i EU, og Nei til EU har aktivt bidratt til å støtte initiativ som ønsker å åpne rommet for økt demokrati og folkelig innflytelse på politikken.

Utenfor EU har Norge tatt sjølstendige initiativ og også vært et foregangsland blant annet i FN, i fredsbestrebelse og i internasjonale klimaforhandlinger.

Nei til EU arbeider for at Norge fortsatt skal være et land tufta på folkestyre, nasjonal suverenitet og internasjonal solidaritet. Vi vil forsvare Grunnloven på dette grunnlaget, vi vil avvise norsk EU-medlemskap og vi vil at Stortinget skal si opp EØS-avtalen.

Feiring av dobbeltjubileet

Nei til EU skal feire dobbeltjubileet i 2014 med tydelige politiske standpunkt og aktivitet i organisasjonen. I midten av juni starter vi jubileumsstafett i Trondheim. Vi skal besøke alle fylker med budstikke og materiell. Stafetten avsluttes i Oslo i forbindelse med lansering av Dag Seierstad si bok om EU-kampen. 28. november er det 20 år siden det norske folk sa nei til EU-medlemskap, og vi markerer dette med stort jubileumsseminar og fest i Oslo.

Eli Blakstad

Nestleder i Nei til EU



Foto: Universitetet i Oslo

Feirer nasjonalstat, folkestyre og fred

- Vi har kommet fram til en avklaring om forholdet mellom folkesuvereniteten og maktfordelingen, forteller professor Ola Mestad, som leder Forskningskomiteen for grunnlovsjubileet.

Ola Mestad intervjuet av Heming Olaussen

Ola Mestad er professor ved juridisk fakultet, Universitet i Oslo, der han blant annet arbeider med europarett. Han har skrevet en rekke rettshistoriske artikler, og er redaktør for boken Frihetens forskole. Professor Schlegel og eidsvollsmennenes læretid i København (Pax Forlag 2013), om tankegodset som formet eidsvollsmennene før 1814. Mestad er leder av Forskningskomiteen for grunnlovsjubileet.

Hva er det vi egentlig feirer, når vi som nasjon markerer at det er 200 år siden 1814?

Egentlig er det tre forhold: Etableringen av den moderne norske nasjonalstaten, folkestyret og at de nordiske land har levet i fred med hverandre i to hundre år.

Før 1814 var Norge en del av den dansk-norske helstaten. Vi var et eget rike, men ingen sjølstendig enhet. Ved 1814-Grunnloven av 17. mai het det at Norge var et fritt, uavhengig, uavvendelig og udelelig rike. I november-Grunnloven, etter at vi hadde akseptert unionen med Sverige, heter det ikke lenger «uavhengig», men «selvstendig» – et begrep svenskene aksepterte. Det er også det vi har beholdt i Grunnlovens § 1. Det er interessant å bemerke her at vestlandsdelegatene til Stortinget stemte mot denne endringa. Ordet uttrykker altså et sjølstyre, men innenfor en overordnet enhet.

Denne forståelsen er også interessant i dag. Når for eksempel professor Erik O. Eriksen ved ARENA (Senter for europaforskning ved UiO, red. anm.) bruker begrepet «demokratisk selvskading» om vårt forhold til EØS, griper han på en måte tilbake til tiden før 1814 – altså til unionen med Danmark. Det er en artig formulering.

Du har tidligere skrevet om unionen med Sverige, hvordan var Norges situasjon?

Det viktige her er å forstå at unionen med Sverige fra

1814-1905 ga Norge stor grad av sjølstendighet. Den var absolutt med hensyn til innenrikspolitik. Det var for eksempel ikke tillatt med statlige økonomiske transaksjoner mellom de to land. Vi hadde sjølsagt felles Konge, og utenrikspolitikken var styrt fra Stockholm. I krigstider som i 1814 betød det først og fremst sikkerhets- og forsvarspolitikken.

I en bok jeg utga i 2005 sammen med Dag Mikaelson – *Rett, Nasjon, Union* – spesielt sluttkapitlet, drøfter jeg om en kan se noen sammenheng eller likhetstrekk mellom den svensk-norske union og EU. Jeg finner at det ikke er tilfellet.

Du har ledet Forskningsrådets komite for grunnlovsjubileet. Har det kommet fram noe helt nytt i samband med denne forskningen?

Først og fremst vil jeg nok si at vi har kommet fram til en avklaring og opprydding omkring forholdet mellom folkesuvereniteten og maktfordelingen. Det er Eirik Holmøyvik som i sin doktoravhandling framkommer med nye og interessante funn og forklaringer som gir den klare konklusjon at folkesuvereniteten er overordnet maktfordelingsprinsippet, det vil si at Stortinget står over Kongen spesielt. Dette var en vedvarende diskusjon i Norge i perioden 1824-1884, der særlig konservative jurister og politikere hevdet det syn at Kongen måtte ha en sjølsagt vetorett mot grunnlovsendringer, med referanse til Montesquieu. Mytene ville ha det til at «Montesquieus maktfordelingsprinsipp» der alle balanserer alle var grunnleggende på Eidsvoll. Holmøyvik tilbakeviser dette, og jeg er enig med ham. Fra 1814 må vi fastslå at Stortinget, det vil si folket, var overordna. Dette var jo det revolusjonære i hele prosessen, og i det grunnlaget som ble ført inn i Grunnloven. Ikke rart kanskje, at konservative ønsket en annen definisjon, men det var Venstre som kjempet og fikk rett. Objektivt sett. Og det er nå fastslått.

Suverenitetsavståelse i strid med grunnloven

Stortinget har overført beslutningsmyndighet over norske borgere og bedrifter til overvåkingsorganet ESA og egne EU-byrå.

Av Morten Harper

Utredningsleder i Nei til EU

Stortinget har for eksempel gitt overvåkingsorganet ESA myndighet til å bøtelegge norske flyselskap. Beslutningsmyndigheten er overført med alminnelig flertallsvedtak, ved å bruke grunnlovens § 26 andre ledd i stedet for § 93 som betinger tre fjerdedels flertall i Stortinget. § 93 åpner dessuten kun for suverenitetsavståelse på et avgrenset område og til en organisasjon Norge er medlem av.

Senterpartiet har i et brev til Stortingets presidentskap bedt om et møte med alle partigruppene for å drøfte fremtidig praksis.¹ I fjor sommer ba også KrF presidentskapet sette saken på dagsorden. Senterpartiet har dessuten foreslått et moratorium inntil Stortinget har hatt en gjennomgang av praksis, altså at man skal vente med å behandle nye saker. Presidentskapet har varslet at det skal holdes et seminar om saken til høsten.

§ 93 skulle være hovedregel

Et sentralt prinsipp ved EØS-avtalen er at den skal være mellomstatlig, og ikke overnasjonal som et EU-medlemskap. Både utøvende og dømmende myndighet er nasjonal, med noen få avtalte unntak. Derfor er nytt EU-regelverk som gir byråer og tilsynsorganer kompetanse til å fatte beslutninger som er direkte bindende for myndigheter, foretak eller personer i Norge svært problematisk når det skal tas inn i EØS-avtalen. EU

har 43 byråer på ulike områder, mange med overnasjonal myndighet. Norge er tilknyttet 26 av dem.

Det klare utgangspunktet i grunnloven er at dømmende, utøvende og lovgivende kompetanse med direkte virkning for bedrifter eller personer i Norge ikke skal overføres til utenlandske organisasjoner. Så gir grunnloven tre mulige veier for suverenitetsavståelse:

- Grunnloven kan endres etter § 112. Det forutsetter at forslaget fremmes senest ett år før et stortingsvalg, og behandles etter valget av det nye Stortinget. Forslaget må vedtas med to tredjedels flertall.
- § 93 hjemler suverenitetsavståelse på et begrenset område til en organisasjon Norge er tilsluttet. Vedtaket må gjøres med tre fjerdedels flertall.
- § 26 andre ledd om godkjenning av traktater med alminnelig flertall.

Ut fra stortingsbehandlingen den gangen § 93 ble vedtatt, skulle dette være den normale prosedyren ved overføring av myndighet til internasjonale organisasjoner. § 93 skal gi vedtaket særskilt demokratisk legitimitet. Likevel har den enklere fremgangsmåten i § 26 andre ledd blitt standardprosedyren for EØS-regelverk som medfører myndighetsoverføring. Den ble også brukt som hjemmel da Norge sluttet seg til Schengen-samarbeidet. § 93 er brukt som hjemmel bare i 1992 da Stortinget vedtok EØS-avtalen og den såkalte ODA-avtalen om overvåkingsorganet og domstolen i EØS.

Stikker Stortinget hodet i sanden?

Stortingets bruk av grl. § 26 andre ledd i saker det flertallet har vurdert suverenitetsavståelsen som «lite inngripende» er møtt med til dels sterk kritikk fra det juridiske fagmiljøet. Statsrettsjurist Eirik Holmøyvik ved Universitetet i Bergen har kritisert praksisen i flere faglige artikler, senest i boken *Det*

Flere saker kommer

Eksempler på saker der suverenitet er avgitt med vedtak etter § 26 andre ledd:

- 2005: Det europeiske flysikkerhetsbyrået i Köln (EASA) får kompetanse til å bestemme typesertifisering for nye fly og gi påbud om reparasjon og kontroll overfor norske flyselskap. Tvister avgjøres av EU-domstolen.
- 2007: Det europeiske kjemikaliebyrået i Helsinki (ECHA) setter vilkår for registrering av kjemikalier. Tvister avgjøres av EU-domstolen.
- 2012: Stortinget gir overvåkingsorganet ESA kompetanse til å bøtelegge norske flyselskap som bryter lisensen eller regelverket. EFTA-domstolen avgjør klagesaker.

Kommende saker for Stortinget er:

- *Legemidler*: Pediatriforordningen om kontroll av legemidler, der ESA får direkte bøteleggingsmyndighet i Norge. Regjeringen sier ja.
- *Finanstilsyn*: EUs tre tilsynsorganer kan gjøre vedtak overfor nasjonale banker, pensjonskasser og andre finansinstitusjoner, og kan fatte bindende beslutninger for nasjonale tilsynsmyndigheter. Justisdepartementets lovavdeling har konkludert med at suverenitetsavståelsen er for inngripende til å kunne vedtas etter § 26 andre ledd.
- *Energiregulator*: I EUs tredje energipakke gis Det europeiske energireguleringsbyrået (ACER) kompetanse til å fastsette tekniske reguleringer og vedta dispensasjoner med direkte virkning i landene.
- *Kommunikasjon*: Regjeringen arbeider for tilslutning til EU-byrået for regulering av elektronisk kommunikasjon (BEREC). Norge er i dag observatør. Telekompakken, som er til behandling i EU, gir byrået økt myndighet med en felles europeisk godkjenning av operatørene.

*norske paradoks*². Professorene Eivind Smith og Mads Andenæs har også vært kritisk. På et debattmøte om saken i august 2013 uttalte Smith: «En praksis som bygger på at folk stikker hodet i sanden, er ikke særlig til praksis. Det står om respekten for konstitusjonelle bestemmelser.»³

Det er Justisdepartementets lovavdeling som har ført an i den utvidende tolkningen av § 26 andre ledd. Det er utviklet en lære om at bestemmelsen hjemler suverenitetsavståelse som er «lite inngripende», uten at dette er et begrep som brukes i denne paragrafen eller i § 93. Læren er uten støtte i grunnlovens ordlyd. Den ble formulert av Carl August Fleischer i 1963, men da uten den rekkevidden vi ser i dag. Lovavdelingen bruker som regel disse vurderingsmomentene, med et stort preg av eget skjønn:

- I hvilken grad det skjer en gjensidig myndighetsoverføring.
- Om Norge deltar i beslutningsprosessene i det organet myndigheten overføres til.
- Hva slags myndighet som overføres.
- Om overføringen skjer på et avgrenset saksområde.
- I hvilken grad norske myndigheter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen.
- Saksområdets art, altså hvilke politiske og samfunnsmessige interesser myndighetsoverføringen gjelder.
- Stortingets eget standpunkt til grunnlovsspørsmålet.

Når man leser lovavdelingens vurderinger er det ofte vanskelig å se hvordan drøftelsene leder til en konklusjon om at § 26 andre ledd er tilstrekkelig hjemmel. I saken om flysikkerhet anføres det for eksempel at myndighetsoverføringen er ensidig og at den myndigheten som overføres – bøtelegging – er inngripende. Begge er momenter som tilsier at § 93 er nødvendig hjemmel. Praksis er dessuten inkonsekvent: EØS-avtalen ble behandlet etter § 93 fordi overvåkingsorganet

ESA fikk tvangsmyndighet i konkurransesaker. Når ESA igjen i 2012 fikk overført bøteleggingsmyndighet, i saker angående flysikkerhet, mente man derimot at § 26 andre ledd kunne brukes.

