



Utenriksdepartementet
e-post: postmottak@mfa.no
nou2012-2@mfa.no
Kopi: turi.bakke@mfa.no

Deres ref.:

Vår ref.:
HL

Dato:
16. mai 2012

YS' høringsvar på Europautredningen: Utenfor og innenfor

1. Generelt om utredningen

YS ønsker å berømme regjeringen for å ha tatt initiativet til NOU 2012:2 Utenfor og innenfor, Norges avtaler med EU. Det er en god og detaljert gjennomgang av Norges avtaler, og en god beskrivelse av våre forpliktelser under EØS-avtalen. Utredningen er relevant, altomfattende, informativ og poengtert på beskrivelser og analyser. Dette arbeidet vil være et godt grunnlag for den videre utviklingen av og diskusjonene rundt fremtidig utnyttelse av EØS-avtalen.

Like viktig vil utredningen være som oppslagsverk for aktører som jobber med EU/EØS-relevante problemstillinger og politikk i norsk samfunnsliv. YS vil derfor innledningsvis anbefale utredningen inn mot ulike institusjoner; skoler, universitet for kunnskap og forståelse for norsk europapolitikk, og som et fakta- og analysedokument for allmenn debatt og engasjement rundt europapolitikken. I det henseende oppfyller rapporten en av utredningens viktigste anbefalinger, at det må jobbes bedre med å frembringe økt åpenhet og kunnskap om EØS og Norges relasjoner til EU.

Videre er klart at dette er et omfattende dokument som viser kompleksiteten i relasjonen mellom Norge og EU. I den politiske oppfølgingen av utredningen er det derfor viktig at myndighetene ser problemområder, tiltak og initiativ i sammenheng. I diskusjonene om økt handlingsrom kommer man ikke unna en problematisering av økt åpenhet og informasjon. Hovedmålet med informasjon bør være å skape allmenn innsikt i EØS-relevante tema, og når dette understøttes av økt åpenhet, så vil myndighetene ha større handlingsrom til å forvalte EØS-avtalen og andre EU relevante avtaler.

YS vil i denne omgang bare komme med noen overordnede betraktninger på utredningens innhold, og i mindre grad detaljerte forslag. Vi vil derimot fremheve de områdene av utredningen som vi mener myndighetene bør legge vekt på i oppfølgingen og i det kommende arbeidet med en stortingsmelding. YS vil komme med innspill i forbindelse med meldingsarbeidet og forventer at regjeringen legger opp til bred høring rundt denne.

Besøksadresse:

Brugt. 19

Postadresse:

Postboks 9232

Grønland

0134 Oslo

Org. nr.:

971 454 431

Telefon:

21 01 36 00

2. Den politiske og økonomiske utviklingen på de europeiske arbeidsmarkedene

Gjeldskrisen i Europa, kombinert med skiftene politisk stabilitet utfordrer oss alle. Noe av suksessfaktoren for norsk demokrati og velferdsutvikling ligger ubetinget i trepartssamarbeidet mellom myndigheter, arbeidstagersiden og arbeidsgiversiden. Det er viktig for Norge å understreke at denne suksessfaktoren alltid må ligge fast, ikke minst i en tid hvor man ser en utvikling i Europa hvor grunnleggende rettigheter for arbeidstagere blir reversert i mange land. I dag utfordres streike- og forhandlingsretten, retten til tariffavtaler og en rekke sosiale velferdsordninger som pensjon, sykelønn og arbeidsledighetstrygd.

YS er opptatt av å understreke at det er en meget alvorlig krevende finans- og gjeldskrise i Europa. Nettopp derfor må det også være av interesse for norsk europapolitikk, ikke minst gjennom de omfattende EØS-støtteordningene som Norge yter, at politikken også tar innover seg at retten til å være fagorganisert og retten til arbeid er grunnfestet i den internasjonale menneskerettighetserklæringen. Alle EU og EØS land har ratifisert ILO konvensjonene, samtidig utfordres disse rettighetene gjennom rettspraksis i den europeiske domstolen, hvor faglige rettigheter svekkes bl.a. gjennom Lavall-dommen, Rûffert-dommen, Luxembourg-dommen og Viking-Line dommen. Da er det viktig å på prinsipielt grunnlag slå fast i norsk europapolitikk at den internasjonale menneskerettighetserklæringen og ILO konvensjonen står over europadomstolen.

