



Reell rett til å ivareta våre interesser

Taler

Jonas Gahr Støre

Dato

26 september 1988

Sted

Oslo

Omstendigheter

Europabevegelsens konferanse om "Internasjonalt samarbeid, selvråderetten, Norge og EF"

1 For en som gikk rundt i kortbukser da EF-striden raste i 1972, kan det virke en smule avskrekkende å innlede omkring selvråderetten på et seminar i Europabevegelsens regi. Så mye husker jeg fra den tiden at selvråderetten var noe man ikke spøkte med.

5

Nå innbyr heller ikke begrepet til spøk. Retten til å råde over seg selv ligger dypt forankret i hver enkelt av oss. I Europadebatten, er det ofte spurt om hvorvidt Norge ved medlemskap i EF vil bli fratvunget selvråderett, med muligheter for at vårt land i sin tur kan bli påtvunget en politikk mot sin vilje. Står man i fare
10 for å bli både fratvunget og påtvunget, er det naturlig at sterke følelser får dominere. Kanskje er det derfor at svært få i de senere årene har tatt opp til debatt spørsmålet om Norge, Europa og selvråderetten.

Men det er viktig at spørsmålet jevnlig belyses. Selvråderetten kan nemlig aldri
15 bli definert en gang for alle. Selvråderettens natur må defineres ut fra de omgivelser nasjonen befinner seg i. Målet må være at de nasjonale avgjørelsene som fattes best mulig sikrer innbyggernes interesser. Når omgivelsene endres, må vår forståelse av selvråderetten oppdateres. Og på bakgrunn av endrede omgivelser, må vi igjen vurdere i hvilken grad nasjonen råder over de
20 nødvendige virkemidler til å sikre innbyggernes interesser.

Disse spørsmålene er blitt berørt av det utvalget som Europabevegelsen ba
«vurdere om Norges interesser kan bli forsvarlig ivaretatt med landets gjeldende avtaler med EF, og ved Norges medlemskap i EFTA».

25

Utvalgets mandat reiste bl.a. spørsmålet om Norge i sitt forhold til Europa råder over den reelle retten til å ivareta sine interesser. Utvalget valgte å nærme seg

spørsmålet på denne måten: Tatt i betraktning utviklingen i Europa, hvordan
30 har Norge på viktige områder evne til å håndheve egne interesser og påvirke
utviklingen?

Inspirert av diskusjonene i utvalget, men uten å gjøre de øvrige medlemmer
ansvarlige for mine synspunkter, vil jeg i det følgende reflektere omkring disse
35 spørsmålene.

- Først kan det være nyttig å kort skissere EFs egen utvikling i de siste årene. Har
medlemslandene mistet sin selvråderett, og i hvilken grad kan den enkelte
regjering håndheve den nasjonale interessene?

40

- Deretter vil jeg stille spørsmål til ivaretagelsen av norsk selvråderett i årene
fremover. Hvordan påvirkes Norge utenfor integrasjonsprosessen i Europa, og
hvor reell er den formelle norske selvrådetten?

45 I den europeiske integrasjonsprosessen har det vært forskjellige syn på den
ønskelige graden av integrasjon og delegering av nasjonal myndighet til EF-
organene. I sin bok om det europeiske fellesskap beskriver Martin Sæter fire
integrasjonsvarianter.

50 På den ene siden finner vi det Sæter kaller «Den sektorkonføderale
funksjonalisme», som stort sett beskriver britenes syn på EF-integrasjonen siden
tidlig på 1960-tallet. Man er villig til å overføre myndighet til EF-institusjonene
på begrensede områder, dog uten å gi opp den nasjonale vetoretten, og med en
klar forutsetning om at utenriks- og sikkerhetspolitikk hører NATO-
55 samarbeidet til.

Så går linjen gjennom skoler som argumenterer for større overføring av
myndighet til fellesskapsinstitusjonene, like til det Sæter kaller «Den
altomfattende føderale funksjonalisme». Dette var tanker som særlig var
60 fremme i integrasjonsprosessens tidlige faser på 1960-tallet. Her ble det
argumentert for overføring av overordnet myndighet til EF-institusjonene, også
på det utenriks- og sikkerhetspolitiske felt.

