

Alternativ til EU-medlemskap

Fritt Norden er for internasjonalt samarbeid. Men et samarbeid krever en form og et innhold. Jeg vil i dette innlegget ta for meg EØS-samarbeidet mellom EFTA-landene og EU, og jeg vil i hovedsak legge vekt på samarbeidets form. Jeg vil også trekke noen historiske linjer.

Min påstand er:

EØS-samarbeidet er og en spesialkonstruksjon for å tilfredstille den norske grunnlov. Den norske grunnlov gir ikke legitimitet til å avstå suverenitet til en stat eller en organisasjon landet ikke er medlem av. Dette går klart frem allerede i §1 som erkærer at «kongeriket Norge er et frit, selvstendig, udeleligt og uavhængigt Rige». Det høres patetisk ut, men dette sitter fremdeles dypt i den norske folkesjæl. Folkesuverenitetsprinsippet står meget sterkt og kan forklare mye av den strie holdningen nordmenn har til medlemskap i den Europeiske Union, ikke fordi Norge ikke er villige til å ta på seg internasjonale forpliktelser. Gjennom bl.a. FN-medlemskapet innrømmer landet vidtgående internasjonale forpliktelser og respekten for folkeretten står sterkt. Men 400 års union med Danmark og 90 års union med Sverige sitter fremdeles i kroppen.

Selvstendighet og selvråderett er honnør ord - vår feiring av 17. mai - grunnlovsdagen - er hvert år en stor folkefest.

Et kort historisk bakteppe:

Norge er først i Norden med en landsdekkende lov. Magnus Lagabøters lov av 1264 gjaldt helt til eneveldets tid i Danmark-Norge.

Vår moderne grunnlov ble undertegnet 17.mai 1814. Det som skjedde var ikke en revolusjon på grunnlag av den danske union, men først og fremst missnøye over at Norge ble sett på som et krigsbytte og gitt bort til svenskene etter Napoleonskrigene. Vårt syn var at vi var et eget rike som ikke bare kunne gis bort.

Etter 14 dagers krig med svenskene i august ga Norge seg, men på disse 7 mnd. hadde nordmenne laget sin egen grunnlov og som Carl Johan godtok med noen endringer. 20. oktober samme år besluttet Stortinget at Norge skulle forenes med Sverige i en union, men med egen forfatning. Traktaten ble undertegnet 6. august året etter.

Grunnloven av 1814 var kanskje Europas mest radikale grunnlov. Mye ble hentet fra fransk, engelsk og amerikansk forfatning og bygger på tre politisk ideer: Folkesuverenitet, maktfordeling og menneskerettigheter.

Norge utgjorde en slags demokratisk fortropp i Norden. Landet hadde i mindre grad en tradisjonell elite. Adelen ble forbudt i 1821, og demokratisk bremsende krefter hadde ikke samme posisjon som i Danmark, Sverige og tildels i Finland.

I 1905 ble Norge igjen en selvstendig nasjon med egen utenrikspolitikk. Landet hadde en forholdsvis åpen økonomi med stor utenrikshandel, men den nye selvstendigheten ble vaktet nøye og Stortinget vedtok ganske raskt dagens konsesjonslover som nasjonaliserer naturressursene og hindrer utenlansk dominans i viktig industri og finansinstitusjoner.

Det er en motsetning mellom en åpen økonomi og nasjonal kontroll. Denne motsetningen står fremdeles sterkt i norsk politikk og er en av de viktigste konfliktsfaktorene innad og i forhold til EU og WTO.

EFTA

Norge har vært medlem av frihandelsforbundet EFTA siden etableringen i 1960. Norge bruker EFTA til å fremforhandle bilaterale frihandelsavtaler.

EFTA omfattet først Danmark, Norge, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Østerrike («de ytre sju») og ble etablert som en motvekt mot opprettelsen av daværende EF. Fra 1995 består EFTA av Norge, Sveits, Island og Liechtenstein.

EFTA har sitt hovedsete i Genève. Ministerrådet er EFTAs øverste organ. I rådet er hvert medlemsland representert og har én stemme. Hovedregelen er at vedtak eller anbefalinger er enstemmig for å bli gyldig. Rådet har ingen overnasjonal myndighet, og EFTA er ingen tollunion.