3. Handlingsrom, åpenhet og informasjon

YS mener som nevnt at spørsmålene om åpenhet, informasjon og handlingsrom under de ulike EU avtalene henger nært sammen i en norsk kontekst. Gjennom åpenhet og gode demokratiske prosesser, og god og tilgjengelig informasjon, kan man legge til rette for større nasjonalt handlingsrom der norske myndigheters beslutningsmyndighet er mangelfull. Utredningen fremhever at Norge mangler tilgang til viktige beslutningsorgan og arenaer i EU, og har derfor liten mulighet til å påvirke og øve demokratisk innflytelse og kontroll over viktige beslutninger. I lys av dette fremhever utredningen også at åpenhet og informasjon som et av de viktigste områdene for myndighetene å prioritere fremover. YS støtter dette. Vi mener at åpenhet rundt Norges aktiviteter opp i mot EUs beslutningsprosesser og implementering av direktiver, og tilstrekkelig informasjon om disse aktivitetene, vil gi norske myndigheter større handlingsrom nasjonalt.

Utredningen fremhever manglende politisk oppmerksomhet om EU/EØS-relevante tema som en viktig utfordring. Dette gjenspeiles også i mediedekningen disse sakene får. Utredningen fremhever videre at en viktig del av forvaltningens arbeid er knyttet nettopp til informasjon og åpenhet, og at forvaltningen skjønner dette ansvaret godt. Spørsmålet om åpenhet og informasjon dreier seg nok ikke så mye om regjeringens åpenhet overfor våre folkevalgte representanter på Stortinget, men snarere overfor storsamfunnet. YS støtter utredningens syn på at det nødvendigvis ikke er mangelen på åpenhet fra regjeringens side som skaper manglende politisk og offentlig kunnskap og interesse. Informasjonen er omfattende og tilgjengelig, men kanskje for omfattende til å være lett tilgjengelig. Det synes klart at en av utfordringene faktisk er overfloden av informasjon, både fra norske aktører men også fra EU. Dette kan forklare noe av den manglende politiske oppmerksomheten disse sakene får, også i media.

Men det er både prinsipielt, og av praktiske årsaker, viktig at man tar åpenhet og informasjon på alvor. De urolige politiske prosessene som har kjennetegnet

implementering av en del viktige direktiver de siste årene, viser at informasjonen som er gitt og åpenheten ikke har vært god nok. Det har skapt et trangere handlingsrom for implementering enn til tider nødvendig. Det kan synes som om myndighetene ikke har forstått og vært godt nok informert om det nasjonale politiske klimaet rundt disse direktivene, spesielt på arbeidslivsområdet. Videre har heller ikke myndighetene evnet å informere og kommunisere godt nok innholdet i og konsekvensene av de politiske prosessene som iverksettes. En konsekvens er at man ikke har god nok forankring for den politikken som skal gjennomføres i form av direktiv og forordninger. Åpenhet, bedre informasjon og en bredere inkludering av aktører vil kunne ha bidratt til at noen av disse prosessene vil vært mindre utfordrende og kanskje også fått et annet utfall.

Utfordringen knyttet til det å etablere et handlingsrom for forvaltningen av EØS-avtalen er kanskje derfor like mye et kommunikasjonsproblem som et spørsmål om åpenhet eller informasjon. Hvordan kommuniseres EU/EØS-relevante saker ut, hvordan skapes det interesse for disse sakene, hvem involveres og gjennom hvilke kanaler eller plattformer kommuniseres det? Denne utfordringen mener YS at den sittende regjering, og eventuelle kommende regjeringer, bør ta på alvor. Noe av løsningen her er å finne i den demokratiske forankringen av implementeringsprosesser, og noe er å finne i forhold til hvordan disse prosessene, og konsekvensene av disse, kommuniseres og presenteres.

4. Påvirkning og implementering hånd i hånd

Utredningen fremstiller norsk europapolitikk, eller den aktive europapolitikken som det også benevnes, som i all hovedsak en reaktiv form for politikk. Selv om vi på noen områder kan delta i formelle beslutningsprosesser, så er det en generell utfordring at vi mangler tilgang til de arenaer og prosesser hvor beslutninger faktisk tas i EU. Vår påvirkningsevne og medvirkning er lav, og vår beslutningsevne enda lavere i slike saker. Det hevdes at de strukturelle skrankene for medvirkning i EUs beslutningsprosesser er blitt høyere for Norges del de siste årene, da EUs ønsker søker en større grad av beslutningsautonomi, sterkere integrering bidrar til at EU prioriterer egne interesser, og det er økende konkurranse mellom utfordrende aktører om EUs oppmerksomhet.