Hvilken vei har så EF fulgt? Sæter konkluderer med at det i stor grad er den
65 franske linjen som har fått dominere. Siden de Gaulle har franskmennene
ønsket å integrere nær sagt alle felter av nasjonal politikk, men med forbehold

om at det er regjeringene, og ikke EF-institusjonene, som har det avgjørende ordet.

70

Dette har vært klar praksis etter Luxembourgforliket i 1966. Landene har i praksis hatt vetorett i Ministerrådet, noe som har gitt de nasjonale regjeringene kontroll med de avgjørelsene som blir fattet på vegne av medlemslandene. Delegering av nasjonal myndighet, som f. eks. i forbindelse med den felles jordbrukspolitikken og det monetære samarbeidet EMS, har kommet etter selvstendig avgjørelse av de nasjonale regjeringene. Storbritannia har som kjent valgt å stå utenfor EMS.

75

Denne integrasjonslinjen har altså åpnet for at stadig flere områder innlemmes i samarbeidet. Den økonomiske krisen i 1970-årene, viste på område etter område at sær-nasjonale løsninger ikke ivaretok nasjonale interesser på en tilfredsstillende måte.

80

EMS-samarbeidet i 1979, var et svar på monetære utfordringer. Ved inngangen til 1980-årene økte antallet samarbeidsprosjekter; vi så fremveksten av teknologisamarbeid (EF-landene satset mer på forskning og utvikling enn Japan, men de gjorde det hver for seg og effekten ble så mye mindre), industrisamarbeid, sosialpolitisk samarbeid, kultursamarbeid og miljøsamorbeid. Og hele veien større samordning av landenes utenrikspolitikk.

90

EF ble en klarere ramme for samordning mellom landene. Tettere økonomisk integrasjon åpnet for nærmere politisk samarbeide. Man fikk en utvikling i retning av hva som kalles konvergens både på det økonomiske og politiske plan.

95

Disse forhold ledet frem til utarbeidelsen av Enhetsakten i 1985. Denne institusjonelle reformen reviderer Romatraktaten, og inkluderer nye samarbeidsområder, herunder det politiske samarbeidet, EPS.

Gjennomføringen av det indre marked innen 1992 er ofte blitt fremstilt som selve hjørnesteinen i Enhetsakten. Men vel så viktig er det at Enhetsakten gir en helhet til de ulike samarbeidsprosjektene. Fremskritt på ett område er avhengig av at det vises fremskritt også på andre. Sikring av de sosiale rettighetene (Den sosiale dimensjon), og økt satsing på støtte til de sydlige landene ansees f.eks. som avgjørende for å få til det som kalles en balansert utvikling mot det indre marked.

100

105

Det er det politiske samarbeidet mellom regjeringer som er prosessens overbygning. På toppen av beslutningsstrukturen finner vi i dag Det europeiske råd, der stats- og regjeringssjefene innenfor rammen av EPS, trekker opp
110 hovedlinjene for utviklingen. For å muliggjøre en tettere samordning, har landene revidert sider av beslutningsprosessen. På flere områder er det åpnet for flertallsavgjørelser i Ministerrådet. Unntatt er fortsatt felter knyttet nært til de nasjonale myndighetene, så som skattepolitikk, fri bevegelighet for personer og
115 spørsmål vedrørende lønsmottakernes rettigheter og interesser.

Samtidig er det slått fast at ingen land kan tvinges til å senke nasjonale standarder i de harmoniseringsarbeidet man nå går igjennom. Når det gjelder miljøpolitikken slår Enhetsakten fast at vernetiltak som fastsettes i fellesskap
120 ikke skal være til hinder for at hver medlemsstat opprettholder og innfører strengere vernetiltak.

Ministerrådet er på denne måten i sterkere grad blitt et overnasjonalt organ. To tredjedeler av beslutningene i Hvitboken om det indre marked kan fattes ved
125 flertallsavgjørelser. I Det europeiske råd vil regjeringene kunne enes om hovedlinjene, så blir de bindende avgjørelsene fattet i Ministerrådet.

