

Dag Seierstad

EF SOM BESLUTNINGSARENA: INSTITUSJONER OG PROSESSER

JUS OG MAKT

EF har alltid vært en ugjennomtrengelig blanding av jus og makt. Som politisk system har EF til nå mer vært en arena for maktkamp mellom vesteuropeiske stater enn en organisasjon med egne mål og egne krefter. Fra midten av 1980-tallet har det likevel vært kraftige tilløp til en overnasjonal statsdannelse forankra i Enhetsakten av 1985 og programmet for det indre markedet.

Maastricht-traktaten skulle gi ny fart på utviklingen mot en overnasjonal union med felles mynt, felles økonomisk politikk og felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Valutakaos, høy arbeidsløshet i de fleste medlemsland og EFs linjestridd omkring konfliktene i det tidligere Jugoslavia har brutt ned viktige forutsetninger for denne unionsutviklingen.

Karlsruhe-dommen¹ tvinger nye spørsmål inn i EFs egen EF-debatt: Kan alle medlemsland insistere på samme nasjonale slingringsmonn som Tyskland – eller skal tyskerne innvilges en varig politisk særordning i EF-unionen, som et «Deutschland über alle Andere»?

EF-INSTITUSJONENE²

Det europeiske råd er EF på sitt mest storslagne. Det består av EFs 12 statsjefer som møtes til halvårlige møter i juni og desember. Ekstraordinære møter holdes etter behov. Det europeiske råd har til oppgave å ta de viktige prinsippavgjørelsene for EFs utvikling, både de som endrer traktatgrunnlaget og de som rydder opp i fastlåste situasjoner utløst av uforenlige nasjonale interesser. Disse møtene omtales ofte i media som EFs «toppmøter». Det var på et slikt «toppmøte» at Maastricht-avtalen ble ferdigforhandla i desember 1991.

Ministerrådet er EFs høyeste beslutningsorgan innen de rammer som er satt av Roma- og Maastricht-traktatene. Det består av én statsråd for hver regjering innen EF. Hvilken statsråd som møter, avhenger av hvilke saker som skal opp. Jordbrukssaker behandles av de 12 jordbruksministrene, budsjettsaker av de 12 finansministrene osv. Det er Ministerrådet som vedtar EFs lover (forordninger og direktiver). Det er også Ministerrådet som vedtar rammene for budsjettet og størstedelen av EFs utgifter. Dette betyr at den lovgivende,

den skatleggende og det vesentligste av den bevilgende myndighet er lagt til Ministerrådet – ikke til EF-parlamentet. Også andre vedtak som binder EFs medlemsland, tas av Ministerrådet.

Kommisjonen leder EF-forvaltningen i Brussel og har den utøvende myndighet på vegne av EF. Kommisjonen har 17 medlemmer, to fra hvert av de fem store EF-land (Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Italia, Spania) og ett fra hver av de øvrige. Medlemmene av Kommisjonen oppnevnes for fire år av gangen. Regjeringene fremmer forslag på sine kandidater, og forslagene diskuteres deretter mellom regjeringene. Eller som det heter i Roma-traktaten (artikkel 157): «Kommisjonens medlemmer oppnevnes av regjeringene etter felles overenskomst». Kommisjonen passer på at EFs traktatgrunnlag (Roma-traktaten og Maastricht-traktaten) og EFs lovverk for øvrig overholdes. Kommisjonen har ansvaret for at EF-organenes vedtak settes ut i livet. Det er Kommisjonen som representerer EF utad. Kommisjonen forbereder sakene som skal opp for EF-parlamentet og Ministerrådet, og den har i mange saker rett til på egen hånd å fatte vedtak som er bindende for medlemslandene. Under seg har Kommisjonen en administrasjon organisert i 23 generaldirektorat og en stab på vel 12 000 saksbehandlere og sekretærer utenom tolketjenesten. Ministerrådet kan forkaste en innstilling fra Kommisjonen, men hvis det vil *endre* en innstilling, må avgjørelsen være enstemmig. Dette gir Kommisjonen stor innflytelse på utfallet av mange saker. Innen EF-systemet er det bare Kommisjonen som kan fremme de forslag som Ministerrådet behandler. EF-parlamentet kan for eksempel ikke fremme forslag for Ministerrådet.

EF-parlamentet, som har totalt 518 representanter, velges for en periode på fem år ved direkte valg i de 12 medlemslandene. EF-parlamentet var fra starten et rent rådgivende organ. Det siste valget ble holdt i juni 1989. Plassene i parlamentet er delt på landene etter størrelsen, men i forhold til folketallet har de små landene flest plasser. Etter at *Enhetsakten* ble vedtatt i februar 1986, har parlamentet fått noe større betydning. Det fikk da rett til å blokkere vedtak gjort i Ministerrådet – så sant ikke Ministerrådet står enstemmig bak vedtaket sitt. Men EF-parlamentet kan ikke sjøl vedta lover eller fatte vedtak som forplikter eller binder EF og EFs medlemsland. Parlamentet kan med to tredjedels flertall kaste Kommisjonen. Det har aldri vært aktuelt. Maastricht-traktaten gir EF-parlamentet mer innflytelse i EF-systemet, noe vi skal drøfte senere i denne artikkelen.

EF-domstolen i Luxemburg avgjør hvordan EFs lover og regler skal tolkes, og er øverste domsinstans i forhold til EFs lovverk. EF-domstolen skal som andre domstoler dømme ut fra gjeldende lover, men har ved flere anledninger skapt «ny lov» ved dommer som har blitt stående som retningsgivende. Prinsippet om at en EF-lov trenger nasjonal lov til side, står for eksempel ikke i Roma-traktaten. Det er «vedtatt» gjennom en dom i EF-domstolen i 1964. Det samme gjelder prinsippet om «gjensidig godkjenning» av tekniske

standarder, det såkalte Cassis-de-Dijon-prinsippet. På denne måten har EF-domstolen inntatt en klar politisk rolle innen EF-systemet som en pådriver for økt integrasjon og overnasjonalitet. Denne pådriver-rollen var særlig tydelig på 1970-tallet og første halvdel av 1980-tallet.

FRA ROMA-TRAKTAT TIL ENHETSAKT

Roma-traktaten forutsatte at etter en kortere overgangsperiode skulle de fleste avgjørelser i Ministerrådet tas ved flertallsavgjørelser etter et opplegg med veid stemmerett (jfr. tabell 1, s. 75). Enstemmighet trengtes bare dersom en ville endre Roma-traktaten eller endre de felles tollsatsene overfor omverdenen.

Under de Gaulle satte Frankrike seg etter hvert imot en slik begrensning av nasjonal suverenitet. De Gaulle insisterte på at EF skulle være «Fedrelandenes Europa», dvs. i praksis «Regjeringenes Europa»: Ministerrådet skulle bare kunne fatte vedtak hvis alle medlemmene i Rådet var enige. Dragkampen med De Gaulle tvang i 1966 fram det såkalte *Luxemburg-forliket*: enhver regjering hadde vetorett i saker der «særlig viktige interesser står på spill». Fra 1966 til 1986 var EF bundet av dette Luxemburg-kompromisset – i hvert fall hvis ett av de store EF-land satte seg på bakbeina. Kravet om enstemmighet bidro til at EF som politisk og økonomisk system sto på stedet marsj etter at tollunionen og den felles landbrukspolitikken var ferdig utbygd på slutten av 1960-tallet. Utvidelsen i 1973, da Storbritannia, Irland og Danmark ble medlem, låste situasjonen ytterligere.

Samtidig gikk verdensøkonomien inn i en ny fase. Valutamarkedene kom i ulage: dollar, pund, mark, yen og andre valutaer steg og falt i så kraftige rykk at hele balansen i verdensøkonomien kom i fare. Veksten i produksjon og produktivitet avtok. Arbeidsløsheten gled ut av kontroll både i EF og i Nord-Amerika. Konkurransen mellom bedrifter om markeder, mellom bransjer om kapital og myndigheters oppmerksomhet, mellom finansministre og sentralbanksjefer om pengeverdi og konkurransevne ble mer nådeløs. Kampen mellom EF-land var like hard som mellom EF-land og land utafor EF.