Mer politisk enn juridisk

Professor Fredrik Sejersted ved Senter for Europarett, UiO er den i fagmiljøet som klarest har forsvart dagens praksis. Sejersted vedgår at det hadde vært sikrere av Stortinget å bruke § 93, men at det ikke foreligger noe brudd på grunnloven.⁴ Han begrunner det med at praksis er lagt til grunn av skiftende regjeringer og stort sett enstemmig akseptert av Stortinget. Dette er imidlertid lite overbevisende, når han samtidig erkjenner at læren om «lite inngripende» ikke er sikker konstitusjonell praksis.

Sejersted argumenterer også med at den formelle myndighetsoverføringen i sakene er liten i forhold til den «massive overføring av reell makt» ellers i EØS-avtalen, samt at læren fyller et legitimt behov for deltagelse i overnasjonalt samarbeid. Den logiske konklusjonen av det første poenget er en oppløsning av det tradisjonelle skillet mellom formell og reell suverenitet, som i så fall vil innebære at EØS-avtalen som sådan er i strid med grunnloven. Det andre poenget er mer en politisk enn en juridisk vurdering.

Noter

1 Brev fra Senterpartiet 29.11.13, KrF 06.06.13. Se forøvrig Politisk aktualitetsnotat 3/2014 *Selvstendighet – Grunnloven og EØS-avtalen*, utarbeidet av Senterpartiets stortingsfraksjon.

2 Artikkelen «Grunnlova og avtalene med EU: Pragmatismens siger, det konstitusjonelle demokratiets tap» i Erik Oddvar Eriksen og John Erik Fossum: *Det norske paradoks* (Universitetsforlaget 2014).

3 Standpunkt nr. 5 2013.

4 Nytt Norsk Tidsskrift nr. 4 2013.



Foto: Eugenia Blücher / UiO

– Dette handler ikke bare om prosedyrekrav

– Stortinget må slutte med denne praksisen. Særlig i et år der vi feirer grunnloven er det pinlig å holde fast ved en så uholdbar tolkning, sier statsrettsjurist Eirik Holmøyvik om Stortingets suverenitetsavståelser med alminnelig flertall.

Eirik Holmøyvik intervjuet av Morten Harper

Eirik Holmøyvik er førsteamanuensis ved Det juridisk fakultet, Universitetet i Bergen, med statsrett som spesialfelt. I artikkelen «Kor sikker er 'sikker konstitusjonell praksis'?», trykt i *Nytt Norsk Tidsskrift* i mai 2013, kritiserte han Stortingets praksis med å vedta suverenitetsavståelse til EU/EØS-organer for å være i strid med grunnloven. Stortinget har i flere saker avgitt suverenitet med alminnelig flertall, med henvisning til grunnlovens § 26.2, til tross for at grunnlovens § 93 om suverenitetsavståelse krever vedtak med 3/4-flertall. Artikkelen utløste betydelig debatt. Holmøyvik er tilknyttet forskningsprosjektet «Nye perspektiver på grunnloven», og har redigert boken *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814-2014* (PAX forlag 2013). Han har også bidratt i ARENA-boken *Det norske paradoks* (Universitetsforlaget 2014).

Hvordan vurderer du reaksjonene fra politisk hold etter artikkelen din i *Nytt Norsk Tidsskrift* i fjor, har det kommet noen bidrag til klargjøring?

Reaksjonen var veldig positiv i den forstand at det ble en reaksjon. Det var mye medieomtale da tidsskriftet kom, og jeg synes pressen har tatt tak i problemstillingen.

Når det gjelder det politiske miljøet er det påfallende at det tidligere ikke er stilt spørsmål ved denne praksisen, ikke som man kan se i dokumentene i alle fall. Uken etter artikkelen tar Senterpartiet saken opp i Stortinget, og den har vært et tema i flere møter i Europautvalget med spørsmål fra flere partiet. Noen uttrykker seg negativt til praksis, andre er mer åpent spørrende. Stortingets presidentskap har varslet en oppfølging. For en akademisk artikkel, rett nok noe spissformulert, i et tidsskrift er dette det meste man kan håpe på. Reaksjonene har ikke gitt noen klargjøring, men tyder på at det er skjedd en bevisstgjøring.

SP og Krf har tatt initiativ til en avklaring i Stortinget, og presidentskapet har bebudet et seminar til høsten. Hva er det Stortinget bør gjøre?

Det jeg primært mener Stortinget må gjøre, er å slutte med denne praksisen. Den henger ikke på greip, og særlig i et år der vi feirer grunnloven er det pinlig å holde fast ved en så uholdbar tolkning. Jeg har diskutert saken med flere utenlandske kolleger, og de forstår ikke at vi på denne måten avviker en så klar grunnlovsregel.

Stortinget må i alle fall ta et bevisst standpunkt. Det er regjering og departement som har funnet på denne regelen for å bli kvitt et brysomt prosedyrekrav i grunnloven. På et eller annet tidspunkt må Stortinget vise at de har vurdert problemstillingen. Hvis de da mener at Stortinget kan overføre suverenitet med simpelt flertall, så må det skrives inn i grunnloven.

Om det gjøres grunnlovsendring gir det interessegrupper mulighet til å protestere, og det blir debatt. Grunnlovsendringer krever ekstra demokratisk legitimitet, og må følge en bestemt prosedyre. Dagens praksis er i realiteten en fordekt grunnlovsendring, og det har man selvsagt ikke lov til. Den er pakket inn i juridisk og departemental språkbruk som knapt noen forstår.

Om Stortinget finner at det ikke er praksis, men grunnloven som må endres, hva er de relevante endringene?

Det naturlige vil være å endre § 93, som regulerer suverenitetsavståelse. Man kan da gjøre et unntak eller angi en eklere prosedyre for tilfeller som er lite inngripende. Vilkårene for dette burde helst fremgå i teksten eller i alle fall spesifiseres i forarbeidene. I Finland tok man i 2012 inn en bestemmelse i grunnloven for tilfeller som var lite inngripende.

Dette handler ikke bare om prosedyrekrav, § 26.2 versus § 93, men også om tilslutningskravet i § 93:

Stortinget kan ikke avgi suverenitet til organisasjoner Norge ikke er med i. I alle fall i tre tilfeller er det likevel avgitt suverenitet til enten EU-kommisjonen eller EU-byråer. Konstitusjonelt mener jeg det er langt mer alvorlig å avgi til organ vi ikke er medlem av, da kan vi ikke påvirke verken vedtakene eller budsjettet. Vi bare avstår uten å få noe tilbake, mens det internasjonale samarbeidet grunnlovsbestemmelsen er myntet på bygger på gjensidighet.

Justisdepartementets lovavdeling har konkludert med at § 26.2 ikke kan hjemle tilslutning til forordningene for finansilsynene. Ser du på det som et vendepunkt for behandlingen av slike saker?

Finansilsynene, der EU vil kunne overstyre nasjonale myndigheter i krisesituasjoner, gjelder et såpass sensitivt felt at det er vanskelig å trekke en generell konklusjon. I en ennå ikke offentliggjort tolkningsuttalelse om nye prosedyreregler for offentlig støtte fra januar finner departementet imidlertid også at § 26.2 ikke kan brukes. Den kan vanskelig forstås som noe annet enn en innstramming. Uttalelsen er grunnleggende og legger stor vekt på at det gjelder bøtelegging og kan ramme norske bedrifter. Jeg er likevel usikker på hva dette vil bety og hva slags løsning man ender opp med. Dette viser først og fremst at prinsippet om lite inngripende er for uklart og skjønnsmessig.

Du har avvist at Stortingets praksis har etablert sedvane. Om Stortingets praksis fortsetter uendret, når vil den kunne utgjøre konstitusjonell sedvane?

Vilkårene for sedvane er vage. Det må være en fast og langvarig praksis. Her har vi en periode på drøyt tyve år, men med flest saker de siste ti årene. Sedvane forutsetter også rettsoverbevisning. I 1992 formulerte Stortinget unntaket som en slags nødrett, man måtte gi EU-kommisjonen kompetanse på konkurranserett

– hvis ikke ville det ikke bli noen avtale. Nå har det imidlertid fra flere partier blitt stilt spørsmål rundt praksisen, og det viser at det kanskje likevel ikke foreligger rettsoverbevisning. Hvis et stort flertall på Stortinget nå erklærer at dette fornuftig regel, vil det etter hvert kunne bli en smaksak om man sier det er sikker praksis, eller at det er en praksis som er akseptert i strid med grunnloven. Jeg håper vi ikke kommer så langt.

Vi snakker om rundt ti saker, men utviklingen tyder på at det blir flere og flere saker. Det er fullt mulig å snu: Stortinget kan si at regelen var påtenkt enkelttilfeller, men at den i praksis er blitt mer regelen enn unntaket og at nok er nok. Det kan Stortinget si uten å miste ansikt, og det mener jeg man bør gjøre.

Hvor problematisk er Stortingets praksis all den tid vedtakene er gjort med over tre fjerdedels flertall? Kunne § 93 ha hjemlet de suverenitetsavståelsene vi her snakker om?

I de sakene som vedrører kompetanse til overvåkingsorganet ESA kunne § 93 blitt brukt. Men det er i alle fall tre saker § 93 ikke kunne vært brukt, der det er overført myndighet til EU-kommisjonen eller et EU-byrå. Tror man at det samme flertallet ville vært villig til å skrive denne regelen om lite inngripende inn i grunnloven? Jeg er slett ikke sikker på at det ville blitt vedtatt. Skal du endre grunnloven, må det gjøres på en bestemt måte. Man kan ikke bare møte opp i stortingssalen en dag og stemme. Grunnlovsendring må fremlegges før valg og behandles i neste storting.

Du har foreslått at Norge kan bli medlem av for eksempel EU-byråene for finanstilsyn. Vil ikke det innebære en større suverenitetsavståelse enn en egen EØS-konstruksjon?

Heller ikke dette er perfekt, for vi er jo ikke medlem av EU-domstolen som har domsmyndigheten. Problemet

med en EØS-variant der myndigheten skal ligge hos ESA er at de ikke har fagkompetansen. Dermed vil vi få rene kopivedtak og selvbestemmelsen blir bare et skinn. Skal norske bedrifter kunne gå til EFTA-domstolen for å vurdere vedtak som ESA egentlig ikke har gjort? Da mener jeg det er bedre for norsk suverenitet å være med i byråene. EØS-løsningene er ofte lite holdbare. På kjemikalier og legemidler har for eksempel regjeringen pålagt forvaltningen å følge EU-kommisjonen. Nasjonale fagmyndigheter plikter å gjøre vedtak identisk med EU-byråene, og norske domstoler kan ikke gå inn og overprøve EU-vedtak. Dette er mer problematisk for norsk forvaltningsskikk enn en åpen og vedtatt suverenitetsavståelse.

EØS-avtalen mot grunnloven

EØS-avtalen har vist seg å være verken saklig begrenset eller en alminnelig folkerettslig avtale. Betyr det at dagens avtale er i strid med grunnloven?

Av Morten Harper

Flere nye bøker fra statsvitenskapelig hold problematiserer Norges forhold til EU og særlig EØS-avtalen som udemokratisk og en svekkelse av norsk suverenitet. I boken *Folkestyrets varige spenninger*¹ påpeker professor emeritus Johan P. Olsen at EØS-avtalen gjør reglene for EUs indre marked til norsk lov på en måte som uthuler Stortingets rolle som lovgiver. Professorene Erik Oddvar Eriksen og John Erik Fossum beskriver i boken *Det norske paradoks*² EØS-avtalen som «demokratisk selvskading». Gunnar Fermann, førsteamanuensis ved NTNU i Trondheim, argumenterer i boken *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*³ for at EØS-avtalen virker negativt inn på evnen til å føre en selvstendig norsk utenrikspolitikk, fordi den svekker statens autoritetsgrunnlag.

Jussprofessor Jørn Øyrehagen Sunde ved Universitetet i Bergen, som har deltatt i forskningsprosjektet «Nye perspektiver på grunnloven 1814-2014», setter i et intervju med *Nationen* utviklingen opp mot grunnloven:

«Demokratiet vi har er noko anna enn det som er førespegla i Grunnlova. Det er ikkje lenger tilstrekkeleg klar samanheng mellom det å røyste ved val og det lovmaterialet som regulerer liva våre.»⁴

Her beskrives altså en situasjon der dagens EØS-avtale står i motsetning til folkesuvereniteten, det vi må kunne kalle grunnlovens ånd.

Saklig begrenset område?

