



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 23

(2005–2006)

Om gjennomføring av europapolitikken

Innhold

1	Innledning	5	4	Utenriks- og sikkerhetspolitikk	27
1.1	Mål og ambisjoner	5	4.1	Det utenriks- og sikkerhets-	
1.2	Verdigrunnlag for europapolitikken.	6		politiske samarbeidet i EU	27
1.3	Utviklingen i EU	7	4.2	Norske kontaktordninger	
				i forhold til den felles utenriks-	
2	Det europeiske økonomiske			og sikkerhetspolitikken.	27
	samarbeidsområdet	9	4.3	Norges forhold til ESDP og militær	
2.1	EØS-samarbeidet	9		og sivil krisehåndtering i EU	28
2.2	EØS-avtalens virkeområde	9			
2.3	Om påvirkningsarbeidet		5	Bredde i kontakten med EU . . .	30
	overfor EU	10	5.1	Norske kommuner og	
2.4	Koordineringsarbeidet i Norge . . .	12		fylkeskommuner	31
2.5	EØS-avtalens virkemåte ved		5.2	Næringslivet og arbeidslivets	
	innlemmelse av nye rettsakter	13		parter	32
2.6	Forholdet til Stortinget	14	5.3	Sametinget	33
2.7	Norske sakkyndige		5.4	De frivillige organisasjonene	33
	i Europakommisjonen	15			
2.8	Programmer og byråer	15	6	Handlingsplanen for	
2.9	EØS-finansieringsordningene	16		gjennomføring av	
				europapolitikken	34
3	Justis- og innenrikssamarbeidet	18	6.1	Tydelige og tidlige politiske	
3.1	EUs samarbeid om justis- og			prioriteringer	34
	innenrikssaker	18	6.2	Samordning og utnytting av	
3.2	Norges samarbeid med EU på			mulighetene	35
	justis- og innenriksområdet	18	6.3	Gjennomføring og forvaltning av	
3.2.1	Tilknytningspunkter	18		forpliktelsene	36
3.2.2	Schengen-samarbeidet	19	6.4	Kompetanseløft	37
3.2.3	Hovedinnholdet i Schengen-		6.5	Økt åpenhet og dialog	38
	samarbeidet	19	6.6	Handling og oppfølging	39
3.3	Forholdet til Stortinget	20			
3.4	Gjennomgang av erfaringene med		7	Arbeidsprogrammene	40
	tilknytningen til Schengen-avtalen .	21			
3.4.1	Norske myndigheters erfaringer . .	21			
3.4.2	Andre samfunnsaktørers erfaringer				
	med Schengen-samarbeidet	25			
3.4.3	Vurdering av gjennomgangen	25			



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 23

(2005–2006)

Om gjennomføring av europapolitikken

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 16. juni 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

1.1 Mål og ambisjoner

Soria Moria-erklæringen slår fast at europapolitikken skal være et av våre satsningsområder i utenrikspolitikken. Regjeringen vil føre en aktiv, tydelig og åpen europapolitikk, og vil mer offensivt ivareta norske interesser overfor EU. Vi vil samarbeide med EU basert på eksisterende tilknytningsformer. Dette er derfor ikke en melding om tilknytningsformer til EU og meldingen tar ikke opp videre utviklinger eller alternativer til EØS-avtalen.

Som varslet i Soria Moria-erklæringen ønsker vi å omorganisere og systematisere arbeidet med EU/EØS-relevante saker, slik at Norges posisjon kan styrkes og arbeidet bli mer effektivt. Samtidig ønsket vi å gjennomgå erfaringene med tilknytningen til Schengen-avtalen. Denne meldingen presenterer derfor en handlingsplan for gjennomføringen av arbeidet med EU/EØS-saker og en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen. Meldingen er Regjeringens og forvaltningens styringsredskap i arbeidet med EU/EØS-saker i innværende stortingsperiode.