Dette betyr at vår innflytelse enten må finne sted gjennom aktiv lobbyvirksomhet overfor EUs institusjoner, og/eller gjennom å aktivt utnytte mulighetsrommet, eller handlingsrommet, som oppstår etter at beslutninger er tatt. Vår innflytelse avhenger av vår evne til å være aktiv i mer uformelle prosesser, og som utredningen sier: - *på mange plan, langs mange akser og med mange forskjellige aktører og støttespillere*. Når beslutninger først er tatt handler det mer om å gjøre det beste ut av situasjonen, og utnytte det spillerommet vi har juridisk og politisk innenfor det eksisterende rammeverket og mulighetsrommet EØS-avtalen gir.

YS mener at Norske myndigheter, og andre aktører, i større grad må evne å være tidligere ute for å påvirke og ha innflytelse i beslutningsprosessene i EU. Videre er det viktig at vi i dette arbeidet klarer å ha to tanker i hodet samtidig; når man starter prosessen med å påvirke forarbeidene i ekspertgrupper og komiteer må man samtidig ha tanke på implementeringsprosessen som følger nasjonalt. I de helt klart store og viktige sakene, som det blir flere av gjennom rammedirektiv og forordninger, bør informasjon om kommende direktiver og forordninger, og effektene av disse, kommuniseres tilbake til nasjonale myndigheter, og ut til relevante samfunnsaktører, på et tidlig stadium.

5. EØS relevans

Et annet viktig område som utredningen berører er spørsmålet om EUs sakers EØS-relevans. Utredningen viser til at spørsmålet om hvilke rettsakter fra EU som er EØS-relevante, og dermed skal tas inn i EØS-avtalen, og hvilke som ikke er det, blir mer og mer utfordrende å vurdere. I mange tilfeller er det, som utredningen også sier, åpenbart hva som er relevant og ikke, men man støter oftere og oftere på vanskelige grensedragninger som reiser "*både rettslige og politiske spørsmål*". Blant annet hevdes det at tvilstilfeller ofte leder til at rettsakter blir inntatt i lovverket. Videre har det faktum at EU i større grad en tidligere opererer med omfattende rammedirektiv og rammeforordninger bidratt til at det oftere vil kunne oppstå tilfeller der en og samme EU-rettsakt inneholder både regler som er EØS-relevante og som ikke er det. Selv om dette så langt ikke nødvendigvis har utvidet EØS-avtalens virkeområde, så er det en utfordring som har blitt større den senere tid, og som antas å ville øke ytterligere i årene som kommer.

YS er av den oppfatning at dette utgjør en stor utfordring for Norge, og som bør problematiseres i den kommende meldingen. Det vil være viktig å utvikle bedre verktøy for å vurdere rettsakter og deres innhold. Samtidig er det som nevnt tidligere viktig at det jobbes med å styrke det norske apparatets evne til tidlig å få informasjon om og være med å påvirke utformingen av politikk- og lovutforming innenfor EU systemet. Da vil man også være bedre i stand til å vurdere relevansen i ulike direktiver og forordninger som kommer.

6. EØS støtteordninger

Norge bidrar med store midler til sosial utjevning og utvikling i EU gjennom de såkalte EØS-fondene. De er i utgangspunktet en viktig forutsetning for demokratibygging og støtte samarbeidsprosjekter mellom NGOer i Norge og andre europeiske land med fokus på det sivile samfunn. YS vil imidlertid understreke at det erfaringsmessig er et stort potensiale for et enklere og mindre byråkratisk rapporteringssystem på disse ordningene. Det er et sedvanlig omfattende rapporteringsregime, og det i seg selv kan muligens hemme framfor å fremme gode relevante prosjekter til å bli realisert i forhold til stønadsordningenes intensjoner. YS anmoder myndighetene å at disse rutinene gjøres gjenstand for diskusjon i den kommende meldingen med henblikk mot noe mer forenkling og avbyråkratisering.

7. Nasjonale eksperter og deltakelse i ekspertgrupper

Hvordan kan man bedre utnytte mulighetsrommet, skape handlingsrom og etablere et bedre grunnlag for innflytelse i EUs beslutningsprosesser? Utredningen peker spesielt på ett område hvor YS mener Norge har mye å hente på å styrke egen innsats, og det er i forbindelse med bruken av nasjonale eksperter og deltakelse i såkalte ekspertgrupper. Disse ordningene har i varierende grad fungert. Et første tiltak vil være å etablere en oversikt over hvilke ekspertgrupper som Norge til enhver tid er involvert i, og hvilke nasjonale eksperter som enhver tid er aktive i EU systemet. Disse oversiktene bør være offentlige og lett tilgjengelige også for andre samfunnsaktører.