Oppfinnsomheten økte hos bedrifter og myndigheter med sikte på å beskytte egen produksjon mot import, også import fra andre EF-land. Alle EF-land sørget for direkte og indirekte støtte til eget næringsliv på stadig mer uoversiktlig måte. Det store «fellesmarkedet» ble bare delvis en realitet. For mange produkter og produsenter var EF fortsatt i praksis delt i – etter hvert – 12 nasjonale markeder.³

Den økonomiske stagnasjonen etter 1974 satte kraftigere spor etter seg i EF enn i Nord-Amerika og Japan. Svak økonomisk vekst, høy arbeidsløshet, svekket konkurransevne – denne situasjonen ble sammenfattet i begrepet «eurosklerose»: det stivnede, rigide Vest-Europa uten evne til den omstilling

i produksjon og arbeidsliv som var en forutsetning både for økonomisk vekst og for at veksten skulle omsettes i arbeidsplasser. Denne diagnosen – godt markedsført både av økonomer og konsernledere - førte fram til EFs store prosjekt «*det indre markedet*», vedtatt i desember 1985.⁴

For å gjennomføre handlingsprogrammet for det indre markedet innen fristen 31.12.1992, var det nødvendig med langt mer effektiv framdrift av EFs egne beslutninger. Det viktigste var å få vekk vetoretten innen Ministerrådet, som i prinsippet gjorde det mulig for ett medlemsland å blokkere enhver beslutning og enhver endring av EF. Det skjedde med vedtaket av *Enhetsakten* i februar 1986. *Enhetsakten* var den første viktige endringen av Roma-traktaten etter at den ble inngått i 1957.⁵ Enhetsakten

- formaliserte det utenrikspolitiske samarbeidet gjennom EPS, Det europeiske politiske samarbeid,
- endret Roma-traktaten slik at regionalpolitikk, miljøspørsmål, arbeidsmiljø, valutasamarbeid, forskning og teknologi ble del av det traktatfestede ansvarsområdet til EF,
- ga økt myndighet til EF-parlamentet og regler for når Ministerrådet kan fatte vedtak med kvalifisert flertall.

Tabell 1: *Relativ stemmestyrke i Ministerrådet i saker som kan avgjøres ved kvalifisert flertall (54 av 76 stemmer)¹*

Tyskland	10	Belgia	5
Frankrike	10	Portugal	5
Italia	10	Hellas	5
Storbritannia	10	Danmark	3
Spania	8	Irland	3
Nederland	5	Luxemburg	2
Sum	53	Sum	23

¹ Kravet om at vedtak bare kan fattes hvis det er avgitt minst 54 stemmer for forslaget, betyr at mindretall på 23 stemmer kan hindre vedtak.

Enhetsakten fastslo at alt som angår framdriften av det indre markedet skal avgjøres med kvalifisert flertall (54 av 76 stemmer) i *Ministerrådet*. Viktige unntak var harmonisering av skatt, regler om «personers fri bevegelse» og forhold som angår «ansattes rettigheter og interesser» (Artikkel 18). På disse områdene gjelder fortsatt kravet om enstemmighet.

I EFs Ministerråd falt dermed saker til behandling i to hovedgrupper. Med visse unntak kunne alt som hadde med det indre markedet å gjøre, vedtas med kvalifisert flertall, med 54 av 76 stemmer. Andre saker, for eksempel miljøvern, skatte- og avgiftspolitik og utenrikspolitiske spørsmål, kunne bare vedtas enstemmig.

EF-parlamentet fikk med Enhetsakten i 1986 en økt, men fortsatt sterkt begrenset innflytelse på en del saksfelt. I tillegg til utformingen av det indre markedet gjaldt det regionalpolitikken, sosialpolitikken og saker knytta til forskning og teknologi. På disse områdene ble det innført en *saksgang i to runder*, den såkalte *samarbeidsprosedyren*: I første runde fremmes det et forslag fra Kommisjonen. Parlamentet uttaler seg om forslaget, og Ministerrådet behandler forslaget. Hvis det er kvalifisert flertall i Rådet (minst 54 av de 76 stemmene), har Rådet fattet et vedtak som kalles en «felles holdning». I andre runde behandler Parlamentet Rådets «felles holdning». Hvis Parlamentet godtar denne «felles holdningen», går saken tilbake til Rådet til endelig vedtak. Hvis Parlamentet forkaster Rådets «felles holdning», kan Rådet bare fatte gyldig vedtak hvis alle tolv regjeringer er enige om å holde fast ved den «felles holdningen».

Hvis Parlamentet vedtar et endringsforslag til Rådets «felles holdning», går saken tilbake til Kommisjonen som kan fremme et revidert forslag for Ministerrådet. Hvis Kommisjonen er uenig i endringsforslagene fra Parlamentet, må Ministerrådet være enstemmig for at Parlamentets forslag skal bli vedtatt. Med andre ord: Parlamentet kan ikke fatte endelige vedtak på vegne av EF, men det kan påvirke utfallet. Parlamentet kan også hindre rådsvedtak det ikke ønsker med mindre Ministerrådet stiller seg enstemmig bak vedtaket.

Denne skissen av formell saksgang gir bare et omriss av hva som skjer i praksis. Medlemmer av Kommisjonen, Ministerrådet og Parlamentet står gjennom sine sekretariater og faste nasjonale delegasjoner i uformell kontakt både med hverandre og med andre som prøver å påvirke beslutningsprosessene. Foran møtene i Ministerrådet utvikles det en hektisk aktivitet for å sikre koalisjoner og pakkelsninger som kan gi tilstrekkelig flertall for gyldig vedtak – eller for å hindre slikt flertall.

Parlamentet er organisert i 18 faste komiteer med ansvar for hvert sitt saksfelt. Fra Parlamentets side skjer mesteparten av de politiske diskusjonene i disse komiteene. I Parlamentet er det såpass kamp om taletida at de fleste må være fornøyd med en taletid på 1-2 minutter noen få ganger i året. Parlamentet møtes normalt i Europarådets bygning i Strasbourg første uke i hver måned (unntatt august). Komiteene møtes i Brussel i løpet av de neste to ukene. Siste uke før Parlamentet samles, er vanligvis avsatt til møter i partigruppene.

EF-parlamentet består i dag av 518 representanter valgt i juni 1989. Neste valg holdes i juni 1994. Da skal det velges 567 representanter. Tallet på representanter ble økt for å imøtekomme tyske ønsker om økt representasjon etter at Øst- og Vest-Tyskland gikk sammen, jfr. tabell 2. Som en ser, er det de store EF-land som får økt styrke i EF-parlamentet etter valget i 1994. Målt i forhold til folketall er de små land likevel overrepresentert. I forhold til folketallet skulle Danmark ikke hatt mer enn 8-9 av de 567 representantene.

Tabell 2: Representanter i EF-parlamentet fra de enkelte medlemsland

	1989-94	1994-99
Tyskland	81	99
Frankrike	81	87
Italia	81	87
Storbritannia	81	87
Spania	60	64
Nederland	25	31
Belgia	24	25
Portugal	24	25
Hellas	24	25
Danmark	16	16
Irland	15	15
Luxemburg	6	6
	518	567

PARLAMENT OG PROSEDYRER

Maastricht-traktaten fra desember 1991 gir EF-parlamentet økt innflytelse på viktige områder. Men enklere er EF-systemet ikke blitt. Heller ikke mer forutsigbart, bortsett fra at EF-domstolen får atskillig mer å rydde opp i. Unionstraktaten stiller opp åtte forskjellige prosedyrer for hvordan EF-parlamentet skal delta i beslutningene innen EF-systemet. Hver prosedyre gjelder bestemte saksområder. La oss ta for oss de tre viktigste. De to første ble innført med Enhetsakten i 1986, den tredje ble innført av Maastricht-møtet.⁶

Saker med vetorett for EF-parlamentet

Ministerrådet har til nå vært øverste beslutningsorgan innen EF-systemet – hvis en ser bort fra at EF-domstolen stadig bryter inn og fastlegger hva EF egentlig skal dreie seg om. Men i enkelte saker har EF-parlamentet en reell vetorett. I hovedsak gjelder det samme saker som før Maastricht. De viktigste er:

- godkjenning av nye medlemsland,
- godkjenning av assosieringsavtaler,
- godkjenning av internasjonale avtaler med store budsjettkonsekvenser,
- opplegget av EFs strukturfond,
- valgreglene til EF-parlamentet.