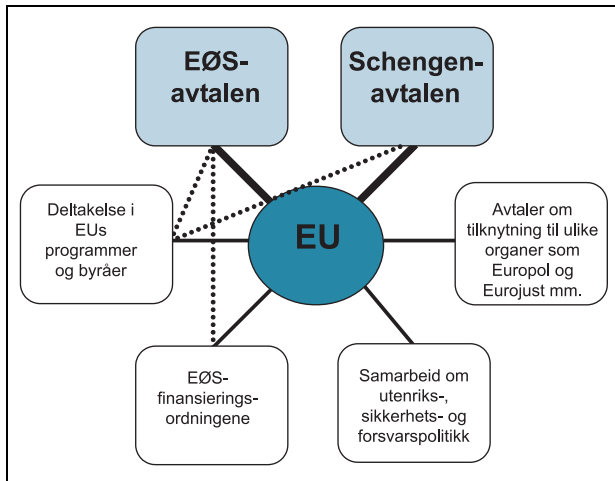
Denne meldingen fokuserer på vårt forhold til EU. En aktiv europapolitikk dreier seg også om deltakelse i regionale samarbeidsfora, slik som Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i

Europa (OSSE) og Europarådet. Vår aktivitet i disse organisasjonene er blant annet presentert i Stortingsmelding nr. 11 (2005–2006) «Om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE)» og Stortingsmelding nr. 15 (2005–2006) «Om Norges deltaking i Europarådet i 2005». EU opptrer stadig mer samordnet i regionale og internasjonale organisasjoner. Vi bør se vårt arbeid i slike organisasjoner i sammenheng med vår aktivitet i forhold til EU.

Regjeringen ønsker at Norge skal være en aktiv bidragsyter for å skape et solidarisk og trygt Europa. Vi vil utnytte felles muligheter, ta vår del av et europeisk ansvar og markere våre verdier om fellesskap og solidaritet. Vi ønsker å bidra til å redusere skillelinjene i Europa og sikre en bærekraftig utvikling.

EUs politikk påvirker store deler av det norske samfunn. Europapolitikk må derfor settes høyt på dagsorden og gis god oppfølging gjennom hele den politiske styringskjeden. Norge har en rekke formelle og uformelle samarbeidsformer med EU og er tett vevet sammen med de europeiske landene gjennom historiske bånd, verdi- og rettsfellesskap.

Figur 1.1 illustrerer hovedelementene i Norges forhold til EU.



Figur 1.1 Hovedelementene i Norges forhold til EU.

Det er viktig at ulike myndighetsnivå og alle deler av samfunnet engasjerer seg i europapolitiske spørsmål.

Regjeringens målsetting er at vi skal bli bedre til å bruke mulighetene og sikre påvirkning på områder som betyr noe for oss. Vi må vite, forstå og være i stand til å handle. Vi kan arbeide bedre med EUs lovgivning som er aktuell for gjennomføring i norsk rett i henhold til EØS-avtalen. Vi kan styrke Norges aktiviteter og posisjoner i det daglige politiske og faglige samarbeid med EU. Vi skal delta konstruktivt og tydelig i Schengen, i de europeiske byråer, i forskningssammenheng og på den utenrikspolitiske arena. Vi kan på denne måte bygge politisk og faglig kapital i relasjonen til EUs institusjoner, EUs medlemsland og de sivile samfunn for øvrig på en måte som vil få betydning i fremtiden. Denne arbeidsformen skal også reflekteres i hvordan vi arbeider med EØS- og EU-relaterte saker i Norge.

Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av europapolitikken har som mål å sikre:

- Tydelige og tidlige politiske prioriteringer
- God samordning og utnytting av mulighetene
- God gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene
- Kompetanseløft
- Økt åpenhet og dialog

Vi ønsker å være tydelig i europapolitikken. Regjeringen vil fokusere innsatsen på saker som er viktige for Norge, og tydeliggjøre at norske synspunkter, metoder og løsninger kan bidra på en positiv måte til Europas utvikling.

Vår tilknytningsform gir ikke stemmerett i EUs beslutende organer, men Norge har likevel flere

formelle og uformelle kanaler til informasjon og deltakelse.