EØS-avtalen ble vedtatt av Stortinget etter grunnlovens § 93 med tre fjerdedels flertall, som hjemler suverenitetsavståelse på et «saglig begrenset Omraade» til en internasjonal organisasjon Norge er medlem av. Den vanlige forståelsen er at kravet om saklig begrenset område gjelder der organisasjonen får myndighet til å treffe direkte bindende vedtak overfor norske borgere eller firma. I paragrafens andre ledd heter det at den ikke gjelder tilfeller som er rent folkerettslige, det vil si der bare Norge som stat blir bundet. Ifølge Brundtlandregjeringen var det ESAs tvangsmyndighet i konkurransesaker som gjorde det nødvendig å bruke § 93, EØS-avtalen mente man ellers var en folkerettslig avtale.

Jeg vil nedenfor argumentere for at EØS-avtalen har utviklet seg utover det som med rimelighet kan kalles et saklig begrenset område. Tvert imot har suverenitetsavståelsene gjennom EØS vist seg å være vidtrekkende og uklart avgrenset. Den norske forutsetningen om en saklig avgrenset avtale har kommet i konflikt med EUs like klare forutsetning om en ekspansiv avtale. I denne konflikten har ulike norske regjeringer og stortingsflertall bøyd av. Det kan man politisk velge å gjøre, men ikke uten konstitusjonelle omkostninger.

EØS-avtalens overskridelser

Etter tyve år med EØS-avtalen er det nær sagt enklere å liste opp det som har gått fri av avtalen, enn å oppsummere alle de mange og ulike samfunnsområdene der EØS i dag er styrende. Råderetten over naturressursene, alkoholpolitikken, likestilling, distrikts- og regionalpolitikken og

ivaretagelse av faglige rettigheter er noen eksempler der avtalen griper inn i en helt annen grad enn forutsatt da Stortinget vedtok tilslutning. Vi ser også EØS-avtalen på så ulike rettsområder som forvaltningsrett, erstatningsrett og regelverket for offentlige anskaffelser.

EØS-avtalen har fått en vidtrekkende, tosidig dynamikk: For det første er det, ikke minst etter påtrykk fra EU, tatt inn nytt regelverk som ikke naturlig faller innenfor EØS-avtalens område. For det andre bedrives det en utstrakt nytolkning av eksisterende regelverk. Overvåkingsorganet ESA, EFTA-domstolen og endog norske domstoler følger slavisk EU-domstolens nye praksis, og lar hensynet til rettsenhet med EU avgjøre, slik at det i realiteten er den som i siste instans fortolker avtalen.

Direkte virkning

I EU kan rettsakter ha direkte virkning i medlemslandene, selv om de ikke er gjennomført nasjonalt. I EØS må de formelt gjennomføres av norsk lovgiver før de regnes som gjeldende rett. Gjennom rettspraksis er det likevel utviklet prinsipper som langt på vei gir samme direkte virkning som for EUs medlemsland. Det er en klar tendens at norsk rett tolkes i overensstemmelse med ikke-gjennomførte rettsakter. Staten kan bli erstatningsansvarlig hvis noen lider tap som følge av manglende gjennomføring.

EØS-avtalen satte etter ordlyden klare begrensninger for ESA og EFTA-domstolens muligheter til dynamisk tolkning. Artikkel 6 slår fast at avtalen skal fortolkes i samsvar med relevante rettsavgjørelser fra tiden *før* den ble undertegnet. Likevel ser vi at ESA og EFTA-domstolen følger EU-domstolens nyere praksis. EØS har altså vist seg å binde Norge til den rettsskapende virksomheten til motpartens domstol. Norske domstoler har også vist seg i stor grad å følge EU-domstolens praksis, med

direkte konsekvenser for norske borgere og firma.

Konsekvensene for borgerne

Sentralt for EU-domstolens praksis er det å fremme unionens videre integrasjon. Når denne praksis er styrende for EØS, ligger det i avtalens system en rettslig fortolkningsmåte på tvers av grunnlovens suverenitetsskranker. Et eksempel er EFTA-domstolens avgjørelse i hjemfallsaken, der man fastsatte forholdet mellom offentlig og privat eierskap til norske vannkraftressurser selv om det i EØS-avtalen artikkel 125 står at den «skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten».

Den juridisk-teoretiske manøveren for å skulle forsone EØS-avtalen med grunnloven har vært å gjøre et skarpt skille mellom formell og reell suverenitetsavståelse. Som gjennomgangen ovenfor viser, er det imidlertid elementer av direkte myndighetsutøvelse i Norge fra EU/EØS-organer på flere ulike områder. Med EØS-avtalen har vi fått en situasjon der ESA kan bøtelegge og fatte vedtak med direkte virkning for norske borgere og selskap. EUs kjemikaliebyrå avgjør hvilke kjemikalier som kan brukes i Norge. Stortingets og regjeringens vedtak overprøves, med uforutsigbarhet som direkte konsekvens. EU-domstolen er styrende for nasjonal rettspraksis. I en slik situasjon er det ikke bare formalistisk å operere med dette entydige skillet, det er også tilslørende om de konsekvenser suverenitetsavståelsen har hatt og har for landets borgere.

Noter

1 Universitetsforlaget 2014.

2 Universitetsforlaget 2014, side 19.

3 Cappelen Damm 2013.

4 Nationen 10.01.14.

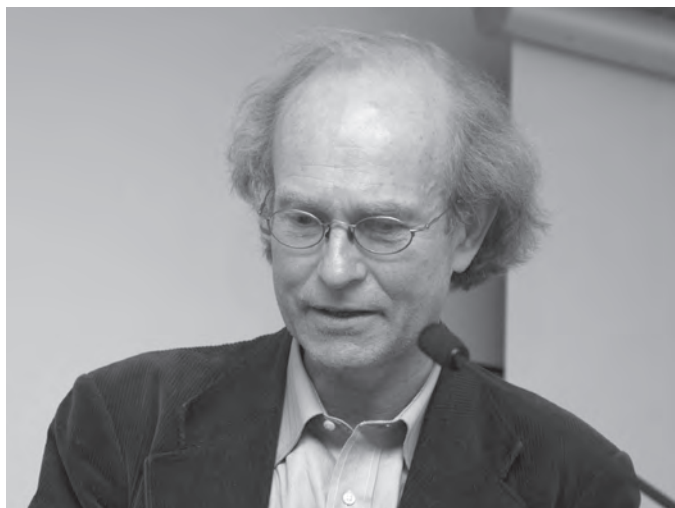


Foto: Nei til EU

– EØS-avtalen overskrider grunnloven

– For hver gang Stortinget legger til grunn at EØS er dynamisk, blir den nettopp det. Dermed forlater Norge frivillig prinsippet om EØS som en mellomstatlig avtale, sier professor Peter Ørebech.

Peter Ørebech intervjuet av Morten Harper

Peter Ørebech er professor ved Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, med EU-rett og havrett blant spesialfeltene. Han har utgitt boken *Rettsøkonomi for fornybare ressurser* (Universitetsforlaget 2012)

og arbeider med et forskningsprosjekt om EUs føderale utvikling der han sammenligner EU og USAs konstitusjonelle grunnlag.

Hovedspørsmålet først: Mener du at dagens EØS-avtale overskrider grunnlovens grenser?

Svaret er ubetinget ja!

Hva er de relevante grunnlovsbestemmelsene for å vurdere EØS-avtalens lovmessighet?

Dette gjelder i første rekke utenrikskompetansen i henhold til grl. § 26, dernest den lovgivende kompetansen i grl. § 49 og sist, men ikke minst, den dømmende makt i grl. § 88 og 90.

Først til grl. § 26: Jeg har særlig festet meg med bestemmelsen i annet ledd; kravet om Stortingets samtykke til traktater som nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning. Den praksis Norge gjennomfører med hensyn til nye «EØS-relevante» bestemmelser med vedtak i EØS-komiteen og kun basert på en summarisk gjennomgang i Europautvalget i Stortinget – ofte et hav av saker på ca. en time – utsletter en realitetsdrøfting i vårt høyeste folkevalgte organ om endringenes substans. Grunnloven derimot legger opp til en to-trinns prosess: Først godkjenning av endring av EØS-avtalen med vedlegg (se EØS-avtalen artikkel 119), dette er traktatendring og skal følgelig bedømmes etter § 26 og så *deretter* lovproposisjoner som så skal vedtas i Stortinget etter grl. § 49. Slik forholdet er i dag hopper en bukk over kravet i § 26 annet ledd, som krever en bred og grundig saksbehandling fra regjeringens side og *deretter* drøftelse i Stortinget. Dette skjer ikke og er et brudd på grunnloven.

Se som illustrasjon EØS artikkel 125: «Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten». EU-domstolen har tolket bestemmelsen slik: Denne avtale skal på alle mulige

måter berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten! Dette er en traktatendring som Norge de facto har bøyd seg for uten å be om reforhandling av EØS-avtalen, og uten at tema er bragt opp for Stortinget til behandling.

Du pekte også på grunnlovens § 49?

Grl. § 49 om at folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget bygger på et suverenitetsprinsipp som avviser at statsmakten tilhører Kongen av Guds nåde, men oppstår i kraft av det suverene folks vilje. Ved Kjølfreden 1813 og 1814-grunnloven var Kongens makt slik den ble overgitt i henhold til Kongeloven av 1665 tapt og henhørte således under det suverene norske folk. Det er ingen tvil om at suvereniteten som manifesterte seg i grl. § 1 la i folkets hender den eksklusive autonomi som alle selvstendige stater nyter godt av. Denne forståelse har også kommet til uttrykk i EØS-avtalen artikkel 97: «Denne avtale berører ikke den enkelte avtaleparts rett til å endre sin interne lovgivning på de områder som omfattes av denne avtale, med forbehold for prinsippet om ikke-diskriminering og etter å ha underrettet de andre avtaleparter». Ifølge avtalen skal norsk lovgivningskompetanse være i behold også under EØS med unntak av at de regler som ikke kan skille mellom norske borgere og EØS-borgere. Prinsippet i artikkel 97 praktiseres ikke og er i dagens Norge redusert til formell sandpåstrøing.

Dette kan eksemplifiseres ved den utvidede veterinæravtalen fra 1999 som har medført at Norge fullt ut har harmonisert kvalitetsregler for sunn og god menneskeføde med «EU-foodlaw». Dvs. at vi – hver gang EU endrer reglene for sunn mat – slavisk kopierer reglene og inkorporerer EU-versjonen i norsk rett. Stortinget har på dette område fullt ut abdisert, og i realiteten overlatt lovgivningskompetansen til organer som Norge ikke er medlem av. Grl. § 49, slik Norge

og EU var enig om at den skulle forstås i EØS-avtalen artikkel 97, er satt ut av kraft.

Hva er problemet i forhold til domsmyndigheten i § 88 og 90?

For å verne om Norges enekompetanse til å dømme i norske anliggender og over Norges lover har EØS-avtalen bestemt at EFTA-land kun er bundet av EU-domstolens praksis før 2. mai 1992. Senere EU-dommer *kan* det tas hensyn til. Det er kun dommer fra *før* denne dato som Norge plikter å følge, se EØS-avtalen artikkel 6. Denne begrensning praktiseres ikke. Ny glidende rettspraksis i EU-domstolen som helt overser EØS-avtalens begrensninger (som for eksempel EØS-avtalen artikkel 125) adapteres av EFTA-domstolen mer eller mindre automatisk og blir derved også avgjørende for Norges høyesterett. Dvs. at høyesterett ikke lenger har eksklusiv domskompetanse, men må føye seg etter tvisteløsninger som velges av en domstol tilhørende et internasjonalt organ som Norge ikke er medlem av. Et nytt og mulig eksempel er patentavtalen som oppretter en EU-patentdomstol med dømmende myndighet i landene. Vedtas denne i EØS blir norske domstoler fratatt sin domskompetanse i siste instans. Dette vil i så fall stride mot den norske oppfatningen om å reservere seg mot anvendelsen av EØS-avtalen protokoll 34, om å la EU-domstolen avgjøre fortolkningen av en EØS-regel.

EØS-avtalen ble vedtatt med hjemmel i grunnlovens § 93, som forutsetter at suverenitet avgis på et saklig begrenset område. Er dagens EØS-avtale saklig begrenset i denne forstand?

Svaret er nei. Det saklige område som Norge aksepterte at EØS skulle gjelde for var et indre marked med tilnærmet likebehandling av alle handlende uansett nasjonalitet. En slik saklig grense var for eksempel norsk retts regler om de eiendomsrettslige

forhold i henhold til EØS artikkel 125. Denne skranke er tilintetgjort gjennom EU-domstolens avgjørelser med direkte virkning for Norge. Ingen har oppløftet sin røst for å få endringen av innholdet i artikkel 125 behandlet i henhold til § 93. Etter dette kan EU-rettslige ordninger for et hvilket som helst saklig område få virkning for Norge og norsk rett. Eller for å si det motsatt; det finnes intet område av norsk lovkompetanse som – slik EØS praktiseres – ikke rammes av EU-retten.