Dette betydde for eksempel at EØS-avtalen måtte godkjennes av EF-parlamen-

tet. Godkjenning krever absolutt flertall, dvs. at minst 260 av de 518 medlemmene i EF-parlamentet må være til stede i salen og stemme for avtalen.

Samarbeidsprosedyren

Denne framgangsmåten (se beskrivelsen ovenfor) ble innført ved Enhetsakten i 1986. Sterkt forenkla kan en si at hvis parlamentet forkaster et forslag fra Ministerrådet, kan Ministerrådet bare fatte gyldig vedtak hvis vedtaket er enstemmig. Det betyr at ett land kan hindre vedtak hvis det har EF-parlamentet i ryggen. Samarbeidsprosedyren skal etter Maastricht-traktaten brukes på følgende saksfelt: konkurransepolitikk, samferdselspolitikk, sosialpolitikk, regionalpolitikk, u-hjelp, og deler av miljø-, skole- og forskningspolitikken. Samarbeidsprosedyren forutsetter at EF-parlamentet stadig må gå i forhandlinger med Kommisjon og Ministerråd for å løse omstridte forslag fram til endelig vedtak i Ministerrådet.

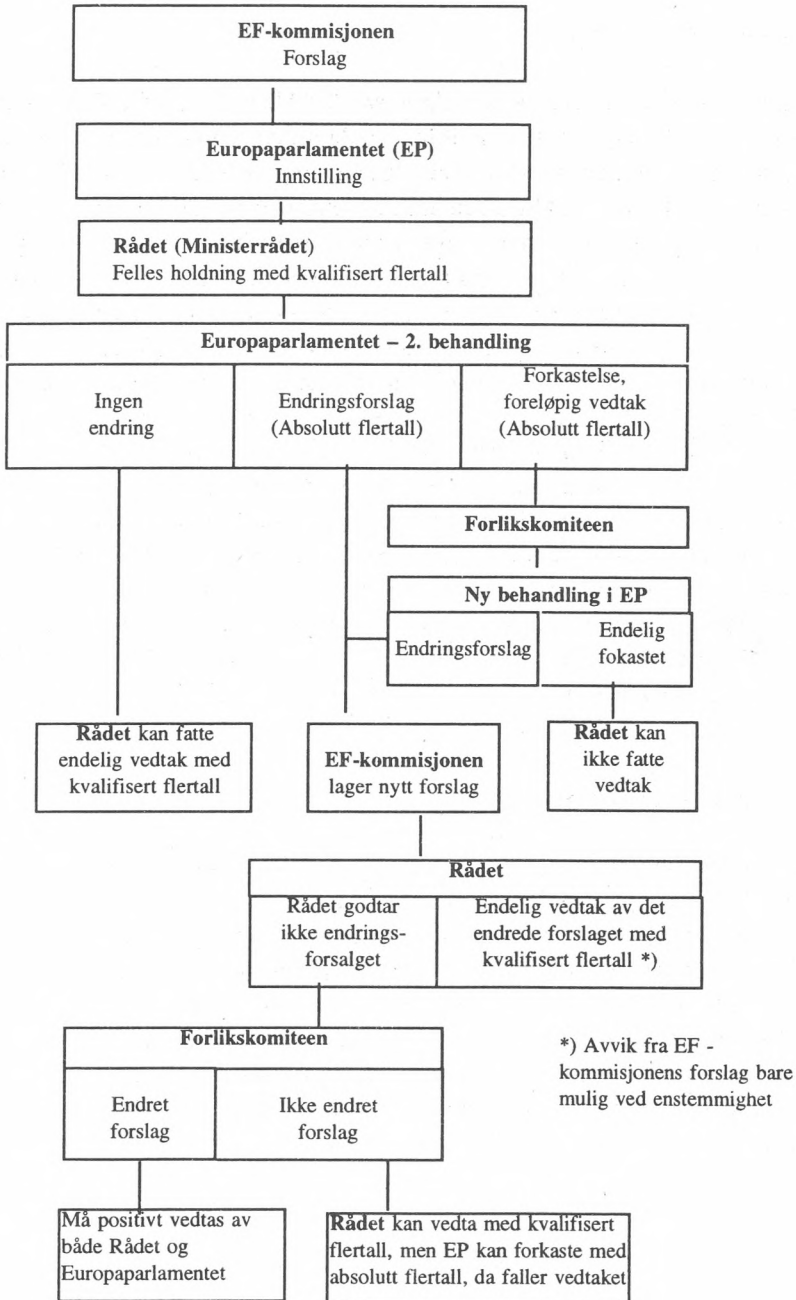
I den forbindelse har EF-parlamentet nå valgt et «forliksutvalg» på 12 representanter til å møte Ministerrådets 12 statsråder til slike forhandlinger. Store deler av EF-lovgivningen vil i framtida bli avgjort i disse «forhandlingene». Slik forliksutvalget skal velges, vil de to store partigruppene, sosialdemokratene og kristeligdemokratene, høyst sannsynlig besette 11 av de 12 representantene. Det er like sannsynlig at Tyskland sammen med de andre store EF-landene vil sitte med et klart flertall i dette forliksutvalget.⁷ En skjematisk oversikt over beslutningsprosessen i EF er gitt i figur 1, s. 79.

Medbestemmelses-prosedyren

Dette er det viktigste nye innslaget i forholdet mellom EF-parlamentet og de andre EF-institusjonene. Ordningen gir EF-parlamentet vetorett over viktige saksfelt dersom parlamentets flertall etter mange runder med forhandlinger og forliksbehandling fortsatt ikke er kommet til enighet med Kommisjonen og/eller Ministerrådet.

Viktigste saksfelt er alt som faller inn under det indre markedet, dvs. med den frie flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft og den frie etableringsretten. I tillegg kommer helse- og kulturpolitikk og deler av miljø-, skole- og forskningspolitikken.

Figur 1: Beslutningsprosessen i EF-institusjonene



KAMP OM PROSEDYRER

EF-politikk vil i stor grad være kamp om hvilke prosedyrer som skal brukes for å fatte hvilke vedtak. Er for eksempel nye regler for forbrukervern noe som faller inn under miljøpolitikk eller under reglene for fri flyt av varer og konkurransepolitikk?

Eksempel 1: Kampen om artiklene 100A og 130S

100A og 130S er to artikler som kom inn i Roma-traktaten med vedtaket av Enhetsakten i 1986. Miljøkampen i EF føres som en stadig kamp om hvorvidt miljøvedtak skal fattes etter 100A eller etter 130S. 100A er den såkalte «indre-marked-artikkelen». Den skal sikre fri flyt av varer. Fri flyt hindres hvis EF-landene har ulike helse- og miljøkrav til varene. Derfor betyr vedtak etter 100A det EF kaller «totalharmonisering». Direktivene blir «maksimums-direktiv»: Ikke noe medlemsland kan stille strengere krav til disse varene.

130S er derimot en artikkel som eksplisitt skal fremme miljøvern. Direktiv vedtatt etter 130S blir «minimums-direktiv»: Ethvert medlemsland kan stille strengere krav enn det felles minstenivå som EF-direktivet fastlegger.

Indre-marked-vedtak etter 100A kan fattes med kvalifisert flertall. Mindretall som mønstrer mindre enn 23 av 76 stemmer i Ministerrådet, stemmes ned. Vedtak etter 130S har inntil Maastricht måttet være enstemmige. Ethvert EF-land kunne dermed blokkere framskritt i EFs miljøpolitikk. Maastricht-traktaten innfører kvalifisert flertall også for mange vedtak etter 130S. Unntaksområdene er riktignok mange og store. (Jfr. for øvrig *Einar Belsoms* artikkel i dette heftet av *Vardøgger*)

Dette betyr at både forkjempere og motstandere av bestemte miljøvedtak må kaste seg inn i prosedyrekamper ut fra en taktisk vurdering av hva en kan vente å oppnå: hvilke flertall kan mønstres for hvilke forslag under hvilken av de to artiklene? Kommisjon og EF-domstol har formelt siste ordet i slike tvister om prosedyrevalg. Det er sjelden at prosedyrekonflikter føres helt fram til EF-domstolen. Som i alle politiske system har EF-systemet sine underliggende maktkonstellasjoner som blir avgjørende når prosedyrevalg treffes.