Vi må bli bedre til å skape handlingsrom og å utnytte det. God europakompetanse og aktiv deltakelse er vårt viktigste virkemiddel. Det er bygd opp betydelig kunnskap og kompetanse om europaspørsmål i Norge. På en rekke områder er det etablert hensiktsmessige og gode prosedyrer. Basert på egne erfaringer, samt innspill fra blant annet berørte parter og interesseorganisasjoner, har vi identifisert muligheter for forbedring. Riksrevisjonens administrative rapport «Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk» (nr 2, 2005), har også vært en del av grunnlaget for arbeidet med handlingsplanen.

Handlingsplanen fokuserer på arbeidsformer og organisering av vår aktivitet, og presenterer en rekke konkrete virkemidler som skal bidra til å gjennomføre Regjeringens målsettinger. Den skisserer nye tiltak og videreutvikler allerede eksisterende. Tiltakene knytter seg til hele beslutningsprosessen fra utforming til gjennomføring av politikk. De er bredt anlagt og dekker et vidt spekter av samarbeidsarenaer mellom Norge og EU. Mens noen iverksettes raskt, er andre langsiktige bidrag for å skape en aktiv europapolitikk.

Faglige prioriteringer presenteres i arbeidsprogrammene innenfor EØS, justis- og innenriksaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Videreutvikling av arbeidsprogrammene er derfor viktig i oppfølgingen av handlingsplanen. Disse arbeidsprogrammene er gjort offentlig tilgjengelig på regjeringens informasjonsportal for europasaker – www.europaportalen.no.

I arbeidet med meldingen har vi mottatt innspill fra ulike samarbeidspartnere i det norske samfunn. Vi har hatt god nytte av synspunkter vi har fått gjennom dialoger med arbeidslivets parter, regionale og lokale myndigheter, Sametinget, ulike frivillige organisasjoner og forskningsmiljøene.

Andre land driver også reformarbeid for å sikre en hensiktsmessig organisering av europapolitikken. I oppfølgingen av handlingsplanen vil Regjeringen ha samtaler med medlemsstater og med Europakommisjonen med sikte på å utveksle synspunkter og erfaringer for hvordan vi best mulig kan sikre en aktiv europapolitikk.

1.2 Verdigrunnlag for europapolitikken

Regjeringens europapolitikk gjenspeiler det politiske verdigrunnlaget i Soria Moria-erklæringen.

Regjeringen vil føre en europapolitikk som bygger på rettferdighet og felleskap, som er forankret i et levende folkestyre, en bærekraftig utvikling, et sosialt engasjement, vår nasjonale kulturarv og de humanitære verdier og ideer. Regjeringens europapolitikk skal bidra til å styrke, fornye og videreutvikle velferdssamfunnet i Norge og bidra til et stabilt og rettferdig Europa.

Vi vil arbeide for likestilling og bekjempe diskriminering, undertrykking, intoleranse og rasisme. Kamp mot arbeidsledighet er en høyt prioritert oppgave. Vi vil arbeide for å redusere sosiale forskjeller og arbeide for et mer inkluderende arbeidsliv, med plass til ulike mennesker, og med en forventning om at alle kan arbeide etter evne.

Regjeringens europapolitikk skal legge vekt på rettferdig fordeling. Vårt mål om rettferdig fordeling gjelder både mellom dem som lever i dag og mellom nåværende og kommende generasjoner.

Regjeringens europapolitikk skal bygge på prinsippet om bærekraftig utvikling, føre var-prinsippet og solidaritet med våre etterkommere. Norge skal bli et foregangsland i miljøpolitikken. Vi vil føre en europapolitikk som bidrar til at vi forvalter ressursene på en god måte, tar vare på det biologiske mangfoldet, begrenser utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier og reduserer utslippene av klimagasser. Regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU og ta i bruk det beste i EUs miljølovgivning, også der de ikke omfattes av EØS.