Selv om det årlig er innført en rekke EU-regler gjennom EØS-avtalen, er den formelle lovgivningsmyndigheten fortsatt hos Stortinget. Berger ikke dette EØS-avtalens grunnlovsmessighet?

Nei. Grl. § 49 garanterer folkets reelle innflytelse på lovgivning og lovgivningsprosess. Som Torkel Opsahl konkluderte i sin doktoravhandling «Delegasjon av Stortingets myndighet» (Tanum 1965) så må det selv ved utstrakt bruk av fullmaktslovgivning alltid være en restkompetanse hos Stortinget og alltid være adgang til å reversere eventuell delegasjon av myndighet. Det vil si at folket, gjennom sin maktutøvelse i Stortinget, er suverent. Et folk som i sin nasjonalforsamling opptrer som avskrivningsbyrå, er ikke suverent. EØS-avtalen artikkel 97 målbærer dette. EØS-avtalen skulle, slik den ble fremlagt for Stortinget i 1992, ikke influere på Stortingets suverene rett til å lovregulere selv på områder som var omfattet av de fire friheter, bare en sørget for at reglene ikke forskjellsbehandlet norske og EU-statsborgere.

Det har gjennom alle EØS-avtalens tyve år vært et betydelig flertall på Stortinget for avtalen og gjennomføringen av den. Hva betyr denne praksisen for vurderingen av avtalens grunnlovsmessighet?

Etter mitt skjønn betyr den slapphet som Stortinget viser med hensyn til å forsvare grunnlovens skranke at nye konstitusjonelle regler om suverenitetsavståelse

– til EU – kan oppstå som et resultat av Stortingets egen praksis. Dette kan skje spontant slik parlamentarismen ble innført i Norge 1884, eller slik forholdet til EU har blitt et *innenrikspolitisk* anliggende i Sverige uten at saken fremlegges for Riksdagen med krav om vedtak i henhold til det foreskrevne kvalifiserte flertall for grunnlovsendringer. Dersom nei-siden sitter tafatt er vi inne i en sklie som resulterer i at «litt avståelse» (tidligere statssekretær Pål Lønseth, AP) kan skje innen rammen av grunnloven § 26 – altså uten å benytte § 93. Her må Stortinget nå ta til motmæle slik at ikke høyesterett føler seg tvunget av det en oppfatter som en allmenn enighet blant politikerne om at grunnloven er satt ut av kraft.

Er overskridelsene av grunnloven knyttet til EØS-avtalens innhold, institusjoner og prosedyrer, eller skyldes problemene norsk praksis?

EØS er rettslig sett klart statisk, og ikke dynamisk, slik Stortinget synes å mene gjennom sin praktisering. Alle regler som ikke var en del av EØS-avtalen slik den ble formulert i 2. mai 1992, kan kun innføres i Norge gjennom vedtak i Norge. Rettsavgjørelser i EU-domstolen fra før 2. mai 1992 binder Norge, dommer av nyere dato kan kun binde Norge dersom EFTA-domstolen legger rettsprinsippene i den nye dom til grunn, eller dersom den lovgivende makt slutter seg til dem. For hver gang Stortinget legger til grunn at EØS er dynamisk, blir den nettopp det. Dermed settes demokratiet ut av kraft for det området som da fullt og helt avgjøres i EU. Det betyr at Norge frivillig forlater prinsippet om EØS som mellomstatlig avtale for å godta at den er overnasjonal akkurat slik som et fullt EU-medlemskap er det.

Når du mener EØS-avtalen overskrider grunnloven: hva kan eller bør gjøres av norske myndigheter og folkevalgte?

Å si opp EØS-avtalen.

Spillereglene i EU-saken og § 93

En svekkelse av kravet om tre fjerdedels flertall i § 93 bryter med paragrafens begrunnelse og grunnlovens system.

Av Morten Harper

Stortinget skal i denne perioden igjen behandle et forslag om å endre grunnlovens § 93 slik at man lettere kan avgi suverenitet og eventuelt melde Norge inn i EU. Forslaget bryter med de etablerte konstitusjonelle spillereglene i EU-saken.

Innholdet i og begrunnelsen for § 93

Bestemmelsen i grunnloven § 93 ble vedtatt i 1962. Den hjemler suverenitetsavståelse på et saklig avgrenset område til internasjonale organisasjoner, og lyder:

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

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



Stemte nei. Det var stor fakkemarkering da Stortinget i januar 2008 stemte nei til forslaget om å endre Grunnlovens § 93. (Foto: Standpunkt.)

Bestemmelsen gir altså hjemmel for at Norge kan tiltre en internasjonal sammenslutning som, på sitt område, har myndighet over norsk territorium og norske borgere. Da bestemmelsen ble gitt, ble den sett i sammenheng med et mulig norsk medlemskap i EU.

Et sentralt poeng i stortingsdebatten den gangen var at det er en svært alvorlig sak å underordne seg overnasjonal myndighet. Et slikt vedtak endrer organiseringen av statsorganene og deres kompetanse. Selv om vedtak etter § 93 ikke endrer grunnloven, kan virkningene i praksis ha mye til felles med grunnlovsendringer. Skal man endre grunnloven, krever § 112 at forslaget fremmes senest ett år før et stortingsvalg, og behandles etter valget av det nye Stortinget. Slik skal velgerne, når de avgir stemme, ha anledning til å legge vekt på kandidatenes syn på grunnlovsforslaget.

Vedtak etter § 93 gjøres direkte, uten noe stortingsvalg mellom forslag og vedtak. Flertallskravet – 3/4, kravet i § 112 er 2/3 – ble av Stortinget i 1962 satt høyt for å kompensere for bortfallet av denne «ventetiden».

Vil gjøre det enklere å avgi suverenitet

Storingsrepresentantene Svein Roald Hansen, Marianne Aasen og Else-May Botten (alle fra Arbeiderpartiet) har foreslått å endre § 93 slik at samtykke til suverenitetsoverføring kan gis med to tredjedels flertall dersom det først er avholdt en rådgivende folkeavstemning om saken.¹ Forslaget har to alternative formuleringer for nytt § 93 annet ledd (det nåværende annet ledd beholdes som et tredje ledd):

- Alternativ 1: «Saadant Samtykke kan alligevel gives med to Trediedeles Flertal, dersom Storthinget først har indhentet Folkets Raad.»
- Alternativ 2: «To Trediedeles Flertal er alligevel tilstrækkeligt, dersom Storthinget først har indhentet Folkets Raad.»

Tilsvarende endringsforslag er avvist av Stortinget i juni 2004², januar 2008³ og i februar 2011⁴. Det er det gode grunner til. En rådgivende folkeavstemning er ikke sammenlignbar eller likeverdig med et stortingsvalg. For det første er avstemningen kun rådgivende, og gir ikke velgerne kontroll over utfallet. For det andre er fokus et helt annet: her er det saken og bare den som er tema, mens et stortingsvalg gjør folkets representanter ansvarlig overfor velgerne.

Forslaget overser Stortingets sentrale begrunnelse da § 93 ble vedtatt; at kravet om tre fjerdedels flertall er nødvendig for å kompensere for den enklere fremgangsmåten for vedtak. Forslaget bryter også med grunnlovens system for demokratisk kontroll av de folkevalgte.

Begrunnelsen for forslaget har dessuten en tvilsom forutsetning om at et samlet storting må stemme ja til suverenitetsavståelsen uansett hvor knapt eller geografisk skjevt et flertall er i en folkeavstemning: «Det er bred politisk enighet om at utfallet av en folkeavstemning skal respekteres, selv om den konstitusjonelt sett er rådgivende.».

Valgløfter tilsier at forslaget faller

Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, SV og Venstre har tidligere avvist tilsvarende endringsforslag. Det har også en rekke representanter fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. I Arbeiderpartiets partiprogram heter det om EU at «...en eventuell medlemsøknad bør behandles på samme måte som tidligere...»⁵

Forslaget trenger støtte fra minst 113 representanter for å vedtas, i tråd med kravet om to tredjedels flertall ved grunnlovsendringer. Det vil si at det faller hvis 57 representanter eller flere stemmer mot.

Nei til EUs kandidatundersøkelse⁶ før valget i 2013 viser et solid blokkerende mindretall mot forslaget. 72 av dagens stortingsrepresentanter svarte at de vil stemme nei til grunnlovsendringen. Kun 33 representanter svarte at de vil stemme ja, resten «vet ikke» eller unnlot å svare. Det er flertall mot forslaget i alle partier unntatt Høyre.

EU har i dag en overnasjonal kompetanse og dynamikk som går utover det saklig begrensede området som suverenitetsavståelse etter § 93 forutsetter. Norge kan derfor ikke bli EU-medlem uten grunnlovsendring etter § 112. § 93 er imidlertid tett knyttet til EU-saken. Da Erna Solberg i juni 2000 fremmet et lignende endringsforslag som det Stortinget nå har til behandling, var det erklærte målet «å etablere klare regler for innmelding i Den europeiske union»⁷.

Noter

1 Dokument 12:7 (2011-2012). Forslaget har også varianter på moderne bokmål og nynorsk.

2 Dokument 12:14 (1999-2000), fremmet av Erna Solberg (H).

3 Dokument 12:7 (2003-2004), fremmet av Inge Lønning (H) og Julie Christiansen (H).

4 Dokument 12:1 (2007-2008), fremmet av Per-Kristian Foss (H), Inge Lønning (H), Marianne Aasen (Ap) og Svein Roald Hansen (Ap).

5 Arbeiderpartiets program 2013-2017, side 91.

6 Stortingets syn på seks spørsmål om EU og EØS, Nei til EU arbeidsnotat nr. 10/2013. Spørsmålet som ble stilt var: «Det ligger et forslag til behandling i Stortinget om å endre Grunnlovens § 93. Dette skal gjøre det enklere å melde Norge inn i EU. Forslaget innebærer at Stortinget med 2/3-flertall, etter en rådgivende folkeavstemning, kan melde Norge inn i EU. I dag er kravet 3/4-flertall. Støtter du en slik endring av Grunnloven?»

7 Dokument 12:14 (1999-2000).



Foto: Universitetet i Oslo

– Igjen er vi passive undersåtter

Det sier professor Øystein Rian når han skildrer hvordan demokratiet i dag har utviklet seg. Rian mener at Grunnloven åpnet for en demokratisering som gikk fremover, men at vi nå er stadig mer umyndiggjort, spesielt gjennom EØS-avtalen.

Øystein Rian intervjuet av Eva Marie Mathisen

Rian er professor i historie ved Universitetet i Oslo. Hans spesialområde er dansketiden fra 1536 til 1814, med vekt på politisk, sosial og regional historie. Han har utgitt flere bøker og andre publikasjoner og er en populær foredragsholder, også i Nei til EU. I 2005 var Rian en av flere forfattere av boken *100 år – var det alt?* som Nei til EU ga ut i forbindelse med 1905-jubileet.

Hva er det vi feirer når vi markerer 200 år for 1814?

Myndighetene hamrer inn påstandene om at vi feirer demokratiet. Men ikke ett ord om den nasjonale selvstendigheten! De fortier at Norge i 1814 hadde vært underkuet og umyndiggjort i flere hundre år av en fremmed kongemakt. Selvstendigheten og fedrelandskjærligheten var det viktigste i 1814. Da nordmennene måtte godta union med Sverige, klarte de å forhandle seg til et utstrakt indre selvstyre fordi det var så viktig for dem. De snakket ikke om demokrati i 1814. Det kom som en følge av den nasjonale selvstendigheten. Hva «vi» feirer i år, kan jeg ikke uttale meg om. Det er ikke mulig å svare for hva andre legger i dette året – det hele drukner i offentlige paroler og floskler.

Det kommer innvendinger på at demokratiet ikke ble «fullbyrdet» før hundre år etter Grunnloven, med arbeideres og kvinners stemmerett. Hvor demokratisk var egentlig Grunnloven?

Er demokratiet fullbyrdet i dag? Det er snarere i fritt fall. Valgkampene er regissert av NRK og TV2. Mediene er langt mer interessert i fillesaker enn det som er viktig på lengre sikt, og de fleste lovene bestemmes av Brussel. Det startet så lovende i 1814: Grunnloven var et enormt framskritt sammenliknet med eneveldets diktatur. En nasjonalforsamling som representerte betydelige sjikt av befolkningen i dette landet vedtok lovene i stedet for at én mann i København gjorde det. Det virket frigjørende på

økonomi og kultur. Og det åpnet for en demokratisering i de følgende hundre åra: det kommunale selvstyret, parlamentarismen og stemmerett til alle, for å nevne noe. Da gikk det stadig framover, nå blir vi stadig mer umyndiggjort. Igjen er vi blitt passive undersåtter.

Hvordan er forholdene for demokratiet i dag? Hva er de viktigste utfordringene vi har?