Eksempel 2: Er arbeidstid et helse spørsmål?

Storbritannia er mot enhver felles lovregulering av arbeidslivet. For å unngå britisk veto fremma EF-kommisjonen derfor sommeren 1993 et direktiv om arbeidstid som lovgivning under artikkel 118a i Enhetsakten. Denne artikkelen handler om å beskytte ansattes helse og sikkerhet. Lovforslag under denne

artikkelen kan vedtas med kvalifisert flertall i Ministerrådet.

Den britiske regjeringen vil ha EF-domstolen til å erklære det nye arbeidstids-direktivet for ugyldig med den begrunnelse at spørsmålet om arbeidstid hører inn under det som på EF-språket kalles «den sosiale dimensjon». I så fall krevdes det – inntil Maastricht-traktaten trådte i kraft – enstemmige avgjørelser i Ministerrådet. Blir direktivet definert som del av den sosiale dimensjonen, er britene helt trygge. For den dimensjonen er de fritatt for. Det var ett av vilkårene (i tillegg til forbeholdet mot økonomi- og pengeunionen) for at britene skulle bli med på resten av Maastricht-vedtakene i desember 1991.

Økt makt til EF-domstolen

Med Maastricht-traktaten er gråsonene atskillig flere enn før, og det skal bli flere måter å fatte gyldige beslutninger på. Dette betyr at EF-jusen blir enda mer uoversiktlig og mer uforutsigbar. Det vil ta flere år med toppmøter og dommer fra EF-domstolen før det blir avklart hva som blir det egentlige innholdet i Maastricht-traktaten.

EF-domstolen har til nå ikke veket tilbake for å fatte beslutninger av vidtrekkende og prinsipiell betydning for utviklingen av hele EF-systemet. Den nye unionstraktaten er et så uklart kompromiss mellom tyske, franske, britiske og italienske interesser, og mellom Kommissjon, Ministerråd og Parlament – for bare å starte med de mest iøynefallende – at EF-domstolen nødvendigvis blir et sentralt beslutningsorgan i lang tid framover.

Et ferskt eksempel: EF-parlamentet vedtok i juni 1993 å stevne EF-kommisjonen inn for EF-domstolen fordi den ikke hadde gjort nok for å sikre fri flyt av personer etter den magiske datoen 1. januar 1993. Tre land, Storbritannia, Irland og Danmark ville ikke gi opp personkontrollen ved grensene sine. De øvrige ni medlemsland hadde derimot godkjent den såkalte Schengen-avtalen som fjerner grensekontrollen dem i mellom. EF-parlamentet forlangte at alle tolv land skulle fjerne grensekontrollene seg i mellom – med en frist på to måneder. Hvis ikke, ville Kommissjonen bli stevnet for EF-domstolen.

NÅR INSTITUSJONENE SLÅSS

EF er ikke bare arena for drakamp mellom stater, mellom Tyskland, Frankrike og Storbritannia, mellom nord og sør i EF, mellom store og små medlemsland. Også EF-institusjonene slåss. 24. oktober 1993 holdt EF noe som ble kalt en «interinstitusjonell konferanse». Det var en konferanse mellom Ministerrådet,

EF-parlamentet og EF-Kommisjonen. Konferansen førte fram til en *avtale* mellom disse EF-organa. Bak avtalen ligger en lang og uavbrutt drakamp mellom de tre EF-institusjonene om hvordan beslutninger skal tas og hvor den endelige makta skal ligge. EF-parlamentet ville sikre demokratiet ved å oppnå mer makt i EF-systemet. Det ville samtidig gjøre EF til en mer overnasjonal myndighet. Ministerrådet og Kommisjonen ville hver på sin måte sikre sin egen styring over EFs overnasjonalitet. Der låste det seg – under et røykteppe av store ord.

Avtalen er som seg hør og bør stappfull av honnrord som gjennomslutthet, subsidiaritet og demokrati. Når det kom til det konkrete, endte det med kosmetiske reformer:

- Ministerrådet kan heretter fortelle hvilken statsråd som stemte hva hvis det kreves av ett land og hvis flertallet i Rådet støtter kravet.
- Maastricht-traktatens ombudsmann får ikke fri tilgang til alle dokumenter som angår saken, bare til de dokumenter som etter «administrative regler» kan slippes fri. Det betyr at EFs saksbehandlere etter eget skjønn avgjør hvilke dokumenter de vil sende over til ombudsmannen.

Det demokratiske tankekorset

Øker demokratiet i EF dersom EF-parlamentet får mer å si i forhold til Ministerrådet? Dette er ett av tankekorsene i debatten om demokrati og grasrot-innflytelse i EF. I Ministerrådet stiller statsråder fra de 12 regjeringene. Ministerrådet står ikke på valg som helhet. Men de enkelte regjeringer kan kastes om de går på tvers av flertallet i nasjonale parlament, og parlamentsflertallene kan skifte fra valg til valg.

Et felles EF-parlament på 567 medlemmer blir først et demokratisk organ hvis det virkelig representerer velgerne rundt om i Europa. Det forutsetter at de viktige sakene kommer fram i media samtidig i 12 land. Dessuten må det gis tid til å avklare holdninger, allianser og kompromisser gjennom offentlige debatter på bred europeisk skala. Men hvordan skal holdninger og synspunkter i Hellas og Portugal – og den interne uenigheten i Hellas og Portugal – knyttes aktivt til debatten i Danmark? Og omvendt?

På grunn av sin størrelse er EF-systemet dømt til å bli elitenes politiske system – der lokale grasrøtter i praksis er tildelt én eneste rolle: å stritte imot i enkeltsaker som rammer dem aller hardest. Det er ingen tvil om at dansk grasrot gjør mere inntrykk på en dansk statsråd i Ministerrådet enn på et flertall i EF-parlamentet. Som en spansk grasrot på en spansk statsråd. Hvordan skal en få danske og spanske grasrøtter til å «stritte såpass i takt» at det gjør inntrykk på et parlamentsflertall i Strasbourg? I sak etter sak?

MAASTRICHT-UNIONEN

Toppmøtet i Maastricht i desember 1991 ga EF en ny unionstraktat – en utvida Roma-traktat. Traktaten legger opp til at EF skal utvikle seg til en økonomisk og monetær union (pengeunion) med felles pengeenhet og sentralbank, og til en politisk union med felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Maastricht-traktaten fastlegger at EFs Ministerråd i 1996 skal sette i gang den tredje og avsluttende fasen i en «økonomisk og monetær union» (ØMU).

Det er riktignok stilt noen krav – de såkalte konvergenskrava – og de er strenge (jfr. *Ådne Cappelen*s artikkel i dette heftet). Unionen kan i 1996 opprettes med kvalifisert flertall hvis minst sju EF-land klarer krava. Hvis ikke, får unionen en ny sjanse i 1998. Da kan tredje fase startes med simpelt flertall. Alle EF-land som klarer krava, går inn i unionen.⁸ For tida er det knapt noe EF-land som klarer konvergenskrava. Men hensikten er klar: Alle EF-land skal inn på samme økonomiske politikk, en politikk som begrenser inflasjonen, som legger tvangstrøye på offentlige budsjetter og som ikke legger vekt på hvordan arbeidsløsheten utvikler seg.

Veien fram til en økonomisk og monetær union er ikke uten fallgruber. Det har utviklingen etter desember 1991 vist til overmål. Valutakaoset har knust forhåpningene om en rask overgang til en pengeunion. Den katastrofale og stigende arbeidsløsheten gjør det stadig vanskeligere å gjennomføre den innstrammingspolitikken som må til for å klare konvergenskrava i Maastricht-traktaten.