Regjeringens europapolitikk skal være en moderne og framtidsrettet politikk for å skape verdier. Verdiskaping og produksjon er en forutsetning for å kunne fordele. Samtidig er rettferdig fordeling og gode velferdstjenester forutsetninger for høy produktivitet. Vi vil legge til rette for private næringsaktører gjennom gode rammebetingelser, forutsigbarhet og offentlig medvirkning til nyskaping. Vi vil ha et samspill mellom næringsliv, offentlig sektor og forskningsmiljøer.

Regjeringen mener at de internasjonale utfordringene må løses gjennom felles innsats og forpliktelser. Norge skal spille en aktiv og konstruktiv rolle internasjonalt. Norge skal være en pådriver for fattigdomsbekjempelse og internasjonalt miljøarbeid, og være en tydelig fredsnasjon. Vi ønsker et globalt verdenssamfunn tuftet på aktive stater som respekterer internasjonal rett og de grunnleggende menneskerettighetene. Europapolitikken vil reflektere dette.

Regjeringens europapolitikk skal støtte og tilrettelegge for frivillig engasjement og utviklingen av et levende sivilsamfunn. Mange av europapolitikkenes utfordringer kan ikke løses av det offentlige eller private alene. Regjeringens europapoli-

tikk skal bidra til å skape møteplasser mellom mennesker. Alle bør få tilgang til kunnskap og innsikt som gjør det mulig å delta i de demokratiske prosessene. Frivillige organisasjoner, grupper og sammenslutninger er viktige medspillere i dette arbeidet. Godt fungerende medier er en forutsetning for et levende offentlig ordskifte.

1.3 Utviklingen i EU

Utviklingen i EU gir nye muligheter og utfordringer for norsk europapolitikk. *Utvidelsen* har gjort EU mer variert og mangfoldig. Antall medlemsland økte fra 15 til 25 i 2004. Nye land har brakt inn ulike historiske erfaringer, tradisjoner og interesser. Romania og Bulgaria kan bli medlemmer av EU i 2007. Det er innledet forhandlinger om medlemskap med Tyrkia og Kroatia, mens Makedonia er gitt status som kandidatland. Diskusjonen om ytterligere utvidelser av EU har reist spørsmålet om EUs grenser og evne og kapasitet til å håndtere ytterligere utvidelser.

EUs *dagsorden* er i endring. Globalisering av økonomien, fremveksten av ny teknologi, et endret sikkerhetsbilde og nye grenseoverskridende problemer påvirker EUs utvikling. Samarbeidet er gradvis utvidet til å dekke nye politikkområder. Det indre marked er supplert med et tettere samarbeid på det økonomiske området. Den økonomiske og monetære union (ØMU) er videreutviklet med innføring av en felles valuta, euroen, fra 1. januar 1999 og innføring av felles sedler og mynter i 2002. Det legges stadig større vekt på sektorovergripende strategier der blant annet økonomi, sysselsetting, forskning og utdanning, velferd og miljø sees i sammenheng. Det reflekteres også i mer *sektorovergripende* EU-rettsakter med elementer som faller både innenfor og utenfor EØS-avtalens virkefelt. Vi ser også at det skjer en sektoriell utvidelse av det indre markedes geografiske virkeområde til land utenfor EU/EØS, for eksempel innenfor energiområdet.

Lisboa-strategien vedtatt av Det europeiske råd i 2000 er uttrykk for denne utviklingen. Målet var at EU skulle bli «den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden, en økonomi som kan skape en bærekraftig økonomisk vekst med flere og bedre arbeidsplasser og større sosial utjevning, med respekt for miljøet.» Nye retningslinjer ble utarbeidet våren 2005 med sterkere fokus på vekst og sysselsetting, men strategien baserer seg fremdeles på de tre pilarene økonomisk politikk, sosial politikk og miljøpolitikk.

På mange av de nye områdene tar EU i økende grad i bruk mellomstatlige samarbeidsformer som et supplement til det tradisjonelle overnasjonale samarbeidet som har preget det indre marked. Utveksling av erfaring og sammenligning av utviklingen etter fastlagte indikatorer mellom de ulike medlemslandene anvendes på områder som blant annet sysselsetting og utdanning. Flere av disse områdene ligger utenfor Norges eksisterende samarbeidsformer med EU. Utviklingen her stiller oss overfor nye utfordringer.