Noen få toppolitikere i de største partiene, noen få mediefigurer samt et akademisk og økonomisk ledersjikt dominerer landet. De er ikke nasjonale ledere, men er tvert imot vel tilfreds med at EU, NATO og USA bestemmer det som er viktig. Husk en avslørende episode: Da Norge slengte seg på NATOs bombing av Libya i 2011, ble det klarert ved noen samtaler i mobiltelefon. Når amerikanere, franskmenn og briter med flere bestemmer for oss, hvorfor skal vi da ha så mange stortingsmenn, statsråder, statssekretærer, personlige sekretærer og statsbyråkrater? Det ville være mye mer redelig å ha en gigantisk kopimaskin som spydde ut over landet alle våre verbale knefall. Jevnfør Mogens Glistrups forslag om å sløyfe forsvaret og installere en automatisk telefonsvarer: «Vi overgir oss.» En slik telefonsvarer har våre myndigheter for lengst installert.

Ser du noen sammenhenger mellom 1814 og 1994?

I 1994 hadde vi en folkeavstemning som for andre gang ga nei-flertall til medlemskap i EF/EU. Men samtidig sørget de fleste partiene for at Norge ble med i EØS, og de har med medienes hjelp klart å beholde grepet på velgerne. Seinere har de fulgt opp med å melde oss inn i alt som blir klekket ut i Brussel. Og dette gjør de med simpelt flertall i Stortinget, i strid med grunnlovens krav til kvalifisert flertall ved suverenitetsavståelser. Seieren i 1994 er historiens mest misbrukte seier. Å feire 1814 i Norge i 2014 er som når ateister feirer julekvelden.

EU-regler versus grunnloven

I januar ble det presentert en meningsmåling i forbindelse med Grunnlovsjubileet. 93 prosent av de spurte svarte at grunnloven er viktig for demokratiet. Bare 5 prosent mente at EU-regler skal kunne overstyre grunnloven.

(NTB 09.01.14.)

Unionen mot konstitusjonene

EU-integrasjonen begrenser medlemslandenes suverenitet. I flere land er det reist søksmål mot brudd på den nasjonale grunnloven.

Av Morten Harper

Eurokrisen og den heftige striden om unionsmedlemskapet i Storbritannia gir inntrykk av et EU i kaos og uten noen klar retning. Selv om Storbritannia og Nederland nå samler støtte fra flere for kravet om å føre myndighet tilbake til medlemslandene, er hovedretningen i EU fortsatt en tettere union:

- Lisboatraktaten har gitt EU beslutningsmyndighet på over 50 nye områder, blant annet finansiering på det militære området og felles forvaltning av EUs ytre grenser.
- EU har de siste årene fått økt myndighet til økonomisk styring, gjennom kontroll av medlemslandenes statsbudsjett, bøtlegging av land som ikke følger EUs anbefalinger og lovfesting av budsjettdisiplin.
- Bankunionen etablerer et sentralisert finanstillsyn ledet av Den europeiske sentralbanken (ESB), med fullharmonisert innskuddsgaranti og felles konkursordning for banker. Konkursordningen er fortsatt til behandling.
- En felles patentdomstol er etablert, som overtar nasjonale domstolers oppgaver og avgjør saker om patent i landene. Patentdomstolen er formelt etablert i en egen avtale utenfor EU-samarbeidet.
- EU-kommisjonen har foreslått en påtalemyndighet på unionsnivå, med myndighet til å etterforske svindel med EU-budsjettet i medlemslandene. Den kan gjøre ransaking, beslag og telefonavlytting. Forslaget er omstridt, også fordi EU trolig vil utvide

myndighetsområdet etter hvert, og forsøkt stanset av nasjonalforsamlingene i elleve medlemsland. Det fikk i mars tilslutning i EU-parlamentet, og er til behandling i ministerrådet.

Vidtrekkende og inngripende

EU-integrasjonen er så vidtrekkende og inngripende at den for mange medlemsland vanskelig kan forenes med de nasjonale grunnlovene. Subsidiaritetsprinsippet fra Maastricht-traktaten i 1992, at unionsnivået bare skal håndtere saker der dette er nødvendig og mest effektivt, har ikke preget EUs utvikling. Overnasjonaliteten utfordrer de nasjonale demokratiene både politisk og konstitusjonelt. Dypere sett er det opplysningstidens idealer om maktfordeling og folkestyre som er under press. På unionsnivået er som kjent EU-kommisjonen både et utøvende og lovforberedende organ, og det lovgivende EU-rådet er ikke direkte folkevalgt.

ARENA-professorene Erik Oddvar Eriksen og John Erik Fossum skriver i boken *Det norske paradoks*¹ at EU-integrasjonen bygger på en annen suverenitetsforståelse enn den norske, og at EU-landene har byttet selvbestemmelse mot medbestemmelse. De konkretiserer ikke rekkevidden av denne medbestemmelsen. Ut fra den britiske regjeringens erklærte målsetning om å begrense EU-integrasjonen har tenketanken The Bruges Group analysert Storbritannias medbestemmelse i unionsorganene. Konklusjonen er at Storbritannia verken har innflytelse eller de allierte for å hindre nye lovvedtak som forsterker den videre integrasjonen.² Som EU-medlem ville Norge få en stemmevekt på 1-2 prosent i unionens organer.

Karlsruhe-domstolen

At det knaker i EU-landenes konstitusjoner har særlig blitt belyst gjennom saker for den tyske forfatningsdomstolen i Karlsruhe. Spesielt viktig er avgjørelsen

om Lisboatraktaten i juni 2009. Domstolen konkluderte med at traktaten var forenlig med grunnloven, men slo samtidig fast at den tyske gjennomføringen for hvordan Forbundsdagen skal involveres i EU-systemet ikke var tilstrekkelig demokratisk og i strid med grunnloven. Det førte til en ny regulering som ga Forbundsdagen større adgang til å godkjenne eller avvise forpliktelser landet inngår på EU-nivå. Domstolen kom også med en advarsel om at EUs utvikling nærmet seg grensen for hva grunnloven gir adgang til. Hvis EU utvikles til en føderasjon, sier domstolen, vil det kreve både endringer i grunnloven og en folkeavstemning.

I februar i år fant så Karlsruhe-domstolen at Den europeiske sentralbankens program for kjøp av statlige obligasjoner (OMT) var i strid med EU-retten. Tyskland er også på politisk hold mot ESBs obligasjonskjøp, som selvsagt må finansieres og som den tyske regjeringen mener bremser landenes vilje til å gjennomføre reformer. Karlsruhe-domstolen henviste saken videre til EU-domstolen, og ba om at den foreskriver vilkår for OMT-programmet som gjør det mulig å revurdere standpunktet.

Lisboatraktaten i danske domstoler

I 2008 stevnet en gruppe danske borgere regjeringen med påstand om at den hadde tiltrådt Lisboatraktaten på en måte som var i strid med grunnloven. Den danske grunnloven § 20 fastsetter at suverenitet bare kan avgis med fem sjettedelsflertall i Folketinget eller en folkeavstemning. Det var ikke et tilstrekkelig flertall for Lisboatraktaten i Folketinget, men regjeringen ville ikke avholde folkeavstemning. Høyesterett frifant i februar 2013 regjeringen, men avsto fra å gjøre en selvstendig vurdering av om tiltredelsen til Lisboatraktaten medførte en grunnlovsstridig suverenitetsavståelse.

Rettsaken kan ha medvirket til en større politisk forsiktighet med å avstå suverenitet uten å følge

grunnlovens særskilte prosedyre. Det er i mai, samtidig med valget til EU-parlamentet, folkeavstemning om dansk tiltredelse til Den europeiske patentdomstolen.

Flere runder i irsk rett

Irland har hatt flere saker om EU-traktaters brudd på grunnloven for rettsapparatet. Klassisk er saken Crotty mot Taoiseach fra 1987, der Høyesterett fant at Irland ikke kunne ratifisere Enhetsakten (Single European Act) uten at grunnloven ble endret. Dette førte til en grunnlovsendring som fastslo at vesentlige endringer av EUs traktater krever at den irske grunnloven endres, og det må vedtas gjennom en folkeavstemning, før de kan ratifiseres.

I 2012 reiste parlamentsmedlemmet Thomas Pringle sak mot traktaten om Den europeiske stabilitetsmekanismen (ESM) som han mente var i inngått i strid med EU-retten og at en irsk tilslutning ville bryte med grunnloven. ESM er en organisasjon etablert av eurolandene for å administrere låneprogrammene til medlemslandene. På spørsmål fra irsk Høyesterett avviste EU-domstolen i november 2012 Pringles påstander.

Noter

1 Kapitlet «Demokratisk konstitusjonalisme i en europeisk kontekst» i *Det norske paradoks* (Universitetsforlaget 2014).

2 «Forever closer union», juli 2013, The Bruges Group. Notatet er oversatt i Nei til EUs årbok 2014.



Foto: UiO

Tradisjonar for motkultur

– Mange bønder hadde allereie frå fyrste stund eit sterkt politisk medvit. Bøndenes utvikling til ein politisk maktfaktor var viktig i den tidlege demokratiseringa av Noreg. Det meiner Marthe Hommerstad som har forska på bøndene og 1814. Ho ser tydelege parallellar mellom diskusjonane frå tidleg 1800-tal til i dag.

Marthe Hommerstad intervjuva av Eva Marie Mathisen

Marthe Hommerstad, for tida tilknyta Institutt for arkeologi, konservering og historie ved Universitetet i Oslo, men på veg til ny jobb på Stortingsarkivet. I doktorgraden sin forska ho på politiske bønder og på bondepolitikk og Stortinget 1815-1837. I avhandlinga

skildrar ho utviklinga av ei politisk rørsle der dei politiske bøndene i løpet av 23 år klarte å mobilisera bondebefolkninga til politisk medvit. Gjennom politisk agitasjon kopla dei lokal misnøye til nasjonal retorikk, og mobiliserte til auka valdeltaking og påverknad.

Kva er det vi feirar når vi markerer 200 år for 1814?

I fyrste rekkje er det Grunnlova. Men historikar John Peter Collett sendte oss ei påminning i ein kronikk han skreiv: Vi også må hugsa at vi skal feira sjølvstendet. Men kva som kom fyrst og sist er ein diskusjon for historikarane.

Det kjem innvendingar på at demokratiet ikkje vart «fullbyrda» før hundre år etter Grunnlova, med arbeidarrørsla og kvinnelege røysterett. Kor demokratisk var eigentleg Grunnlova?

Det var ikkje eit demokrati slik vi forstår det i dag. Eg brukar kalla det for eit «tidleg demokrati». Men det var i 1814 at rammeverket vart satt. Og dessutan, demokrati er jo eit levande omgrep. Vi kan diskutera kva det er – og har vi det i dag? Vi tek demokrati for sjølv sag, men vi bør diskutera det. Og når du nemner arbeidarrørsla og kvinner, det finst jo framleis folk som vi avgrensar røysteretten til, vi har krav til både alder og statsborgarskap.

Kven var folket i 1814? Var dette «folkets» Grunnlov?

Noreg i 1814 var eit standssamfunn i den forstand at folk oppfatta seg sjølve som ulike grupper, som embetsmenn og bønder. 90 prosent av folket budde på landet, men det var jo ikkje berre bønder, det var også embetsmenn, kvinner, barn. Bønder var heller ikkje ei einsarta gruppe – det var langt mellom godseigarane og fiskarbøndene langs kysten. Men i denne samanhengen snakkar vi ikkje heller om husmenn og leiglendingar. Dei bøndene som er relevante var

overhovud i husstanden og betalte statsskatt. Det betyr at dei var uavhengige og bidrog til statens underhald. Sann sett kan vi seia at det er bøndene som er folket, men at det blir sett grenser mellom bøndene og ein skil mellom dei som hadde røysterett og ikkje.

Du har i forskinga di skildra korleis bøndene lærte seg embetsmannsstatens «språk» og virkemiddel, og at dei etter kvart lærte seg det politiske spelet. Korleis klarte dei å skapa ein rørsle?

Ja, men eg er også oppteken av det fanst politisk kamp og moglegheiter for å vinna fram med sakene sine før 1814 og Grunnlova. Det fanst ein *lokalpolitisk kultur* der bønder og bygdefolk møttest og diskuterte med embetsmennene, som på tinga og på kyrkjebakken. Her diskuterte dei som oftast lokale og regionale saker, men på Stortinget møtte bøndene nasjonale spørsmål og internasjonale diskusjonar.

For at bøndene skulle kunna vinna fram med sine saker på Stortinget, måtte dei læra seg å få makt gjennom røyster og representasjon. Det innebar at bøndene måtte læra seg å snakka om det generelle, ikkje det spesielle eller lokale. Og det er klart at bøndene sleit ein del med debattkulturen, dei var ikkje vant med denne måten å snakka på; dei var framfusne og direkte. Bøndene møtte derfor mange nedlatande holdningar og motstand.