Et sentralbanksystem (ESBS) med all makt over penge- og kredittpolitikken i hele EF, uavhengig av all politisk styring og med hovedoppgave å sørge for at prisene holder seg mest mulig stabile, kan også bli tyngre å fordøye enn Maastricht-entusiastene tenkte seg. Forløperen, Det europeiske pengeinstituttet (EMI) er riktignok nylig etablert – og stedsvalget er gjort. Sentralbankens hovedsete blir Frankfurt am Main, hvis EMI virkelig utvikler seg til EFs sentralbank.

Samlingen av Tyskland stiller andre EF-land overfor et annet grunnproblem: Kan EF-unionen brukes til å «holde Tyskland på plass» – eller blir den et verktøy nettopp for Europas nye stormakt? Slike dilemma kan fort føre til nye interessekonflikter og nye koalisjoner både mellom EF-landene og innen EF-landene i drakampen om hva unionen skal bli til, hvordan den skal styres og om unionen overhodet bør få utvikle seg.⁹

TYSK SJØLRÅDERETT

Maastricht-traktaten utløste en intens unionsdebatt i mange tyske miljøer. Det begynte med at samtlige statsministre i de 16 tyske delstatene – uansett

partifarge – krevde at de gjennom sitt fellesorgan Forbundsrådet skulle ha vetorett mot enhver videre overføring av suverenitet til EF-organ. De tyske delstatene har et utstrakt sjølstyre, og de er bekymra for at en tett EF-union vil flytte makt ikke bare fra Bonn til Brussel, men også fra delstatene både til Brussel og Bonn. For i EF-systemet er det først og fremst Forbundsregjeringen som har muligheter for å hevde tyske interesser. Med en tettere EF-union kan den føderale balansen forrykkes inne i Tyskland.

Sosialdemokratene fulgte opp kravet fra delstatene og satte press på regjeringen. Det endte med at regjeringen ga etter: Enhver overføring av myndighet til EF må godkjennes av et flertall på 2/3 både i Forbundsdagen og i delstatsforsamlingen Forbundsrådet.

Karlsruhe mot Maastricht

Fra flere hold ble Maastricht-traktaten brakt inn for den tyske Forfatningsdomstolen i Karlsruhe for å få fastslått hvorvidt traktaten er i samsvar med den tyske forfatningen. Forfatningsdomstolen nådde i oktober 1993 fram til følgende konklusjon: Maastricht-traktaten er ikke i strid med den tyske forfatningen. Men det gjelder på bestemte vilkår, og de er mange og stramme:¹⁰

- EF-domstolen står ikke over den tyske Forfatningsdomstolen når det blir strid om hvorvidt EF-regler er i strid med den tyske forfatningen.
- Det er i strid med den tyske forfatningen dersom EF utvikler seg til en forbundsstat. Forbundsdagen må ikke avgi oppgaver og myndighet av «substansiell betydning» til unionen, og Tyskland forbeholder seg retten til å si opp tidligere inngåtte forpliktelser.
- Tyskland må for eksempel ikke underkastes en «uoverskuelig, ugjenkallelig automatikk» i retning av en valutaunion.
- Den tyske regjeringen kan ikke lenger gå utenom Forbundsdagen når den forplikter Tyskland gjennom vedtak i EFs Ministerråd. Både Forbundsdagen og Forbundsrådet, som representerer de tyske delstatene, skal ha kontroll med hvordan regjeringen opptrer i EF-organene.
- Det er avgjørende at det demokratiske grunnlaget for unionen bygges ut i takt med integrasjonen og at et «levende demokrati» bevares i hvert enkelt medlemsland.

Dødsstøtet for økonomi- og pengeunionen?

Forfatningsdomstolen gir Tyskland full frihet i forhold til økonomi- og pengeunionen som er kjernen i Maastricht-traktaten.

- For det første: Konvergenskrava for opptak i økonomi- og pengeunionen kan ikke svekkes. Det betyr at unionen ikke kan opprettes før tilstrekkelig mange land oppfyller disse krava.
- For det andre: Maastricht-traktatens tidsplan for utviklingen av økonomi- og pengeunionen binder ikke Tyskland til å gå inn i unionen sjøl om tilstrekkelig mange land oppfyller konvergenskriteriene.
- For det tredje: Tyskland kan til enhver tid, ensidig og uten å begrunne det, gå ut av en eventuell pengeunion.

Vedtaket til den tyske Forfatningsdomstolen vil bli gjennomlyst fra mange hold. Dommen vil bli brukt som argument i alle retninger både i den norske og i den europeiske EF-debatten:

- Har dommen endelig gitt grønt lys for Maastricht-unionen?
- Eller tvert imot: Har den satt stopper for utviklingen mot en stadig tettere EF-union?
- Har dommen gjenreist kompetansen til nasjonale domstoler i forhold til EF-domstolen?
- Eller betyr dommen bare den endelige bekreftelsen på at Tyskland er stort og sterkt nok til å heve seg over EF-bestemmelser som binder alle andre EF-land?

Den som vil ha svar på slike spørsmål, må nok utover de juridiske resonnementene til domstolene i Karlsruhe og Luxemburg. Den jus som får gjennomslagskraft i EF-systemet, er den som avspeiler reelle maktforhold og effektive politiske strategier. (Jfr. forøvrig *Arne Overreins* artikkel i dette heftet av *Vardøger*.)

FORHOLDET MELLOM SMÅ OG STORE MEDLEMSLAND

EF tynges alt i dag av innfløkte og tungrodde beslutningsprosesser. Det øverste beslutningsorganet, Ministerrådet, fungerer som langdryge internasjonale forhandlinger og ikke som noe effektivt overnasjonalt styringsorgan. Skal EF bli større, må hele systemet bli mer effektivt. Ellers låser hele EF seg fast i uhåndterlige beslutningsprosesser. Et mer effektivt EF blir samtidig et mer overnasjonalt EF – og et mer sentralisert EF. I hvert fall i forhold til små og mellomstore medlemsland.

Hvis EF skal utvides til mer enn 12 land, har Tyskland og andre «store» EF-land gjort det klart at de vil ha mer makt på bekostning av de «små». Små EF-land har til nå hatt atskillig flere stemmer i EFs Ministerråd enn de ville hatt om stemmene ble fordelt etter folketall. Stemmefordelingen mellom store og små land ble bestemt den gang EF bestod av seks land, tre store (Vest-Tyskland, Frankrike, Italia) og tre små (Belgia, Nederland, Luxemburg). De tre store kunne koste på seg å være rausere slik at de tre små fikk langt flere

stemmer i Ministerrådet enn de skulle hatt etter folketallet. De tre små kunne aldri stemme ned de store – og hadde heller ikke stemmer nok til å hindre vedtak de tre store var enige om.

I et EF der tallet på «småstater» kan øke til 10-12, er det ikke plass til slik raushet. Det europeiske råd bestemte riktignok i desember 1993 at søkerlanda Norge, Sverige, Finland og Østerrike rykker inn i EF-institusjonene på samme måte som dagens «små» medlemsland. De vil få ett medlem hver i Kommisjonen, Norge vil få tre stemmer i Ministerrådet og 15 plasser i EF-parlamentet. I Ministerrådet vil de fire nordiske land til sammen få 13 stemmer av i alt 90, eller under halvparten av de 30 % (27 stemmer) som til nå har vært terskelen for å kunne hindre vedtak som skal fattes med kvalifisert flertall.

Hvis alle fire søkerlanda ender som medlem av EF, utvides Kommisjonen fra 17 til 21 medlemmer. Det som EF-stormaktene alt i dag betrakter som en uhåndterlig stor Kommisjon, blir dermed enda større. Men hvis ikke Norge og Sverige skulle ha rett til hver sin kommisjonær, måtte også Belgia, Nederland og Hellas miste samme rett. Og det kan bare vedtas med enstemmighet. Dette betyr ikke at denne stemme-innflytelsen er garantert for all framtid. Presset fra de «store» EF-land for et EF som ikke går på tvers av deres interesser, vil forsterkes jo flere nye medlemsland som tas opp. Siden institusjonelle endringer krever enstemmighet blant medlemslandene, vil presset for institusjonell endring ta form av utpressing: Andre spørsmål av vital betydning for trassige småstater vil kobles til kravet om økt institusjonell makt for EF-stormaktene.