Den franske linjen endres ikke gjennom vedtakelsen av Enhetsakten; den videreutvikles. Det er fremdeles landenes regjeringer som fatter de endelige
130 avgjørelsene, men stadig flere utfordringer defineres som felles europeiske, der det forutsettes at samarbeidsløsninger er i bedre stand til å ivareta nasjonale interesser. Begrepet «Enhetlig» understreker samtidig at prosessen i sin natur er forbeholdt deltakerne. Det blir vanskeligere å delta i enkeltdeler fra utsiden.

I følge Enhetsakten er målet med samarbeidet den gradvise utviklingen mot en politisk union. Men union-begrepet har her en annen klang enn hva vi kan få inntrykk av i norsk debatt. Med union forstår man en stadig tettere samordning av politikken, uten at dette i dag har noen klare konstitusjonelle mål. En ny styrking av fellesskapsinstitusjonene på bekostning av de nasjonale regjeringene,
140 vil med andre ord kreve ny traktatendring.

Samordningen av landenes politikk og gjennomføringen av det indre marked innebærer på flere områder en avståelse av nasjonal suverenitet. Men dette bør ikke være ensbetydende med avståelse av selvråderett. Det kan snarere sees som

en utvidelse av selvråderetten. Det dreier seg om selvstendige nasjonale avgjørelser for å finne løsninger innenfor en ramme som går ut over nasjonens. Man råder bedre over egen interesser i fellesskap, flere nasjonale mål kan bare løses dersom løsningene involverer flere land. Ikke minst gjelder dette for de
150 mindre landene. Danmark har f.eks. gjennom deltakelsen i EPS fått langt større innflytelse på utformingen av vestlig politikk enn hva landet ville ha hatt utenfor EF.

Utviklingen har heller ikke forhindret at EF-landene på en rekke områder viser
155 en meget ulik nasjonal prioritering. Belgias planer om en radikal desentralisernig av det nasjonale styringssystemet, er et eksempel. Utvidelsen av Fellesskapet med stater fra ytterkanten i Europa har dessuten understreket distriktenes stilling og rettigheter. Den regionale dimensjon er blitt en viktig faktor i de beslutningene som fattes i EF. Mange mener at regionene, ofte på tvers av landegrensene vil
160 spille en nøkkelrolle i Fellesskapets videre utvikling.

Ivaretakelsen av norsk selvråderett må bedømmes ut fra vår evne til å ivareta nasjonale interesser. Utgangspunktet for Europabevegelsens utvalg var å se hvordan våre eksisterende avtaler kunne ivareta disse interessene ettersom
165 omgivelsene endret seg.

Utvalget konkluderte med at dagens ordninger ikke i tilstrekkelig grad ivaretar norske interesse. Handelsavtalene av 1972 har ivaretatt hovedtyngden av de økonomiske og handelspolitiske interesser de var ment å ivareta. Men EF-
170 samarbeidet har skutt fart på områder som ikke ivaretas av avtalene. Vårt avtaleverk gir ikke noe vern mot de ikke-tollmessige handelshindringene som er blitt en så viktig begrensning for varebyttet mellom landene. De gir heller ikke noe juridisk vern i vår brede kontakt med EF. Men vel så viktig er at dagens integrasjonsprosess har en karakter der tilpasning vanskelig kan sikres gjennom
175 avtaler. Politisk samarbeid og nye nettverk betinger faktisk deltakelse.

Utgangspunktet for vårt arbeide var at Norge går inn i en periode med de samme rammebetingelsene som EF-landene. Oljeprisfallet i 1986 står frem som et betydelig veiskille. På få måneder ble vi stilt overfor mange av de
180 fornyelseskravene som de europeiske velferdsstatene møtte da krisen nådde dem midt på 1970-tallet.

Oljen er en avgjørende faktor for å forstå den norske økonomiske

185 handlefriheten de siste 15 årene. Grovt skissert kan vi si at mens EF-landene
måtte innse begrensningene som lå i den nasjonale selvråderetten, hadde vi det
materielle grunnlaget til å velge særnorske løsninger. I 1985 kom opptil 20
prosent av Norges verdiskapning fra oljeinntektene. Vi kunne finansiere en
190 dobling i offentlig sysselsetning, fremfor alt i kommunene, vi kunne
opprettholde store overføringer til utsatte næringer og vi kunne «leve med»
store underskudd i fastlandsvirksomheten.