EØS

Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.

Hovedformål med EØS-avtalen er å utvide EUs indre marked til også å omfatte EFTA-statene. Avtalen omfatter varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Av de fire gjenværende EFTA-land har Island, Liechtenstein og Norge sluttet seg til EØS-avtalen. Sveits som fortsatt er medlem av EFTA, har ikke sluttet seg til EØS, men knytter seg til EUs indre marked ved bilaterale handelsavtaler og ved å gjennomføre EU-regler direkte i egen lovgivning. Svalbard er ikke med i EØS.

EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994 og er den mest omfattende internasjonale avtale Norge noensinne har inngått. Avtalen regulerer forholdet mellom EU-pilaren (alle EU-landene) på den ene siden og EFTA-pilaren (Norge, Island og Liechtenstein). Avtalen er en folkerettslig avtale dvs. at de folkerettslige forpliktelser må gjennomføres (i vårt tilfelle), i norsk rett dersom de skal få lovs kraft i Norge. EØS-avtalens hoveddel (det meste av Romatraktaten) ble vedtatt som norsk lov i 1992 med virkning fra 1. januar 1994. Fordi EØS-avtalen medførte overføring av suverenitet til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og

EFTA-domstolen vedrørende håndhevelse av konkurransereglene, ble Stortingets vedtak gjort i samsvar med § 93 i Grunnloven, noe som krever 3/4-dels flertall. 130 representanter stemte for og 35 imot. Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet stemte samlet imot. Med unntak av noen enkeltrepresentanter fra Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet, stemte resten av Stortinget for avtalen.

Når regler for det indre marked blir utformet, har EFTA-landene anledning til å delta i saksforberedelsen. Det er likevel EU som til slutt vedtar reglene. Før reglene kan bli gjort gjeldende i EFTA-landene, må de enstemmig vedtas i EØS-komiteen. De EFTA-land som er med i EØS har stemmerett i EØS-komiteen, og kan på grunn av kravet om enstemmighet, hindre at et EU-vedtak blir gjort gjeldende i EFTA-delen av EØS (reservasjonsretten). EØS-komiteen kan ikke hindre at EU-vedtaket blir gjort gjeldende i EU. Vetoretten er således avgrenset til EFTA.

Dersom EØS-komiteen ikke godtar et EU-vedtak innenfor de områder som avtalen gjelder, kan EU ta hele det aktuelle området ut av avtalen. Frykt for at dette skal kunne skje har vært en av årsakene til at Norge ennå ikke har benyttet veto-adgangen i avtalen.

I EØS-sammenheng ivaretar EFTA sine interesser gjennom tre institusjoner: EFTAs faste komité, EFTAs overvåkningsorgan, ESA og EFTA-domstolen.

EFTAs faste komité

EFTAs faste komité er EFTA-pilarens organ for behandling av politisk viktige saker. Komiteens viktigste funksjon er å tjene som et samordningsorgan for EFTA-statene før møter i EØS-komiteen eller EØS-rådet, der EFTA-statene skal opptre samstemt, dvs. med et felles standpunkt.

ESA

EFTAs overvåkningsorgan ESA (EFTA Surveillance Authority) påser at EFTA-landene følger EØS-reglene i EFTA-området. ESA har i så måte tilsvarende overvåkningsoppgaver som Europakommisjonen har i EU.

ESA skal sørge for at EFTA-landene følger avtalen. Dersom en stat ikke gjennomfører og anvender EØS-reglene tilfredsstillende, skal ESA gripe inn. ESA kan innlede en formell traktatbruddssak, som kan bringes inn for EFTA-domstolen.

ESA kan igangsette behandling av sak på eget initiativ eller på grunnlag av klage.

ESA ledes av et kollegium med tre medlemmer, ett fra hvert av de tre EFTA-landene i EØS.

EFTA-domstolen

EFTA-domstolen har til oppgave å håndheve og løse tvister vedrørende tolkningen av EØS-avtalen for Norge, Island og Liechtenstein og har en lignende funksjon som EF-domstolen har for EUs medlemsland og skal dømme slik at EUs regelverk blir anvendt likt i hele EØS.