Når Tyskland blir større

Samlingen av Tyskland forrykket balansen innen EF både økonomisk og politisk. Nå krever tyskerne at dette må avspeiles også institusjonelt i EF-systemet.¹¹ I EF-parlamentet er det alt vedtatt at den tyske delegasjonen skal øke fra 81 til 99. Men makta ligger i Kommisjon og Ministerråd. I Kommisjonen har Tyskland to av 17 kommisjonærer og i Ministerrådet 10 av 76 stemmer. Problemet for tyskerne er at dette er traktat-bestemt, og da trengs enstemmighet får å endre det. Det må lages pakkelsesninger som gir noe til alle, bare tyskerne får det de vil ha for å avgi suverenitet til en EF-union: en union som aldri går på tvers av viktige tyske interesser.

I september 1993 la Tyskland fram et konkret forslag på et utenriksministermøte i EFs Ministerråd. Små land skal ikke ha så mange stemmer i Ministerråd og i Parlament som de har i dag. I tillegg skal små land ikke lenger ha vetorett i saker som til nå har krevd enstemmige avgjørelser. Seinere har CDU, det tyske kristelig-demokratiske regjeringspartiet, gått enda lenger. Partiet foreslår at nye EF-lover bare kan vedtas dersom flertallet i Ministerrå-

det også representerer et flertall av folketallet i EF. I praksis vil det si at hovedkriteriet blir en stemmerett veid etter folketall. Til gjengjeld skal vetoretten fjernes på de områdene der den etter Maastricht-traktaten fortsatt gjelder, for eksempel på områder som utenrikspolitikk, skattepolitikk, utdanning og rettsvesen. Vetoretten skal erstattes med et krav om «kvalifisert dobbelt flertall». Vedtak skal på slike områder bare kunne fattes dersom både fire femtedeler (alternativt tre fjerdedeler) av Ministerrådet og land med fire femtedeler (alternativt tre fjerdedeler) av EFs samlede folketall står bak vedtaket.

Varianten 4/5 betyr at Tyskland blir eneste land med vetorett. Sjøl om både Norge, Sverige, Finland og Østerrike skulle bli medlem av EF, vil Tyskland med 80 millioner innbyggere ha mer enn femteparten av EFs samlede folketall! I tillegg skal tallet på medlemmer i Kommisjonen ned fra 17 til 10, slik at bare store EF-land er sikra fast medlem i Kommisjonen. Formannsvervet i Ministerrådet skal etter CDU-forslaget ikke gå på omgang blant medlemsstatene. Formannen skal i stedet velges av Ministerrådet for ett år av gangen. CDU vil også flytte mer makt til EF-parlamentet, særlig i lovspørsmål. Det skal skje i demokratiets navn. At det samtidig øker tysk makt i EF, bekymrer naturlig nok ikke CDU.

EF-parlamentet styres i dag av de to store partigruppene, sosialdemokratene og kristelig-demokratene. De har tilsammen 310 av Parlamentets 518 medlemmer. I begge gruppene holder de tyske partiene, SPD og CDU/CSU, helt sentrale nøkkelposisjoner. Den tyske innflytelsen er derfor langt større innen EF-parlamentet enn innen Ministerrådet og Kommisjonen. Både SPD og CDU har lenge argumentert for økt makt til EF-parlamentet på bekostning av Ministerrådet. CDU venter sjølsagt ikke at et slikt forslag kan bli vedtatt. Alle land – også de små – har vetorett mot slike institusjonelle endringer. Men presset fra de «store» kommer til å merkes, særlig fordi det vil settes inn for pakkelsninger som kobler endringer i stemmerett med løsningen av helt andre saker.

EF – PÅ VEI MOT HVA?

EF har skapt en tollunion omkring et felles indre marked for varer, tjenester, kapital og arbeid. EF fører en felles handelspolitikk utad, en felles landbrukspolitikk og en felles fiskeripolitikk. På andre områder har EF utvikla en politikk som kommer i tillegg til nasjonale tiltak – i regionalpolitikken, miljøpolitikken og sosialpolitikken. EF har i tillegg – allerede før Maastricht – hatt en lovgivning som på mange områder trenger til side nasjonal lovgivning, for eksempel i konkurransepolitikken, i regelverket for offentlig næringsstøtte, i regionalpolitikken, i miljøvernet, på arbeidsmiljøområdet og

i forbrukerspørsmål. Maastricht-traktaten utvider EFs myndighet til enda flere områder. Men hva er EF – når det kan tilta seg slike rettigheter i forhold til nasjonalstatene?

EF er i dag en blanding av en internasjonal (mellomstatlig) og en overnasjonal organisasjon.¹² Som *internasjonal* organisasjon er EF avhengig av suverene medlemsstaters felles samtykke for å komme fram til avgjørelser. Som *overnasjonal* organisasjon kan EF ved flertallsvedtak binde sine medlemsstater. EF-historien – fra Roma-traktaten via Luxemburg-forliket fram til Enhetsakten – er sterkt preget av denne spenningen mellom det mellomstatlige og det overnasjonale. Forholdet mellom EF-institusjonene avtegner den samme spenningen. Kommisjonen, Parlamentet og EF-domstolen framstår som de mest overnasjonale organ, Ministerrådet og «toppmøtene» til Det europeiske råd som de mest mellomstatlige.

I utgangspunktet avgjør Det europeiske råd og Ministerrådet hvordan EF skal utvikle seg. Her møtes representanter for regjeringene – i prinsippet bare ansvarlig overfor sine respektive nasjonale parlamenter – og dermed som representanter for suverene stater. *Det europeiske råd* – toppmøtene mellom regjeringssjefene – er arenaen for de store debattene og de viktige prinsippvedtakene omkring EFs utvikling. Dette er et forum uten regelverk. Maastricht-traktaten sier ikke annet enn at «Det europeiske råd skal gi Unionen den kraft som er nødvendig for dens utvikling, og skal fastlegge de overordnende politiske retningslinjer for dette» (Artikkel D).¹³ Mangelen på regelverk markerer at «toppmøtene» fungerer etter vanlige mønstre for diplomatisk statskontakt: formelt søkes enstemmighet innen rammer satt av de reelle maktforhold mellom statene.

Så langt som vetoretten gjaldt – og fortsatt gjelder – er *Ministerrådet* et klart mellomstatlig organ. Men Ministerrådet har i stigende grad kunnet fatte bindende vedtak med kvalifisert flertall (minst 54 av 76 stemmer). Statene bak mindretall bindes da av lover og vedtak de sjøl går imot, og Ministerrådet opptrer som overnasjonalt organ innen EF. I praksis mildnes overnasjonaliteten ved at Minsisterrådet i det lengste søker kompromiss og pakkøløsninger som ivaretar de fleste, men ikke alle, staters behov. Årsaken er enkel: EF trenger stadig å bekrefte sin legitimitet ved å vise at alle medlemsland egentlig er tjent med samarbeidet (les: overnasjonaliteten) i EF. Exit – det å tre ut av EF-samarbeidet helt eller delvis – er fortsatt en mulighet, og dermed en trussel mot hele EF-systemet.

EF-kommisjonen har initiativ- og forslagsretten innen EF og har stort sett ivare tatt rollen som overnasjonal pådriver. Kommisjonærene skal i teorien «verken søke eller motta instruksjoner fra noen regjering eller noe annet organ». De skal bare la seg forplikte av EFs regler og vedtak. Praksis kan nok

avvike fra dette påbudet. Det er regjeringene som fremmer forslag på «sin(e)» kommisjonær(er), og gjenvalg forutsetter nok at regjeringen er fornøyd med innsatsen.

EF-parlamentet har etter hvert blitt forum for de store føderale følelsene. Som et organ av hovedsakelig rituell betydning har EF-parlamentet ikke blitt tatt alvorlig verken av media eller av sine egne medlemmer. Oppmøtet har til tider vært katastrofalt lavt, også når viktige saker skulle diskuteres. Den oppgående delen av EF-parlamentet har i stigende grad prøvd å utnytte ethvert smutthull for å få innpass i de reelle politiske prosessene. Parlamentet har gjentatte ganger truet med å utnytte veto-muligheten det har i enkelte sammenhenger som pressmiddel for institusjonelle reformer. Siden avtaler med tredjeland skal godkjennes av Parlamentet, ble det for eksempel truet med å «ta EØS-godkjenningen som gissel».