Stortinget var ein arena for embetsmennene. Der diskuterte eliten sine saker og det var deira kultur som prega Stortinget. Eliten var opptatt av å utvikla samfunnet og staten for å få ein sterk stat. Ein sterk stat var eit gode for embetsmennene som gruppe. Bøndene drev med interessepolitikk, slik som skatter og avgifter, og var interesserte i det som identifiserte dei som gruppe. Men bøndene var også opptekne av spørsmål som sikra deira deltaking og påverknad, slik som vallov og formannskapslov. I avhandlinga kallar eg dette for «utvikling av medborgarskap».

Men etter kvart lærte bøndene seg at dei måtte snakka seg imellom og at dei måtte læra andre bønder at dei skulle røysta på bønder, ikkje på embetsmenn. Og ikkje berre det, men dei som skulle røysta måtte forsikra seg om at representantane var lojale mot bøndene som gruppe og ikkje mot embetsmennene.

Bøndene klarte å få sikra eit fleirtal for formannskapslovene på Stortinget i 1837. For lokaldemokrati og folk flest, var det demokratisk sett viktigare å få vedtatt desse lovene enn sjølve Grunnlova?

Eg vil seia at det var like viktig. Rammene vart satt med Grunnlova og det var eit ønskje om eit lokalt nivå og det å få til ein lokal representasjon. Ikkje minst fungerte det som politisk skule, med at politikarane fekk prøvd seg i formannskapet på lokaldemokratiet før ein hamna på Stortinget. Noko liknande har vi i dag, der vi diskuterer om politikarar som er «broilerar» som ikkje har arbeidserfaring eller har gått skulen gjennom lokaldemokratiet. Veit dei *eigentleg* korleis arbeidslivet fungerer eller korleis det eigentleg er i kommunen lokalt? Dette er idear som vi kan spora tilbake til diskusjonane om formannskapslovene.

Finn vi restar av den politiske bondekampen i dag?

Ja, eg meiner at vi kan sjå det i dei tradisjonelle motkulturane og i diskusjonane om sentrum-periferi. Nordmenn bøyer seg ikkje så lett for kva dei sentralt i Oslo eller dei med høg utdanning seier. Vi har mange eksempel på dette i dag, til dømes handelsindustrien på Vestlandet som ikkje får gjennomslag i byråkratiet i Oslo. Senterpartiet bringer fram noko av dette og Frp har bygd seg opp med anti-elistisk kritikk. Så eg meiner at dei tradisjonelle motkulturane er ein vidareføring av bøndene i 1814 og deira politiske kamp.

Fra arkivet:

Torstein Eckhoff om EØS-avtalen

Torstein Eckhoff, som var professor ved Universitet i Oslo, er av dem som har hatt størst innflytelse på norsk og nordisk rettsvitenskap. Han var særlig sentral innenfor rettskildelære og forvaltningsrett, men arbeidet også mye med statsrett. Han døde i 1993. Eckhoff var en av dem som la grunnlaget for kunnskapsorganisasjonen Nei til EU. Med en styringsgruppe som ellers besto av Eva Nordlund, Kristen Nygaard, Dag Seierstad og Tor Brostigen, utarbeidet han på begynnelsen av 1990-tallet den grundige utredningen *EØS-avtalen – Virkninger for Norge*.

I rapporten skriver Eckhoff et kapittel om «EØS-avtalens institusjonelle regler», der han også vurderer forholdet til grunnloven. Kapitlet gjengis i det følgende.

Avsnittene om domstolsordningen i EØS er utelatt, ettersom denne ikke var avklart da teksten ble skrevet. EF-domstolen (som EU-domstolen het den gangen) hadde stanset den ordningen man i første omgang ble enig om: En EØS-domstol med dommere både fra EU og EFTA-landene. EF-domstolen mente en slik ordning ikke var forenlig med Romatraktaten. Ettersom EØS og EU ikke har samme formål – EØS skal skape et marked, EU en union mellom medlemslandene – og EØS-domstolen ikke var bundet av EF-domstolens praksis etter avtalens inngåelse, mente EF-domstolen at rettspraksis ved de to domstolene kunne utvikle seg ulikt. Den var bekymret for at dommerne ville bli påvirket av praksis i EØS-domstolen om de senere skulle behandle lignende saker i EU. Som kjent ble ordningen en egen domstol for EFTA-landene. Tekstens henvisninger til andre kapitler i utredningen er også utelatt.

NEI
TIL
EØS

Folketings
samlings

NEI TIL
EØS



Nei til EØS
Bevar
Grunnlova



NEI
TIL
EØS

EØS-avtalens institusjonelle regler

Av Torstein Eckhoff

Fra EØS-avtalen – *Virkninger for Norge*, 2. utgave, Nei til EF 1992

1. Innledning

Som det fremgår av de foregående kapitler er hensikten med EØS-prosessen at EF- og EFTA-landene skal få likeartede regelverk på en rekke områder. Og målet er ikke bare at reglene skal være like på det tidspunkt da EØS-avtalen kommer i stand, men at de også skal fortsette å være det.

For å oppnå dette trengs for det første en eller annen garanti for at de enkelte EFTA-land ikke endrer noen av disse reglene på egen hånd – slik at regelverket blir sprikende. Og for det andre trengs et apparat til å sørge for at de endringer som blir aktuelle, skjer i takt i EF- og EFTA-landene.

Dessuten må man ha håndhevingsorganer til å sørge for at reglene ikke bare blir papirbestemmelser, men blir etterlevet i praksis. Håndhevingen bør helst være likeartet og like effektiv innen hele EØS-området. Og endelig er det behov for en domstolsordning, bl.a. for å få kontroll med håndhevingsorganene.

(Et avsnitt er her utelatt, red.anm.)

2. Inkorporering i norsk rett av de regler som vi binder oss til ved EØS-avtalen

Enkelte land har den ordning at folkerettslige forpliktelser som landet påtar seg, uten videre blir en del av dets eget rettssystem. Bl.a. bygger EF-retten på dette prinsipp. Traktater som EF inngår med utenforstående land, blir uten videre EF-rett. Denne

ordningen kalles ofte «monistisk» fordi det ikke opereres med noe skarpt skille mellom folkerett og nasjonal rett. EFTA-landene Østerrike og Sveits har samme ordning.

Men slik er det ikke etter norsk og de andre nordiske lands rett. Vi bygger på det «dualistiske» prinsipp, som går ut på at folkerettslige forpliktelser ikke uten videre blir ansett som norske rettsregler. For at de skal bli det, må de som hovedregel innlemmes i norsk rett gjennom et lovvedtak – eller eventuelt ved en forskrift som har hjemmel i lov. Innlemmelsen kan enten skje ved at det vedtas en lov (forskrift) som *gjengir* innholdet i den folkerettslige teksten, eller ved at loven (forskriften) *henviser* til den og sier at den skal gjelde som norsk lov.

Det som må innlemmes i norsk rett hvis en EØS-avtale kommer i stand, er for det første selve *avtalen*. Det blir vel gjort ved en særskilt tiltredelses-lov. Avtalen inneholder en rekke regler som har samme innhold som de sentrale regler i Romatraktaten om de emner som avtalen omfatter. I avtalens artikkel 6 er bestemt at disse reglene skal tolkes slik som EF-domstolen i tiden før avtalen blir undertegnet har tolket de tilsvarende regler i Romatraktaten. Avtalen inneholder også en del andre regler som spesielt angår EØS-ordningen, bl.a. de reglene som skal omtales i dette kapitlet.

For det andre må vi innpasse i norsk rett ca. 1500 direktiver og forordninger som tjener til utfylling av Romatraktaten. *Direktivene* kan vi ta hånd om på samme måte som EF-landene gjør, nemlig ved å sørge for at norske lover og forskrifter får et slikt innhold at de blir egnet til å realisere direktivenes målsetninger. I noen tilfeller vil dette kreve lovendring, i andre tilfeller vil det være tilstrekkelig å endre forskrifter eller gi nye forskrifter som vi allerede har lovhjemmel for. Dessuten er det nok en del direktiver som ikke krever endring av norsk rett, fordi den alt er i samsvar

med dem. Det vil sikkert kreve meget arbeid å gå gjennom det norske lovverket for å finne ut av hvordan EF-direktivene skal innpasses i det. Selv om dette arbeidet forlengst er påbegynt, kan det ta sin tid før det er avsluttet i forvaltningen.

Forordningene reiser et særskilt problem. I EF har de *direkte virkning* i de enkelte medlemsland. Landene trenger ikke – og har heller ikke adgang til – å innlemme forordningene i sine rettsystemer ved nasjonale lovvedtak, for ordningene anses for å *være* deler av de enkelte lands rettsystemer i og med at de er vedtatt av EF's organer. Opprinnelig krevde EF-forhandlerne at forordninger skulle gis slik direkte virkning også i EFTA-landene. Men de har nå godtatt at vi innlemmer dem ved lov eller forskrift, hvis vi sørger for at deres nøyaktige ordlyd beholdes. Se avtalens artikkel 7.

Selve innlemmelsen av forskriftene kan gjennomføres på den enkle måten at det ved lov henvises til dem og bestemmes at de skal ha gyldighet i Norge. Men i tillegg vil det være nødvendig å gå gjennom det norske lovverket med sikte på å få luket ut bestemmelser som strider mot forordningene.

I alt må ca. hundre lover og flere hundre forskrifter endres før avtalen trer i kraft. Regjeringens plan er å få lagt frem proposisjon om de nødvendige lovendringer samtidig med selve proposisjonen om samtykke til innmelding i EØS. Utkastene til endringer av lover og forskrifter blir ikke sendt ut til høring, noe som ellers alltid skal gjøres når det dreier seg om så viktige endringer. Og stortingsrepresentantene får svært liten tid til å sette seg inn i alle de lovvedtak som de binder seg til ved å si ja til EØS-avtalen. Men dette spiller egentlig ikke så stor rolle, for i realiteten er det avgjort under EØS-forhandlingene hva endringene skal gå ut på. Hvis Stortinget sier ja til EØS, har det ikke lenger noe valg, og det har heller ikke andre vedtaksmyndigheter. De må vedta hele den pakken av

endringer som avtalen gjør nødvendig – uten å kunne vurdere om hver enkelt endring er ønskelig eller ikke.

3. EF-rettens forrang

Under forhandlingene krevet EF-forhandlerne at EF-retten skulle ha forrang fremfor EFTA-landenes nasjonale rettsregler. EFTA-landene gikk med på å sørge for det så langt det lot seg forene med deres nasjonale rettssystemer.

Forrangen betyr for det første at den EF-rett som vi adopterer ved avtalens ikrafttreden, går foran *eldre* norsk rett. Dette er forutsatt i den før nevnte artikkel 7 i avtalen. Og det er ikke så oppsiktsvekkende, for det er et allment godtatt prinsipp i norsk rett at ny rett kan gis forrang for eldre rett. Vi kan sørge for at dette skjer ved at vi etterhvert som vi adopterer ny EØS-rett endrer de norske lover og forskrifter som strider mot de nye reglene. Og selv om det på grunn av en forglemmelse eller en feiltolkning av EØS-retten ikke skulle bli gjort, følger det av artikkel 7 at EØS-retten skal gå foran norske lover og forskrifter. Hvorvidt EF-reglene også skal gå foran norske grunnlovsregler er det ikke sagt noe om i avtalen. Fra norsk side vil det nok bli hevdet at grunnloven har høyeste rang. Men ifølge EF-domstolens praksis går EF-retten foran medlemslandenes grunnlover, og det vil kanskje bli hevdet fra EF-hold at EØS-reglene også har samme gjennomslagskraft.

For det andre betyr EF-rettens forrang at den også skal gå foran *nyere* norsk lovgivning. Vi har forpliktet oss folkerettslig til ikke å endre på egen hånd noen av de regler som vi har fått fra EF, og til ikke å bestemme noe som strider mot dem. Dette er kommet til uttrykk i avtalens artikkel 108 som bestemmer at EFTA-landene ikke kan endre sin lovgivning på de områder som omfattes av avtalen uten samtykke av EØS-komiteen. For at en endring skal kunne godkjennes, må den ikke påvirke «the good functioning of the agreement».

Det som kan tenkes å bli godkjent, er at man endrer måten å tilpasse et direktiv på, forutsatt at den nye tilpassingsmåten anses tilstrekkelig til å realisere målsettingene. Men forordninger får vi sikkert ikke lov til å klusse med.