EUs *energipolitikk* er i betydelig utvikling. Mange initiativer og forslag fremmes, og det foregår en viktig debatt i Europa om hvordan man skal håndtere energitutfordringene. Europakommisjonen la 8. mars fram en grønnbok om en europeisk strategi for bærekraftig, konkurransedyktig og sikker energi. Grønnboken omtaler også vår energidialog med Europakommisjonen og nevner Norge som en viktig strategisk energipartner. I denne utviklingen sys utenrikspolitikk og energipolitikk sammen og det knytter sammen to av Regjeringsens hovedsatsinger: nordområdepolitikken og den aktive europapolitikken.

Schengen-samarbeidet har avskaffet grensekontrollen mellom de deltakende land. EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet er etter hvert utvidet og omfatter mer enn det som faller inn under Schengen-regelverket. Utviklingen går mot tettere samarbeid mellom politi og påtalemyndigheter, harmonisering av regelverk og en felles innvandrings- og asylpolitikk. Indre sikkerhet og utenrikspolitikk veves sammen. Justis- og innenriksområdet blir viktigere i EUs forhold til omverdenen. Utfordringer som terrorisme, menneskehandel og andre former for grensekryssende kriminalitet møtes med sektorovergrepene strategier sammensatt av et bredt spekter av tiltak.

EU er i økende grad en *utenrikspolitisk* aktør. EUs sikkerhetsstrategi legger vekt på å fremme fred og stabilitet gjennom en forebyggende nabo-skapspolitikk, godt diplomati og forpliktende multilateralt samarbeid. Sikkerhets- og forsvarspolitikken bygger dels på samarbeid med NATO og dels på oppbyggingen av en selvstendig kapasitet til å håndtere kriser. EU har etablert en flernasjonalt militær styrke, som skal drive fredsskaping og bistå i humanitær innsats. Mindre innsatsstyrker skal kunne settes inn på kort varsel. Kapasiteten til å håndtere sivile aspekter ved kriser er også styrket. Også på det utenrikspolitiske området er det blitt stadig viktigere å se politikkområder i sammenheng. Dette reflekteres i EUs arbeid overfor

tredjeland og i forhold til internasjonale organisasjoner der bistands-, handels- og utenrikspolitikk sees i sammenheng.

EUs institusjonelle utforming er også endret. Spesielt har Europaparlamentet fått mer innflytelse på utformingen av regelverk. EF-domstolen har en sentral rolle i utviklingen av grunnleggende prinsipper for EU-samarbeidet og domstolens fortolkning av eksisterende regelverk har hatt stor betydning for utviklingen av EU. Det har også skjedd viktige forvaltningspolitiske reformer i EU, spesielt knyttet til forenkling av lovgivning, økt fokus på åpenhet og utvidet bruk av konsultasjonsmekanismer.

Utviklingen innebærer at beslutningene i EU berører dagliglivet til stadig flere mennesker. Folkelig engasjement og motstand mot EUs styresystem er kommet sterkere til uttrykk. Med 25 medlemsland rundt bordet, som samarbeider om en stadig større dagsorden, er behovet for reformer i EUs institusjoner og virkemåte til stede.

Den nye forfatningstraktaten var ment å erstatte de mange traktater som i dag er grunnlaget for EU-samarbeidet. EU-landene ønsket å forenkle og konsolidere disse tekstene i en mer oversiktlig og lettere tilgjengelig traktat. Forfatningstraktaten er bygd opp med fire deler. Del 1 (den konstitusjonelle delen) skisserer de politiske mål for samarbeidet, omtaler verdigrunnlaget og inneholder bestemmelser om unionens og medlemslandenes kompetanse (myndighet), institusjonene i samarbeidet og deres kompetanse, beslutningsprosedyrer, det finansielle rammeverket for unionen og bestemmelser om medlemskap i unionen. Del 2 inneholder Charteret om grunnleggende rettigheter, herunder de sivile, politiske, økonomiske og sosiale rettighetene til EUs borgere og til de som er bosatt i EU. Ved innlemmelse i traktaten gjøres Charteret rettslig bindende på de områder der EU har kompetanse. Traktatens del 3 inneholder bestemmelsene om de ulike politikkområdene, den kompetanse institusjonene har på de ulike områdene og hvordan beslutninger treffes på disse områdene. Traktatens del 4 inneholder blant annet bestemmelser om ratifikasjon og ikrafttredelse.