Men så ble virkeligheten en annen, den ble i sine rammebetingelser mer
europeisk. På kort tid har vi mistet store deler av det lunefulle fortrinn oljen
195 representerte. Vi har mistet et viktig verktøy i driften av nasjonen. Samtidig
oppdager vi at de europeiske landene etter å ha prøvd hver for seg, velger en
sterkere samordning, både fordi nasjonen alene ikke kan håndtere viktige
utfordringer, og fordi løsninger i en bredere europeisk sammenheng antas å
kunne gi bedre resultater.

200

Hvordan stiller det seg så med oss i forhold til disse utfordringene. Når, i
hvilken grad og innenfor hvilken ramme kan vi best håndheve vår selvråderett?

Norge ved inngangen til 1990-årene er sterkt eksponert mot utviklingen
205 internasjonalt; handelsmessig, økonomisk og sikkerhetspolitisk. Viktige
rammebetingelser vil hele tiden avgjøres utenfor våre grenser.

Eksempelene på dette er mange: Det gjelder i miljøpolitikken der et vern av det
nasjonale miljøet krever tiltak i Norge, men hvor det er like viktig å kunne
210 påvirke landene i vårt europeiske nærområde.

Det gjelder i den økonomiske politikken der det er stadig mindre rom for å velge
særnasjonale løsninger. Rentenivået bestemmes internasjonalt, og gjør det
tilnærmet umulig for et lite land å bruke penge- og kredittpolitiske virkemidler
215 for å nå nasjonale mål.

Det gjelder innenfor forskning og utvikling der en viktig faktor for å lykkes i
teknologisk satsing, er deltakelse i de nettverk som dannes over landegrensene.

220 I et utenriks- og sikkerhetspolitisk perspektiv, vil en klarere profilering av et
europeisk alternativ kunne få direkte betydning for Norge. Stadig flere peker på
at USA i årene som kommer vil redusere sitt troppenærvær i Europa. Dette vil

225 tvinge frem en definisjon av hva som er de europeiske landenes interesser, og
hvordan de best kan ivaretas.

Mer enn noen gang blir det viktig med nærhet, både til beslutningsprosessen og
til markedet. Beslutningene vil i økende grad fattes i fellesskapsfora. Evnen til å
230 dra nytte av og påvirke utviklingen, forutsetter at man kan være med på å styre,
at det er en automatikk i deltakelsen som sikrer informasjon og oppdatering.

For utviklingen vil på få år kunne endre det Europa vi har vært vant med.
Gjennomføringen av det indre markedet har allerede startet en
mentalitetsendring hos bedrifter, myndigheter, organisasjoner og
235 enkeltmennesker. Det er rundt EFs samordning at initiativene ligger, enten det
er i gjennomføringen av det indre marked, i utarbeidelsen av en europeisk
mediepolitikk, eller i den begynnende åpningen mot Øst-Europa og
COMECON-landene.

240 Dette er felles utfordringer som i utgangspunktet skulle kreve felles svar. Valget
om tilpasning er i seg selv et langt skritt i retning av å forstå selvråderetten på en
ny måte.

I følge de fleste politiske leire har vi få alternativer. Våre bedrifter skal etablere
245 brohoder i EF, Statsministeren sender formaning om at forvaltningen skal
vurdere norske regler opp mot EFs, tekniske standarder finner felles norm
gjennom de europeiske standardiseringsorganene, og Regjeringen understreker
behovet for å følge arbeidet i EPS. Det aksepteres at prisen for adgang til det
indre marked vil være gjensidighet fra EFs side. Foretak i EF-landene skal ha den
250 samme adgangen til det norske markedet.

Ser vi på vår avhengighet av utviklingen i EF-området og omfanget av dagens
integrasjon i Europa, er det derfor grunn til å understreke den risikoen som
ligger i en tilpassning uten reell innflytelse. På utsiden av EF har vi fremdeles
255 den formelle retten til å si nei. Men vi må stille kritiske spørsmål til hvor reell
denne retten er, når vi i så mange tilfeller ikke ser noe annet valg enn å tilpasse
oss. I spørsmål der vi har særegne syn, reiser det seg spørsmål om formelle
rettigheter til å si nei, eller å påvirke utviklingen i en annen kurs.