Subsidiaritetsprinsippet

Det innvendes fra enkelte hold at med subsidiaritetsprinsippet innførte Maastricht-traktaten noe prinsipielt nytt i forholdet mellom medlemsstat og fellesorgan. I Maastricht-traktatens artikkel 3B heter det:

«På områder som ikke hører under dets enekompetanse skal Fellesskapet treffe tiltak, i samsvar med nærhetsprinsippet, bare om og så langt målene for det foreslåtte tiltak ikke i tilstrekkelig grad kan oppnås av medlemsstatene og derfor, på grunn av omfanget eller virkningene av det foreslåtte tiltak, bedre kan oppnås av Fellesskapet.»

Velvillige tolkninger ser slik ut:

- I EF skal ingen avgjørelse tas på høyere nivå enn det som er nødvendig.
- EF skal ikke ta avgjørelser som best kan tas av medlemsstatene.

Dette blir fort misvisende formuleringer. Hele poenget med EF har fra starten vært å føre myndighet fra nasjonalstat til EF-organ, til Ministerrådet, Kommisjonen og EF-domstolen. Slik var det før Maastricht, slik er det etter Maastricht. Det faktiske innholdet i Maastricht-traktaten er å plassere nye, viktige saksfelt innunder EF-ansvar samtidig som tidligere enstemmighetskrav i stor grad erstattes med krav om kvalifisert flertall. Begge deler understreker den overnasjonale karakteren ved EF-utviklingen.

Dette betyr ikke at det ikke føres en stadig drakamp innen EF om maktforhold mellom nasjonalstat og sentral EF-makt. Men den tar først og fremst form av drakamp mellom de store EF-land, særlig mellom Frankrike, Tyskland og Storbritannia om hvordan EF-politikken skal utformes og i hvilken retning den skal gå. Deler av denne indre maktkampen føres nå med henvisning til subsidiaritetsprinsippet. Britene viser til dette prinsippet når de fortsatt avviser bindende regler for arbeidslivet og strammere fellesregler i

miljøpolitikken. Hver EF-stormakt slåss for tunge, nasjonale interesser også på EF-arenaen – slik de alltid har gjort. Subsidiaritet påkalles av alle – når det passer slik. Og nektes andre når *det* passer best.

Euro-stat uten forhandlingsøkonomi – lobbyenes arena

Nasjonal politikk utspilles ikke bare mellom institusjoner av typen regjering, parlament og domstol. Partier, organisasjoner og økonomiske virksomheter inngår aktivt i det politiske spillet og setter viktige rammevilkår for politikk både som prosess og som resultat. EF er ikke noe unntak. Pressgrupper og lobbyfirma av ulike slag har for lengst festa blikket på Brussel. Prosessene fram til endelig vedtak i Ministerrådet er så omstendelige at de gir god anledning til press og påvirkning utenfra.¹⁴ Sosialdemokratisk argumentasjon for EF definerer EF som en ny og nødvendig arena for alle som vil vinne tilbake styring som er «gått tapt» nasjonalt. En av forutsetningene er da at sosialdemokratiets maktbasis, de breie folkelige organisasjonene, slår igjennom på EF-nivå slik de i sin tid slo igjennom på nasjonalt nivå. Foreløpig er det lite som tyder på at det skjer. Fagbevegelsen har siden 1973 hatt sin overbygning på EF- og europeisk nivå i form av ETUC (Euro-LO). Men det er en overbygning uten tyngde, uten beslutningsmyndighet og uten arena for møte med noen motpart.

Industrien fikk riktignok sin euro-organisasjon (UNICE) så tidlig som i 1958 – samtidig som handelen og håndverksbransjene også fikk sine. Landbruket var også på plass i Brussel i 1958 (COPA), forretningsbankene (BEEC) i 1960 og sparebankene (GCECEE) i 1963.¹⁵ Disse euro-organisasjonene har – med COPA som delvis unntak – ingen overnasjonal karakter. Bedrifter, firma og banker har ikke direkte medlemskap, bare indirekte gjennom nasjonale organisasjoner. Euro-organisasjonene innen næringslivet kan ikke fatte flertallsbeslutninger som binder medlemsorganisasjonene. Ledelsen for organisasjonene kan avgi uttalelser, gå i dialog med representanter fra EF-kommisjonen og fra andre euro-organisasjoner. Men den har ingen beslutningsmyndighet. EF har derfor ingen paralleller til den forhandlingsøkonomien som i varierende grad preger de fleste medlemsstatene. Tvertimot har særlig UNICE bidratt aktivt til at en slik euro-korporatisme, et institusjonalisert trekant-samarbeid mellom stat, arbeidsgivere og arbeidstakere, ikke oppstår.¹⁶

EF har riktignok mange opplegg for trekant-kontakt. Helt siden 1958 inngår for eksempel Den økonomiske og sosiale komite (ESC) i EFs institusjonskart. Dette rådet består nettopp av treparts-delegasjoner fra stat og arbeidsliv. Men alle de 189 medlemmene er offentlig oppnevnte enkeltindivid, og rådet er et rent høringsorgan uten påvisbar betydning for sosialpolitikk og arbeidsliv i EF.¹⁷

Alle andre forsøk på å etablere en «sosial dialog» mellom arbeidsgivere og arbeidstakere har likeså rent ut i sanden. I stedet fins det et utall spesialiserte lobbygrupper i hektisk virksomhet omkring EFs beslutningsprosesser.¹⁸ Lobbygruppene har hatt stor betydning fordi EF-kommisjonen alltid har vært underbemannet i forhold til de oppgavene den har gått løs på. Den har derfor vært avhengig av å kunne trekke på arbeidskraft og ekspertise både fra nasjonale embetsverk, fra næringslivet og fra organisasjoner når lover og vedtak skulle forberedes. Dette skjøt ekstra fart etter at det indre markedet ble satt på beddingen i 1985. På få år skulle det utvikles et detaljert regelverk for å sikre at prinsippene omkring den frie bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft kunne få full gjennomslagskraft i forhold til all nasjonal markedsregulering. Indre-markeds-prosjektet forutsatte et storstilt lovgivningsprogram som for lengst har passert 15 000 tekstsider med lover og forskrifter. (Det er dette lovverket som i april 1993 ble omgjort til norsk lov gjennom EØS-vedtaket i Stortinget.)

EF-systemet var på ingen måte i stand til å utvikle dette omfattende lovverket med egne ansatte. De tyngste næringsinteressene har derfor på felt etter felt blitt overlatt jobben å forberede «sine» deler av lovverket. Europas største konsern har i praksis utformet store deler av det regelverket som sørger for at konkurransen dem i mellom kan foregå mest mulig uhindret av nasjonale og lokale markedsinngrep.

Round Table of European Industrialists, RTE, er en av de tyngste og mest effektive lobbygruppene rundt EF-systemet. RTE ble stifta i 1983 og hevder interessene til et 40-tall av de største konsern som er aktive på EF-markedene. RTE er stadig ute med innspill som EF-kommisjonen på seinere stadier gjør til sine. Da Kommisjonen i 1985 la fram programmet for det indre markedet i sin Hvitbok, var dette en direkte kopi av et opplegg utarbeidd i regi av storkonsern innen RTE (jfr. Rune Skarsteins artikkel i dette heftet).

Lobby-innsatsen retter seg hovedsakelig mot forvaltningsapparatet til EF-kommisjonen, i atskillig mindre grad mot EF-parlamentet og Ministerrådets apparat. Kommisjonen er eneste organ med innstillingsrett overfor Ministerrådet. 12 000 saksbehandlere i 23 generaldirektorat skal dekke saksområder som i omfang og kompleksitet gjør dem mer enn lydhøre for grundig forberedte innspill utafra – aller helst i form av ferdigformulerte forslag til lovtekster og forskrifter.