Etter at utkastet ble avvist i folkeavstemningene i Frankrike og Nederland er spørsmålet om forfatningstraktatens fremtidige skjebne uavklart. Det pågår nå en refleksjonsfase, der spørsmålet om å skape nærhet til borgerne, om å gjøre EU-samarbeidet relevant i forhold til folks hverdag, står sentralt.

2 Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet

2.1 EØS-samarbeidet

EU er Norges viktigste handelspartner. I 2005 gikk omtrent 80 prosent av den totale norske eksporten til EU, og omtrent 70 prosent av vår import kom fra EU. EØS-avtalen har bidratt til vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler. I forbindelse med EUs utvidelse 1. mai 2004 ble EØS-avtalen utvidet til å omfatte også de 10 nye medlemslandene.

EØS-avtalen har siden 1994 samlet sett ivarett hovedmålsettingene om å sikre norsk næringsliv deltakelse i et felles indre marked, med fri bevegelighet for varer, tjenester, kapital og personer. EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles fiskeri- og landbrukspolitikk. EØS-avtalen har vist seg solid og funksjonsdyktig ved å sikre norske aktører likeverdig tilgang til det indre markedet og ved å tilret-

telegge for et bredt samarbeid på andre samfunnsområder.

Et samordnet regelverk for konkurranse, statsstøtte og offentlige anskaffelser er viktig for å sikre like konkurransevilkår for norske virksomheter i hele EØS. Konkurransereguleringen beskytter foretak mot konkurransebegrensende opptreden fra andre virksomheter. Konkurransereglene beskytter også forbrukernes interesser. Statstøttereguleringen skal sikre at myndighetene ikke påvirker samhandelen ved å forskjellsbehandle nasjonale og utenlandske virksomheter. Regelverket for offentlige anskaffelser sikrer at anbyderne fra alle EØS-land konkurrerer om offentlige anskaffelser på like fot.

Samarbeidet på andre samfunnsområder har ført til et omfattende samarbeid til gjensidig nytte for EØS-partene innenfor områder som forskning, utdanning og miljø. Dette er områder hvor det er et betydelig behov for styrket internasjonalt samarbeid. Det gir et stort antall nordmenn mulighet til å delta i ulike nettverk, økt forskningssamarbeid, innsats mot miljøproblemer, styrket kunnskapsnivå og bedret konkurranseevne for næringslivet.

Boks 2.1 EØS-avtalens formål – artikkel 1

«1. Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handelen og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS.

2. For å nå de mål som er satt i nr. 1, skal samarbeidet i samsvar med bestemmelsene i avtalen omfatte:

- a) fritt varebytte,
- b) fri bevegelighet for personer,
- c) fri bevegelighet for tjenester,
- d) fri bevegelighet for kapital,
- e) opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vrís, og at reglene overholdes på samme måte, og
- f) nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk.»

2.2 EØS-avtalens virkeområde

EØS-avtalen gir et ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde mellom EU og EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge. Norske borgere og bedrifter skal behandles likt med EU-borgere og bedrifter i EU innenfor de områder EØS-avtalen dekker, og omvendt. Reglene gjelder også i forholdet mellom de tre EØS/EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge.

– *Deltakelse i det indre marked, med de fire friheter, det vil si fritt varebytte, fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital.* Et produkt som er godkjent i ett land, er som hovedregel også lovlig i de 27 andre. Arbeidstakere og studenter fra andre EØS-land har som hovedregel krav på likebehandling med vertslandets egne borgere, også i spørsmål vedrørende trygder og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for regulerte yrker. Tjenesteytere har som hovedregel rett til å tilby sine tjenester på lik linje med nasjonale

tjenesteytere. Utenlandske investorer har, med få og begrensede unntak, rett til etablering og til likebehandling med nasjonale investorer.