EFTA-domstolen har tre medlemmer. Reglene om domstolens sammensetning, utnevning av dommere, dommernes funksjonsperiode, uavhengighet, sidegjøremål mv. er i det alt vesentlige identiske med de tilsvarende regler som gjelder for EF-domstolen.

EØS - avtalen omfatter:

Fri handel med varer (med begrensninger for landbruks- og fiskeriprodukter) og fri bevegelighet for kapital, tjenester og personer, felles konkurranseregler (konkurranseregulerende samarbeid, statsstøtte, offentlige monopoler), harmonisering av selskapsretten, adgang til markedene for offentlige anskaffelser i de andre EØS-landene, et nært samarbeid om transportpolitikken, felles veterinært regelverk (Men fortsatt toll for handel med fisk og landbruksvarer) samarbeid om miljøvern, utdanning, forskning, forbrukerspørsmål og sosiale spørsmål.

En låne- og tilskuddsordning for støtte til økonomisk utjevning i EU, med særlig vekt på miljøprosjekter

Hva omfatter EØS-avtalen ikke?

Deltakelse i EUs felles institusjoner som Det europeiske råd (EUs toppmøte), Rådet, Europakommisjonen, Europaparlamentet og EF-domstolen.

EUs felles handelspolitikk overfor ikke-medlemsland.

EUs felles landbrukspolitikk

EUs felles fiskeripolitikk

Pengepolitikken

Skatter og avgifter - (så lenge det ikke er konkurransevridene)

Det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet

Kritikk av EØS-avtalen

EØS-avtalen blir kritisert av både tilhengere og motstandere av norsk EU-medlemskap. I og med at veto-adgangen ikke er blitt benyttet, er det blitt hevdet at avtalen i praksis (men altså ikke formelt) har overført suverenitet til EU. Professor i offentlig rett, Eivind Smith, brukte på denne bakgrunn uttrykket «konstitusjonell katastrofe» om avtalen i en høring i Stortinget den 5. mai 1997. Både tilhengere og motstandere av norsk EU-medlemskap peker på suverenitetsproblemene med avtalen. Motstandere ønsker å tre ut for å ta tilbake den reelle suvereniteten, mens tilhengere mener det kun er ved EU-medlemskap at vi kan ha mulighet til selv å påvirke våre rammebetingelser - noe de hevder er selve innholdet i suvereniteten.

En omfattende og dynamisk avtale

Norge valgte medlemskap i EØS som et alternativ til medlemskap i EU. Dette kunne Stortinget gjøre uten å endre grunnloven ved å konstruere en avtale slik at grunnloven ga hjemmel til en myndighetsoverdragelse. Det er uenighet om grunnloven tillater et medlemskap i EU, i så fall må den først endres før et medlemskap kan realiseres.

EØS-avtalen er dynamisk i den forstand at nye regler for det indre marked skal også gjøres gjeldende for EØS. Avtalen har også klausuler som innebærer at nye områder kan bringes inn, eller at eksisterende områder kan tas ut. Denne dynamikken er problematisk og gir EU et initiativ som EFTA-landene ikke har mulighet for å kopiere. Styrkeforholdet er så ulikt at nye lover og direktiver kommer kun en vei. Dette passifiserer EFTA- delen. EFTA kan på ingen områder innenfor samarbeidsområdene vedta lover på tvers av EUs regelverk, mens EU kan vedta og bare vente på at EFTA-landene gjør det samme. På den måten blir EFTA- landenes suverenitet undergravet.

EØS-avtalen 13 år

EØS-avtalen har fungert i 13 år. Pr. dags dato har det vært få konflikter. Strømmen av forordninger, direktiver og beslutninger har ingen ende, men EFTA-landene har stort sett sett seg tjent med EUs liberalisering og ensretting. Det er først nå i år at avtalen blir gjenstand for omfattende debatt, og det i sammenheng med EFTA - dommen om hjemfall nå i juni måned. Hjemfallsdommen blir en prøve for avtalen. Likeledes direktivet om tjenester som kanskje blir en del av EØS i løpet av 2009.

Andre saker der Norge har måttet gi opp sine interesser har vært i forbindelse med: Oljedirektivet, gassdirektivet, ervervsloven, vinmonopolet, matsminke m.m.