Det må forutsettes at norske myndigheter lojalt vil rette seg etter sin folkerettslige plikt til ikke å vedta noe som strider mot de EØS-regler som vi har adoptert. Men fordi dette regelverket er så omfattende kan man likevel komme i skade for å vedta noe som står i strid med det. I protokoll 35 til EØS-avtalen har imidlertid EFTA-statene forpliktet seg til å innføre i sine rettsordener en lovbestemmelse som muliggjør at EØS-retten gis anvendelse fremfor motstridende nasjonale lovregler. Denne lovbestemmelsen vil vel få preg av et påbud til domstolen og forvaltningsorganer om at de nå gir EØS-retten forrang selv om det er vedtatt en *nyere* norsk lov som strider mot den.

4. EØS-organene

Innen EØS skal det som nevnt finne sted felles lovgivning. Dessuten skal det føres kontroll med at regelverket etterlevs og være mulighet for å få løst rettstvister. For å få gjennomført disse oppgavene skal det opprettes en rekke EØS-organer. Disse er:

4.1 EØS rådet (The EEA Council, artiklene 89-91)

Dette blir det høyeste organ i EØS. Det skal bestå av medlemmer av EF's Ministerråd og Kommisjon og av et regjeringsmedlem fra hvert av EFTA-landene. Dets hovedoppgave skal være å fastsette generelle retningslinjer for gjennomføringen av EØS-avtalen. Dessuten skal rådet treffe politiske beslutninger som kan lede til endring av, eller tilføyelse til, avtalen. Endringer kan f.eks. komme på tale hvis noen av de bestemmelser i Romatraktaten som er med i EØS-avtalen blir endret. Tilføyelser kan f.eks. bli aktuelt hvis noen vil ha inn mer fra Romatraktaten

i EØS-avtalen enn det som alt er der. Til vedtak i EØS-rådet trengs enighet mellom EF- og EFTA-representantene. Rådet skal ha møter 2 ganger om året og ellers når det er behov for det.

4.2 EØS-komiteen (The EEA Joint Committee, artiklene 92-94)

Det blir nok denne komiteen som får størst faktisk innflytelse i EØS. Det er forutsatt at det skal være en komite på embetsmannsnivå. Antagelig blir det representanter for EF-kommisjonen og departementsfolk fra EFTA-land som kommer til å sitte der. Komiteen skal ha møter minst en gang i måneden. Den skal sørge for at avtalen blir gjennomført i praksis og virker effektivt. Til vedtak trengs enighet mellom EF og EFTA-landene som skal «tale med én stemme». EØS-komiteen får hovedansvaret for den fremtidige lovgivning i EØS.

4.3 EØS parlamentariske komite (EEA Joint Parliamentary Committee, artikkel 106)

Den skal bestå av medlemmer av EF-parlamentet og EFTA-landenes nasjonalforsamlinger. Den skal gjennomgå EØS-komiteens årlige rapporter, og kan gi uttrykk for sitt syn i rapporter og resolusjoner. Men den får ikke noen direkte innflytelse på lovgivningen i EØS.

4.4 EØS rådgivende komite (EEA consultative Committee, artikkel 107)

Den skal bestå av medlemmer av EFs økonomiske og sosiale komite (Romatraktatens artikler 193-198) og et like stort antall medlemmer av en tilsvarende EFTA-komite som forutsettes opprettet. Deltakerne skal representere arbeidslivets parter. Komiteen kan gi uttrykk for sitt syn i rapporter og resolusjoner.

4.5 EFTAs overvåkingsmyndighet (EFTA Surveillance Authority, artikkel 116)

Dette blir et rent EFTA-organ som skal ha liknende kontrollopgaver som EF-kommisjonen. Det skal være uavhengig av de enkelte EFTA-stater, og EF har krevd at det skal være «like sterkt og pålitelig» som Kommisjonen. I avsnitt 6 nedenfor skal jeg gjøre nærmere rede for hva oppgavene består i, og hvordan de skal fordeles mellom EF-kommisjonen og EFTAs overvåkingsmyndighet.

(Avsnitt 4.6 om EØS-domstolen er utelatt, red.anm.)

I tillegg til alle de nevnte organene må EFTA også skaffe seg et apparat for å få utredet og forhåndsdiskutert alle spørsmål som kommer opp i EØS-komiteen.

5. Lovgivningsprosessen i EØS

Det rettsfellesskap som oppnås mellom EF og EFTA-landene ved opprettelsen av EØS (se avsnitt 2), er det som nevnt hensikten å opprettholde – og kanskje å utvide. For å nå dette mål er de enkelte EFTA-land avskåret fra å endre på egen hånd noe av det regelverk som de har adoptert (se avsnitt 3), og de innbys isteden til å delta samlet i slike endringer og utvidelsen av regelverket som EF vedtar. Det er disse fremtidige felles lovvedtak som skal behandles i dette avsnitt.

5.1 Lovforberedelsen

Det forsettes i EØS-avtalen at initiativet til ny lovgivning alltid kommer fra EF og blir forberedt på vanlig måte innen EF-systemet. Men når det dreier seg om lover (direktiver eller forordninger) som antas å skulle bli innlemmet i EØS-regelverket, er det åpnet for en viss EFTA-innflytelse. I avtalens artikkel 110 er bestemt at EF-kommisjonen skal søke råd hos eksperter fra EFTA-land når den forbereder slike

lovforslag, og at EFTA-landene skal få underretning om Kommisjonens forslag. Det skal også foretas konsultasjoner og gis informasjon under den videre behandling av disse forslagene. Foreløpig utveksling av synsmåter på forslagene kan også finne sted i EØS-komiteen. Dessuten skal Kommisjonen i en viss utstrekning la eksperter fra EFTA-land få delta i komiteer som forbereder forslag (artiklene 111 og 112). Men selve beslutningsprosessen i EF får ikke EFTA-landene være med på.

Vi må regne med at den innflytelse EFTA-land kan få på EF-lovgivningen blir svært beskjeden. EFs lovgivningsapparat er komplisert og tungrodd. Når Ministerrådet treffer sin avgjørelse, må det ta hensyn både til Kommisjonens og EU-parlamentets ønskemål og til ulike oppfatninger som ofte gjør seg gjeldende i de enkelte medlemsland. Det vil sikkert bli ansett for meget viktigere å nå frem til resultater som er akseptable for EFs egne organer og medlemsland enn å ta hensyn til synsmåter som er kommet fra EFTA-landene. De ambisjoner som EFTA-landene har hatt under forhandlingene om å få reell innflytelse på EFs beslutningsvirksomhet, ser det ikke ut til at de har fått noe særlig gjennomslag for.

5.2 Beslutningsprosessen i EØS-komiteen

Først etter at en ny lov (direktiv eller forordning) er vedtatt i EF, kommer spørsmålet om også EFTA-landene skal vedta den, opp til avgjørelse i EØS-komiteen. Det eneste EFTA-landene får lov til å bestemme er altså om de skal si ja eller nei til å kopiere lover som EF alt har vedtatt. Og det blir ikke lett å si nei. Riktignok har de enkelte EFTA-land veto-rett. For det må være enstemmighet innen EFTA (som skal «tale med én stemme») og enighet mellom EF og EFTA for at de nye regler skal kunne godtas som felles EØS-regler. Men EFTA-landene forplikter seg til å gjøre sitt ytterste for å bevare den «rettslige

sikkerhet og homogenitet i EØS» – det vil i realiteten si å godta EF-reglene (artikkel 113). Riktignok antydes det i artikkel 113 nr. 4 at også andre ordninger kan komme på tale. Men hva det skulle være, er vanskelig å forstå, for det er nærmest utenkelig at EF vil gå med på å endre regler som de nylig har vedtatt, fordi om EFTA ikke liker dem. Og det overordnede mål er at rettsfellesskapet mellom EF og EFTA skal opprettholdes.

Dersom det tross alt ikke lykkes å komme til enighet i EØS-komiteen innen 6 måneder, skal den del av EØS-regelverket som påvirkes av den nye EF-lov anses midlertidig suspendert (artikkel 113 nr. 5). Etter at dette har skjedd, skal EØS-komiteen fortsette sine anstrengelser for å få istand «en tilfredsstillende løsning». Det vil vel si at det skal øves fortsatt press på det (eller de) gjenstridige EFTA-land for å få dem til å akseptere EF-vedtaket.

5.3 Gjennomføring av EØS-vedtakene i de enkelte land

Det fremgår av artikkel 7 i avtalen at de vedtak som treffes i EØS-komiteen skal være bindende for EFTA-landene og medføre plikt for dem til å innlemme i sine nasjonale rettssystemer de regler som er vedtatt.

Norske lovgivere blir altså folkerettslig bundet av det som embetsmennene i EØS-komiteen er blitt enige om. Bindingen blir total når det er forordninger som er vedtatt, for de skal jo direkte gjøres til norsk rett. Når det dreier seg om direktiver kan det bli et valg mellom forskjellige måter å realisere direktivets målsettinger på. Men målene blir lovgiverne bundet av.

Et norsk lovvedtak (formell lov eller forskrift) må imidlertid til for at det som er besluttet i EØS-komiteen, skal bli norsk rett. Norske lovgivere har det altså i sin makt å stenge EF-retten ute ved å sabotere EØS-beslutningene. Men i så fall gjør de seg skyldig i folkerettsbrudd som kan få alvorlige politiske følger.

I et intervju som Juristkontakt for desember 1991 har hatt med byråsjef Didrik Tønseth i UD, hevdet han (side 42) at vedtak i EØS-komiteen må forelegges Stortinget til godkjenning etter grunnlovens §26, 2. ledd for å bli bindende. Men det er ikke en holdbar tolkning av grunnloven. Godkjenning etter §26, 2. ledd trengs bare ved traktater, ikke ved slike organisasjonsvedtak som det dreier seg om her. Dette er den rådende oppfatning i juridisk teori, se *Andenæs*, Statsforfatningen i Norge (7. utg. 1990) side 303 og mer utførlig *Fleischer* i Juristkontakt nr. 4 for 1971. Det forekommer ikke i praksis at organisasjonsvedtak forelegges Stortinget til godkjenning.

En særregel i EØS-avtalens artikkel 114 om tilfeller hvor visse konstitusjonelle krav må være oppfylt for at beslutninger i EØS-komiteen skal få bindende virkning, ser derfor ikke ut til å kunne få noen praktisk betydning for Norge.

For at norske lovgivere skal få noen reell innflytelse, må de derfor ha hatt mulighet for å gi uttrykk for sin oppfatning før sakene blir avgjort i EØS-komiteen. Dette lar seg ordne forholdsvis lett når lovgivningsmyndigheten er delegert til Regjeringen eller til et departement. Men det byr på større problemer når det dreier seg om lover som Stortinget må vedta. Den eneste muligheten vil da være å forelegge saken i en stortingsmelding før det treffes vedtak i EØS-komiteen, men det kan bli vanskelig å få tid til dette. For målet er å få vedtatt EØS-lovene så raskt at de kan tre i kraft i EFTA-landene samtidig som de EF-lover som har tjent som mønstre, trer i kraft i EF. Og seks måneder etter at EØS-komiteen har fått melding om EF-vedtaket, er som nevnt siste frist. Det er derfor fare for at Stortinget tvinges til å strø sand på lovsaker som det ikke har hatt mulighet for å vurdere. For å unngå dette kan det tenkes at mest mulig av myndigheten til å vedta lover blir delegert til Regjeringen eller departementene. Under enhver

omstendighet vil lovgivningen på de områder som dekkes av EØS-avtalen, bli mer komplisert og mindre demokratisk enn den har vært.

5.4 Hvilke lovsaker kan bli tatt opp i EØS-prosessen?

EF har langt på vei rådighet over hva som skal tas opp i EØS. For som før nevnt starter lovbehandlingen i EØS-komiteen ved at EF oversender sitt lovvedtak. Det som skal sendes over, er ifølge artikkel 113 ethvert lovvedtak om «spørsmål som omfattes av EØS-avtalen» («an issue which is governed by this agreement»). Samme formulering bruker artikkel 110 som handler om den informasjon og konsultasjon som går forut for vedtaket. Hva som skal anses for å «omfattes av avtalen» er imidlertid noe uklart. Meget beror derfor på hvor langt EF vil strekke dette uttrykket.

Det som helt sikkert må betraktes som EØS-saker, er endringer av de regler som vi adopterer i forbindelse med avtaleinngåelsen. Det gjelder enten direktiver/forordninger blir endret eller erstattet med nye.

Helt nye regler som tjener til utfylling eller gjennomføring av de generelle prinsippene i EØS-avtalen, kan også bli tatt opp i EØS-komiteen. Romatraktatens hovedregel om avskaffelse av handelshindringer og om arbeidskraftsbevegelser, etableringsrett, tjenesteytelser og kapitalbevegelser m.v. er tatt inn i EØS-avtalen. Vi må derfor regne med at direktiver og forordninger som tjener til utfylling av disse generelle reglene, kan bli tatt opp i EØS-komiteen, selv om vi ikke har adoptert regler om de samme spesielle forhold tidligere. Som eksempel kan nevnes nye produktkrav og miljøstandarder, nye utfyllende regler om arbeidskraftsbevegelser, regler om spesielle former for etablering eller tjenesteytelser som man ikke har hatt særregler om tidligere, etc. Også i slike tilfeller lar det seg jo hevde at det dreier seg om «spørsmål som omfattes av EØS-avtalen».