260 En tilpasning med de begrensninger som ligger i dagens avtaler og ordninger,
kan frata oss medbestemmelse og muligheten til å nå frem med forslag og

265 initiativ. Vi har ikke adgang til EF-domstolen, men EF legger like fullt sin egen konkurranselovgivning til grunn i tvister med Norge. Vi må spørre om ikke dette reduserer norsk selvråderett, og om hvorvidt det faktisk svekker vår evne til å ivareta våre egne interesser. Blir den formelle selvråderetten mindre reell?

270 Spørsmålet om den reelle selvråderetten, vil og bør reise seg med jevne mellomrom i «Norge etter oljen». Uansett medlemskap i EF, står vi overfor dyptgripende endringer i rammene for våre nasjonale beslutninger. Derfor er det viktig at den demokratiske debatten får diskutere hvordan nasjonens interesser, les: innbyggernes interesser, best kan ivaretas.

275 Vi står overfor en omstillingsprosess der vi må lete etter nye løsninger på problemer med nye årsakssammenhenger. Særinteresser, profesjoner og byråkrati som utgjør det som er blitt kalt det «korporative maktsegmentet» i Norge, har de nasjonale grensene som sin referanseramme. Det er innenfor denne rammen at disse segmentene opprettholder sin selvråderett. Men er det innenfor denne rammen at vi fatter beslutninger som tjener innbyggernes interesser best?

285 Selvråderetten har vært forstått som muligheten til å si nei. Men selvråderett dreier seg vel så meget om anledningen til å si ja. I forhold til den enhetlige integrasjonen i EF er ikke alltid ønske om et del-samarbeide nok. Når Norge ønsker å delta i studentutvekslings- programmet ERASMUS, så er EFs svar i utgangspunktet nei, fordi programmet er forbeholdt innbyggerne i medlemslandene. Når en nordmann ønsker å arbeide i et EF-land er også svaret i utgangspunktet nei. Og om vi skulle ønske strengere standarder på miljøutslipp i EF-landene, ja så behøver EF-landene kun ta vårt syn til etterretning.

290 Selvråderetten er også nevnt i forbindelse med ønsket å verne om kulturelle særtrekk og tradisjoner. Men viser ikke utviklingen at det er gjennom internasjonal eksponering at særtrekkene kommer frem og får vokse? Dagens Spania burde være et levende eksempel på dette. Kulturell integrasjon styrker sårkulturene. Det nasjonale og kulturelle mangfold i EF-området er ikke redusert, tvert i mot vidner innlemmelsen av seks nye medlemsland siden 1972 om at ulike tradisjoner; politiske, sosiale og kulturelle, kan sameksistere uten at det svekker tilhørigheten.

300 Norge har som lite land alltid gitt sin støtte til tanken om et tettere

internasjonalt samarbeid. Men vi har i stor grad vegret for å ta på oss de forpliktelser som følger aktiv deltakelse. Kanskje har vi stilltiende funnet oss i at vår reelle selvråderett ikke er så reell. Spøkefullt, skjønt heller ikke dette er noen
305 spøk, sies det at et amerikansk presidentvalg er langt viktigere for norsk sikkerhetspolitikk enn et norsk stortingsvalg. Hvorfor kan ikke da like godt EF-landenes kompromisser legge rammene for oss i vårt Europa?

Men på denne måten blir vi på mange vis en nasjon av observatører.

310 Standardinnledninger på norske offentlige reaksjoner lyder da også gjerne: «Norge hilser velkommen...» eller «Norge ser med bekymring på...» eller «Norge ønsker fortang i...».

Felles for slike utsagn er at de oppfordrer andre til en handling vi i vår tur må
315 tilpasse oss. Da ligger det et visst bedrag i at vi stadig viser til vår formelle selvråderett. Våre langsiktige interesser er ikke nødvendigvis tjent med at andre i realiteten råder.

Kilde

320 Europabevegelsen i Norge: "Internasjonalt samarbeid, selvråderetten, Norge og EF". Oslo 1988, s. 9-26.

Emner

EF, EU, Europa, Innlegg, Norge

URI

325 <https://www.virksommeord.no/tale/reell-rett-til-a-ivareta-vare-interesser>