EØS-avtalen medfører en avpolitisering av politikken. EUs rettsregler og EU domstolens tolkning og anvendelse av disse blir EFTA-domstolens grunnlag for sine avgjørelser.

I forbindelse med hjemfallsdommen hevder noen at avtalen nå ikke er folkerettslig, men en overnasjonal avtale. Da bryter avtalen med den norske grunnloven. Dette gjør hjemfallsdommen meget betent. Det blir spennende politikk de nærmeste årene. EUs juridifisering og ensretting av politikken kan kvele samarbeidet. Ennå er det et stor flertall for EØS-avtalen, men en sak som hjemfallsretten kan fort endre dette bilde.

Da får forhåpentligvis den sveitiske model mer vind i seilene.

For meg er Helsingforsavtalen og EFTA-avtalen de riktige avtaler for mellomstilig samarbeid. De krever enighet og er ikke overnasjonale. Avtalene er reelle alternativer til et EU medlemskap.

Torbjørn Dahl

Appendiks:

EØS-avtalen og EU-utvidelsen i 2004

Utvidelsen av EU med 10 nye land i 2004 gjorde det nødvendig med reforhandling av EØS-avtalen. Den nye utvidede EØS-avtalen ble behandlet i Stortinget den 29. januar 2004. Det ble da fremmet forslag om å si opp avtalen. Forslaget fikk bare en stemme (Kystpartiet). SV og SP hadde alternative forslag, men disse falt og den nye EØS-avtalen ble til slutt vedtatt mot kun Kystpartiets ene stemme.

Referanse:

a. Utenriks- og konstitusjonskomiteens flertall (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti) uttalte:

«Flertallet viser til at Grunnlovens § 93 ikke kommer til anvendelse der avtalene binder statene, og avtalen ikke får virkning for borgere og selskaper før reglene er gjennomført ved nasjonal beslutning. Det vises til EØS-avtalens artikkel 103, der det bl.a. heter:

«Dersom en beslutning i EØS-komiteen kan bli bindende for en avtalepart først etter at forfatningsrettslige krav er oppfylt, ...»

Grunnlovens § 93 blir først aktuell hvis Stortinget skal tillate vedtak i overnasjonale organer får direkte rettsvirkning for norske borgere og selskaper. Det er viktig å legge merke til at i forhold til EØS-avtalen er det avgivelse av en viss myndighet til EFTA's eget organ for overvåkning, håndhevelse av konkurransereglene og til EFTA-domstolen når det gjelder overprøving av beslutninger i overvåkningsorganet på dette området som faller inn under Grunnlovens § 93. På alle andre punkter er EØS en folkerettslig avtale.

Flertallet understreker at utvikling av EØS-reglene forutsetter enstemmighet mellom avtalepartnere [sic]. EØS-samarbeidet bygger ikke på bindende flertallsvedtak.»

(Innst. S. nr. 248 (1991–92). Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992. side 84.)

b. Førsteamanuensis Peter Ørebech ved Universitetet i Tromsø mener EFTA-domstolens avgjørelse på viktige punkt endrer premissene for Stortingets godkjenning av EØS-avtalen i oktober 1992 og at avtalen har fått en overnasjonal karakter som gjør at inngåelsen er i strid med Grunnloven. I en gjennomgang av dommen1. peker Ørebech på at EFTA-domstolen bryter med Wienkonvensjonens prinsipper for traktatoppkløring når domstolen ikke legger noe vekt på norske erklæringer og praksis av hvordan EØS-avtalen må forstås når det gjelder eiendomsrett. Konvensjonens artikkel 31(3)(b) fastslår at etterfølgende praksis er relevant. «Derved har EFTA-domstolen med ett slag og i postulats form avvist at EØS-avtalen er en mellomfolkelig avtale,» skriver Ørebech. Dette mener han bringer opp spørsmålet om overnasjonalitet:

«Straks EØS defineres som overnasjonal er grl. § 93 uanvendelig. Stortinget har vedtatt EØS iht. § 93. Derfor: Siden EØS er blitt overnasjonal må Stortinget på ny behandle EØS ved at det fremmes de nødvendige grunnlovsendringsforslag.»

Litteratur:

Leksikon på nettet: Wikipedia

Europaportalen

Nei til EUs årbok 2002

Div. artikler