De utviklingsklausuler som finnes i avtalen kan også gi grunnlag for å ta opp spørsmål i EØS-komiteen. Det viktigste eksempel er klausulen om jordbruksprodukter (artikkel 19). Her er bestemt at regler om handel med jordbruksprodukter skal gjennomgås hvert annet år. Siktepunktet er å fjerne gradvis hindringer for fri handel, bl.a. tollsranker (f.eks. Kornmonopolet). På dette området kan det imidlertid bli relle forhandlinger og lettere å si nei til EF-krav, fordi det ikke er spørsmål om noen slavisk kopiering av vedtatte EF-regler.

6. Overvåking av om EØS-reglene etterleves

(Avsnitt 6.1 om den daværende ordningen i EF er utelatt, red.anm.)

6.2 Myndighetsfordelingen i EØS mellom Kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan

EØS-avtalen gjennomfører en *to-pilar ordning* slik at overvåkingsoppgavene fordeles mellom Kommisjonen og det nye EFTA-organ som skal opprettes.

Når det gjelder *overvåking av stater* går ordningen ut på det at EFTA-organet skal føre kontroll med EFTA-stater og Kommisjonen med EF-stater.

Overvåkingen av private foretak er fordelt på en annen måte. Her legges det ikke vekt på hvor vedkommende foretak hører hjemme, men på hvor konkurransehandlingene har virkninger. Dette finnes det regler om i artikkel 56. De går ut på at EFTA-organet skal føre kontroll med konkurranse som bare har innvirkning på handelen mellom EFTA-stater, og med konkurranse hvor de involverte foretaks omsetning i EFTA-området utgjør 33 % eller mer av deres samlede omsetning i EØS-området. Den øvrige overvåking av konkurransen i EØS-området skal høre under Kommisjonen.

Om fusjonskontroll er det en særregel i artikkel 57. Denne kontrollen skal i alle tilfeller som har noen

praktisk betydning, høre under Kommisjonen.

De nevnte reglene fører til at Kommisjonen i mange tilfeller skal overvåke foretak som hører hjemme i EFTA-land. Og EFTA-organet får på tilsvarende måte myndighet til å overvåke EF-foretak. Dette beror på at EF-bedrifers konkurransevirkosomhet jo kan ha innvirkning på handelen mellom EFTA-land, og omvendt. Ofte vil forøvrig både EF- og EFTA-bedrifter være parter i samme konkurransesak, for slikt samarbeid mellom foretak som EØS-reglene retter seg mot, går ofte på tvers av landegrensene.

Både Kommisjonen og EFTA-organet skal – hver innen sitt område – ha slik myndighet som Kommisjonen nå har overfor medlemslandenes foretak. De får altså rett til å foreta gransking av foretak og til å bøtelegge dem. Økonomiske forpliktelser, bl.a. bøter som pålegges, skal kunne tvangsfullbyrdes i det land hvor vedkommende foretak hører hjemme (artikkel 105). De grunnlovsspørsmål som disse reglene skaper i Norge, kommer jeg tilbake til i punkt 6.3.

Mellom Kommisjonen og det nye EFTA-organet skal det være *nært samarbeid*. Dette er fremhevet i artiklene 58, 62 og 116, og i protokollene 23, 24 og 27 er det beskrevet hvordan samarbeidet skal organiseres. Formålet er å sikre ensartet håndheving av reglene i hele EØS-området. For å nå dette mål skal de to organene gi hverandre informasjon og rådføre seg med hverandre om hvilke retningslinjer som skal følges i kontrollarbeidet. Det sier seg selv at det i første rekke blir Kommisjonen som kommer til å gi det nyopprettede EFTA-organet råd. For Kommisjonen har jo lang erfaring og har på mange områder utarbeidet detaljerte retningslinjer om hvordan forskjellige EF-regler skal tolkes, f.eks. reglene om avviklingen av statsmonopoler og om hvilke former for statsstøtte som skal være tillatt. Disse retningslinjene må nok også EFTA-organet følge.

Klager over avtalebrudd kan sendes så vel til Kommissjonen som til EFTA-organet. Dette gjelder uansett hvem klager kommer fra. De to organene skal informere hverandre om hvilke klager de har mottatt og fordele behandlingen av dem mellom seg – slik som nevnt foran (artikkel 116 punkt 3 og 4). Eventuell uenighet mellom de to organer kan bringes inn for EØS-komiteen (artikkel 116 punkt 5).

6.3 Grunnlovsspørsmålene

Grunnlovens §93 bestemmer at det kreves trefjerdedels flertall for at Stortinget skal kunne samtykke i at Norge melder seg inn i en internasjonal organisasjon som «skal kunne udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tillige Statens Myndigheder». Dette har vært tolket slik at trefjerdedels flertall er nødvendig når den internasjonale organisasjon får myndighet til å treffe bindende vedtak som direkte retter seg mot norske borgere (enkelpersoner eller selskaper m.v.). Derimot anses vanlig flertall for å være tilstrekkelig hvis organisasjonsvedtakene bare binder den norske stat. Også slike vedtak kan selvsagt få betydning for enkeltpersoner, men her blir virkningen indirekte, fordi staten trer inn som et mellomledd og setter i verk (f.eks. ved en lov) de forpliktelser for enkeltpersoner m.v. som den har fått direktiv fra den internasjonale organisasjonen å gjennomføre.

Dette skillet er temmelig formalistisk, for den reelle begrensning av et lands selvstendighet kan være like stor (eller større) ved indirekte som ved direkte styring utenfra. Når det f.eks. gjelder EØS-avtalen, begrenses vårt selvstyre meget sterkere av den EØS/EF-styring av vår fremtidige lovgivning som er omtalt i avsnitt 5 foran, enn av den direkte styring av private bedrifters konkurransehandlinger som EFTAs overvåkingsorgan (og i visse tilfeller EF-kommisjonen) får myndighet til. Likevel er det bare den siste delen av EØS-avtalen som etter Regjeringens mening nødvendiggjør § 93-vedtak.

Selv om dette standpunktet er formalistisk, må det innrømmes at det har støtte i paragrafens ordlyd. For i dens annet avsnitt sies det at trefjerdedels flertall ikke er nødvendig når deltakelse i en internasjonal organisasjon bare har folkerettslig virkning for Norge. Og med «folkerettslig virkning» menes slikt som bare binder staten.

Hovedsaken når det gjelder EØS, er imidlertid at regjeringen har akseptert at trefjerdedels flertall er et vilkår for innmelding. Selv om det etter Regjeringens mening bare er overvåkingen av private (og den domspraksis som dette fører med seg) som nødvendiggjør bruk av §93, har den godtatt at det kreves trefjerdedels flertall for hele avtalen. For man kan ikke skille ut en enkelt del av den til særskilt votering.

Et spesielt spørsmål som de norske forhandlerne har funnet problematisk, er om det overhodet er adgang etter grunnloven til å la EF-kommisjonen få slik myndighet som nevnt over norske foretak. Deres resonnement har vært at Kommisjonen er et EF-organ, ikke et EØS-organ, og at myndighet etter §93 bare kan gis til organer for en organisasjon som Norge melder seg inn i. For å vareta hensynet til grunnloven har forhandlerne sikret seg tilsagn fra EF om at Kommisjonens vedtak ikke skal kunne tvangsfullbyrdes i Norge. Men dette gir ikke noen tilfredsstillende løsning av problemet. For det vesentlige ledd i Kommisjonens myndighetsutøvelse er at den kan pålegge norske foretak plikter, bl.a. til å betale bøter. Tvangsfullbyrdelse av slike plikter blir det aldri snakk om i praksis. For det er normalt store foretak med utstrakt forretningsvirksomhet i EF-land som blir pålagt, og de ser sine interesser best tjent med å betale frivillig.

Riktignok har Kommisjonen også tidligere pålagt norske foretak bøter for overtredelse av konkurransereglene. Men det har vært gjort i

medhold av EFs egne regler. Det er noe annet at vi nå *gir* Kommisjonen slik myndighet som nevnt. Dessuten er den myndighet Kommisjonen får etter EØS-avtalen i visse henseender videre enn dens myndighet etter Romatraktaten. Etter Romatraktaten kan Kommisjonen bare bedømme forhold som har innvirkning på EF-markedet. Men etter EØS-avtalen skal den både ta i betraktning virkningene på EF-markedet og EFTA-markedet – forutsatt at EFTA-andelen ikke når opp i 33% slik at EFTA-organet får saken.

Jeg anser imidlertid ikke ordningen for å være grunnlovsstridig. Den naturlige måte å betrakte forholdet på er etter mitt skjønn at EF-kommisjonen (og EF-domstolen som overprøver dens avgjørelser) *blir* EØS-organer ved at de i EØS-avtalen er gitt myndighet innen EFTA-området. Når man ser det på denne måten, gir grunnlovens §93 hjemmel for ordningen. Jeg anser derfor det nevnte unntaket fra reglene for tvangfullbyrdelse for å være unødvendig (og hvis man hadde trengt noe unntak, ville det ikke ha vært tilstrekkelig).

Studieplan

Nei til EU er medlem av Studieforbundet Næring og samfunn, som gir økonomisk støtte til studieringer. Se www.naeringogsamfunn.no eller ta kontakt med Nei til EU sentralt. Lykke til!

Kveld 1: EØS og Grunnloven

Les kapitlene «Suverenitetsavståelse i strid med grunnloven» og «EØS-avtalen mot grunnloven», samt intervjuene med Eirik Holmøyvik og Peter Ørebech.

Spørsmål:

1. Hva handler striden om å bruke grunnlovens § 26 andre ledd eller § 93 for suverenitetsavståelse om?
2. Nevn eksempler på suverenitetsavståelse til EU-/EØS-organer, hvor alvorlig synes du sakene er?
3. Hva er hovedargumentene for at EØS-avtalen er i strid med grunnloven?

Kveld 2: § 93 og EU-medlemskap

Les kapitlene «Spillereglene i EU-saken og § 93» og «Unionen mot konstitusjonene».

Spørsmål:

1. Mener du det er viktig å ikke endre grunnlovens § 93 – i så fall hvorfor?
2. Hva er begrunnelsen for det høye flertallskravet, tre fjerdedeler, i § 93?
3. Hva forteller grunnlovssakene i EUs medlemsland om unionens utvikling?

Kveld 3: Dobbeljubileet 1814 + 1994

Les forordet samt intervjuene med Ola Mestad, Øystein Rian og Marthe Hommerstad.

Spørsmål:

1. Hva mener du er sammenhengen mellom grunnlovjubileet og 20-årsjubileet for folkeavstemningen mot EU.
2. Hva er sammenhengen mellom nasjonal selvstendighet og demokrati?
3. Hva er hovedgrunnen til at nei-siden vant i 1994?

«Det jeg primært mener Stortinget må gjøre, er å slutte med denne praksisen. Den henger ikke på greip, og særlig i et år der vi feirer grunnloven er det pinlig å holde fast ved en så uholdbar tolkning.»

Eirik Holmøyvik, førsteamanuensis ved Universitetet i Bergen

Om Stortingets suverenitetsavståelser med alminnelig flertall, uten å følge grunnlovens § 93

EØS OG GRUNNLOVEN Den skrittvisse avgivelsen av suverenitet til EU via EØS-avtalen truer demokrati og nasjonalt selvstyre. I strid med grunnlovens § 93 har Stortinget i flere saker avgitt suverenitet til EU-/EØS-organer med alminnelig flertallsvedtak. Dermed kan disse organene bøtelegge og kontrollere borgere og bedrifter i Norge. Har EØS-avtalen blitt så omfattende og griper inn i det norske samfunnet på så mange områder at den overskrider grunnlovens grenser?

§ 93 OG EU-MEDLEMSKAP Stortinget skal igjen behandle et forslag om å endre grunnlovens § 93 slik at man lettere kan avgi suverenitet og melde Norge inn i EU. Samtidig ser vi at EUs overnasjonalitet i en rekke saker kommer i konflikt med medlemslandenes grunnlover. Hva er de konstitusjonelle spillereglene i EU-saken, og kan Norge bli EU-medlem uten grunnlovsendring?

1814 + 1994 200-års jubileet for grunnloven av 1814 og 20-års jubileet for folkeflertallets nei til EU-medlemskap i 1994 står på de samme to bærebjeltene: ja til folkestyre og ja til nasjonal suverenitet. Denne utgaven av skriftserien inngår i Nei til EUs markering av dobbeltjubileet.