Norge har anledning til å sende nasjonale eksperter til Kommisjonen. Utredningen viser til at Norge hadde høsten 2011 i alt 47 nasjonale eksperter, og av disse var 30 knyttet til programsamarbeidet. I hovedsak fungerer disse som et verktøy for informasjonsinnhenting og i mindre grad som lobbyister. De representerer Norge i kraft av sin kompetanse og ekspertise, og ikke i kraft av å skulle påvirke

beslutningsprosesser politisk. YS støtter utredningen vurdering om at det er store forbedringsmuligheter i denne ordningen. Det bør utvikles et system for å bedre utnytte de nasjonale ekspertenes kompetanse når de returnerer til Norge, og myndighetene bør i større grad gjøre strategiske vurderinger med hensyn til hvem som rekrutteres som nasjonal ekspert og hvor de blir plassert i Kommisjonen.

Erfaringsmessig ser vi at mulighetene som ligger i ekspertordningen ikke alltid blir fulgt opp eller vurdert av myndighetene. I utarbeidelsen av Forordningen om offshoresikkerhet (Regulation of the European Parliament and of the Council on safety for offshore oil and gas prospection, exploration and production activities) fikk Norge, i følge UD, en skriftlig henvendelse fra Kommisjonen der de spurte om Norge var interessert i å ha en ekspert med i arbeidet. Dette takket Norge, uvisst av hvilken grunn, nei til. Det er underlig at Norge, med våre erfaringer og gode resultater på dette feltet, har takket nei til å være med på utformingen av forordningen.

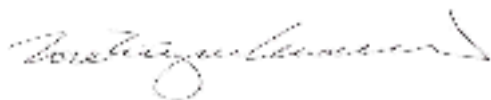
Videre er YS av den oppfatning at Norge i større grad bør utvide ekspertordningen til andre EU institusjoner, da spesielt Europaparlamentet. Som ekspert i Europaparlamentet bistår man i arbeidet med lovforslag og rapporter. EU Parlamentet utvider stadig sin beslutningsmyndighet og en styrking av ekspertordningen her vil være hensiktsmessig både med hensyn til påvirkning, men også i forhold til å være tidlig ute med å innhente informasjon. Det er viktig at vi klarer å utnytte de muligheter vi har til ekspertstillinger i alle EU institusjonene.

I de tilfeller der man finner det vanskelig å fylle slike stillinger burde det være et (bedre) system for å utnytte eller trekke på eksperter blant organisasjoner i det sivile samfunn. Her kan man tenke seg at det etableres ordninger med eksperter oppnevnt av for eksempel partene i arbeidslivet med finansiering fra norske myndigheter. Dette skal så langt det er mulig være rullerende ordninger for organisasjoner innenfor relevante politikkområder i Norge. Dette vil både gi mindre aktører i det norske sivil samfunn bedre muligheter for å delta i prosesser som finner sted, og som ikke har egne etablerte ordninger (kontorer) for informasjon og innflytelse i EU, samtidig som det bidrar til en bedre og bredere forankring av EU prosesser i Norge.

8. Reservasjonsretten

Et sentralt spørsmål på den nasjonale agendaen om forholdet mellom Norge/EFTA og EU har vært mulighetene for å bruke reservasjonsretten i EØS-avtalen. Utredningen diskuterer også dette, og viser til at reservasjonsretten var viktig i EØS-forhandlingene og ved avtalens godkjenning i Stortinget. Da ble det argumentert for at det ut i fra et konstitusjonelt og demokratisk perspektiv er avgjørende at det er anledning til å motsette seg å ta i mot nye regler som Norge ikke ønsker å innlemme. YS mener at dette prinsippet gjelder fortsatt. Samtidig ser vi at det er forbundet stor usikkerhet knyttet til bruk av denne retten i konkrete situasjoner. YS ønsker ikke at EØS-avtalen, i ytterste konsekvens, settes ut av spill på grunn av utnyttelse av denne retten, men ser heller ikke nødvendigvis at reservasjonsretten skal stå uprøvd gitt at det er en prinsipielt viktig del av avtalen mellom Norge og EU. YS mener at konsekvensene av bruk av reservasjonsretten bør gjøres gjenstand for en bredere gjennomgang og nærmere utredning i den kommende meldingen, og hvis nødvendig utprøves overfor.

Med vennlig hilsen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - YS

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Tore Eugene Kvalheim', with a stylized flourish at the end.

Tore Eugene Kvalheim
YS leder

Knut Roger Andersen /s/
Politisk Rådgiver, Delta