Som forvaltningssystem er EF ekstremt lukket og åpent på samme tid. Det er lukket for offentlig innsyn, og det fins ingen regler for høring av berørte parter, samtidig som det er lett tilgjengelig for de få utvalgte som slippes inn bak kulissene. Ifølge Pierre Longin i kjemigiganten Monsanto er Kommisjonen «ekstremt åpen» for opplysninger, utredninger og standpunkter fra næringslivet. Samtidig står mye på spill for det samme næringslivet som alt i 1988 skal ha omsatt rundt en halv milliard D-mark (ca. 2 mrd. kroner) på lobby-virksomhe-

ten overfor EF-systemet. En stor del av dette beløpet ble betalt av EF-kassa, som Kommisjonens honorarer for lobbyenes konsulenttjenester.¹⁹

Når saker forberedes for Kommisjonen, nedsettes arbeidsgrupper med hemmelig mandat, hemmelig sammensetning og fortrolig arbeidsform. Den som påvirker arbeidet i disse arbeidsgruppene, må først finne ut at gruppa er nedsatt, hva den skal forberede og hvem som deltar i gruppa. Det forutsetter lekkasje i systemet. Så blir utfordringen å finne fram til en deltaker som vil la seg påvirke.²⁰

Nasjonale organisasjoner har derfor hatt liten grunn til å gå veien om sine tungroddede euro-overbygninger når en ville påvirke vedtak i Brussel. To andre utveier har vært langt mer fristende: Enten gjennom direkte lobby-innsats, eller ved å mobilisere egen regjering til å engasjere seg. Det siste kunne være særlig effektivt hvis det var viktig å *hindre* bestemte vedtak eller ny lovgivning på et felt. Der hvor voretten gjaldt, var det da nok å få med seg egen regjering. Men også i saker som kunne vedtas med kvalifisert flertall, nådde en langt om en fikk egen regjering på sin side.

EFs beslutningsstruktur har bidratt til at lobbyvirksomhet er særlig effektiv når det gjelder å *hindre* ny lovgivning. Det er atskillig vanskeligere å føre nye lovforslag fram til endelig vedtak. Dette ble særlig viktig etter 1985. Gjennomføringen av det indre markedet innebar en dramatisk deregulering på nasjonalt nivå, uten at tilsvarende regulering ble gjenskapet på EF-nivå. Lovgivningen omkring det indre markedet er nok omfattende, men har som hovedmål å sikre den frie bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Det vil si at lovgivningen først og fremst retter seg mot alle forsøk på å hindre den frie bevegelsen på markedene gjennom nasjonal lovgivning og nasjonale/lokale mottiltak. Lovgivningen knytta til det indre markedet begrenser handlefriheten til offentlige myndigheter og folkevalgte organ på nasjonalt og lokalt nivå, ikke handelsfriheten for aktørene på markedene.

Det fins unntak fra dette hovedmønstret innen andre deler av EFs virkeområde, for eksempel innen landbruks- og miljøpolitikken. Men det indre markedet er i hovedsak et gigantisk dereguleringsprosjekt – et prosjekt med trygg støtte i den lobby- og organisasjonsstrukturen som har slått rot i Brussel. Denne strukturen har effektivt bidratt til at de fire markedsfrihetene står så sterkt i EFs praksis. Forsøkene på å møte dem for eksempel med en «sosial dimensjon», en lovgivning som gir arbeidstakere overalt i EF felles rettigheter i forhold til jobben, har til nå blitt slått effektivt tilbake.²¹

(Desember 1993)

Noter

- 1) Den tyske Forfatningsdomstolen i Karlsruhe avga i oktober 1993 en 85 siders vurdering av forholdet mellom Maastricht-traktaten og den tyske forfatningen. Denne kjennelsen tar blant annet sterke forbehold mot at Tyskland opppgir D-marken og tilslutter seg en europeisk union med overnasjonal valuta (Jfr. s. 85 i denne artikkelen, og Arne Overreins artikkel i dette heftet.)
- 2) Dette avsnittet bygger i stor grad på Guy Peters: «Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community», s. 77-92 i: Alberta M. Sbragia (ed): *Euro-politics. Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, Washington 1992.
- 3) Dette Ikke-Europa – et Europa radbruket av nasjonale markeder og nasjonale regelverk – er malende beskrevet av det indre markedets hovedideologer, Cecchini og Delors.
- 4) David R. Cameron: «The 1992 Initiative: Causes and Consequences» i Alberta M. Sbragia (ed.): *Euro-Politics*, Washington 1992, s. 23-74.
- 5) Thomas Pedersen: «Political Change in the European Community. The Single European Act as a Case of System Transformation», s. 200-206, i: Morten Kelstrup (ed): *European Integration and Denmark's Participation*, København 1992, s.184-212
- 6) Se f.eks. Christen Sørensen: «Unionstraktaten», s. 324-332 i: Christen Sørensen (red): *Europa. Nation-union – efter Minsk og Maastricht*, København 1992, s.314-353 og Poul Skytte Christoffersen: *Traktaten om Den Europeiske Union, Bakgrund – Forhandling – Resultat*, København 1992, s. 187-206.
- 7) *Notat*, september 1993.
- 8) Poul Skytte Christoffersen, op.cit. s. 80-99.
- 9) Se Thomas Pedersen: «Maastricht-traktaten i føderalistisk belysning» og Øyvind Østerud: «I skyggen av Maastricht», i: Jon Bingen (red): *Europa etter Maastricht*, Oslo 1992
- 10) *Der Spiegel* nr. 42, 18.10.93, *Notat* 29.20.93
- 11) *Neue Zürcher Zeitung* 7/8.10.93, *Der Spiegel* nr. 43, 25.10.93,
- 12) Se f.eks. Morten Kelstrup: «EF's politiske system», *Politica* 3/1993, s. 262-264, og Robert O. Keohane/Stansley Hoffmann: «Institutional Change in Europe in the 1980s» i: Keohane/Hoffmann (eds): *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Oxford 1991, s. 1-40
- 13) *Traktat om Den europeiske union*, UD, Oslo, februar 1993, s.14

- 14) Marinus van Schengelen: *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot 1993, s. 5-14
- 15) Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter.: «From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market.» *Politics and Society*, 2/1991, s.136
- 16) Streeck and Schmitter 1991, op.cit., s.141
- 17) Streeck and Schmitter, *ibid.*, s. 138.
- 18) van Schengelen, op.cit., s. 275-290; *Die Zeit* 10.02.89. Et eksempel på en slik spesialisert lobbygruppe er Fedesa, med det uskyldige navnet «Europeisk forening for dyrehelse», en pressgruppe som med utgangspunkt i amerikansk agrobusiness presser på for å tillate hormoner brukt i EFs kjøttproduksjon.
- 19) *Der Spiegel*, nr. 28/1989, s. 83.
- 20) Opplysninger gitt av Freddie Ottenheim ved Det Fælleskommunale EF-sekretariat, lobbyist for danske kommuner i Brussel, i mai 1993.
- 21) Dag Seierstad: «'Proletarer i alle land...' Europeisk fagbevegelse i trekkvang», *Vardøger* 20, 1992, s. 92-97.

PROKLA - Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft

Die PROKLA ist eine der wichtigsten theoretischen Zeitschriften der parteiunabhängigen Linken, deren Beiträge noch nach Jahren lesenswert sind. Keine Tageskommentare, kein Organ einer Partei, kein journalistisches Feuilleton: eher eine Anregung zum gründlichen Nachdenken über den eigenen Tellerrand hinaus.

Die PROKLA erscheint viermal im Jahr und kostet im Abo jährlich DM 58,00 (plus Porto) statt DM 72,00. Das Abo beginnt mit Heft 94. Bei Einrichtung eines Abos können bereits erschienene Hefte zum Abo-Preis nachbestellt werden (bis einschließlich Heft 85 für DM 13,00). Das Abo kann jeweils bis 8 Wochen vor Jahresende schriftlich beim Verlag gekündigt werden.

Redaktionsadresse: Postfach 100 529, D-10565 Berlin, Telefon 030 / 786 32 82

Verlagsadresse: Verlag Westfälisches Dampfboot, Dorotheenstr. 26a, 48145 Münster, Telefon 0251 / 6086080, FAX 0251 / 6086020