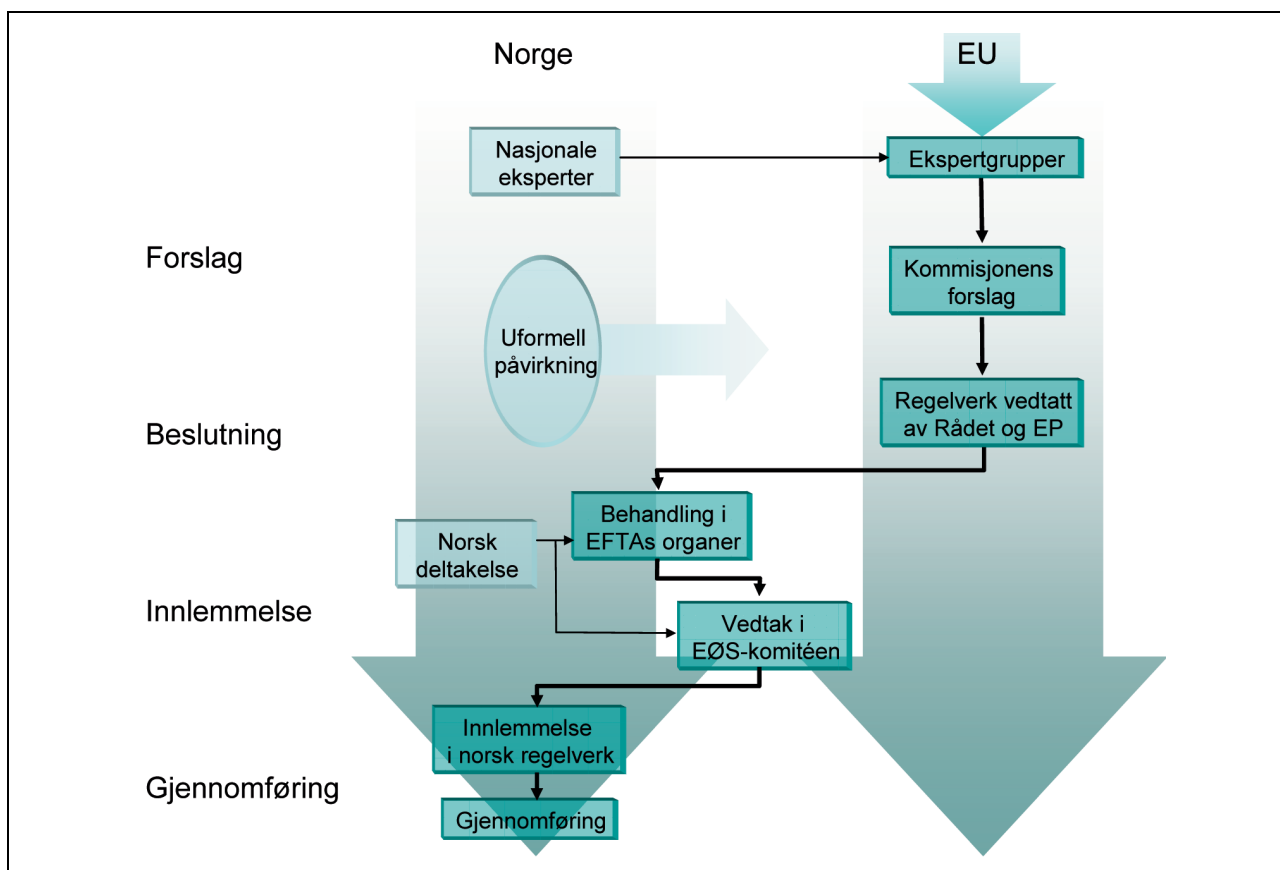
- *Harmonisering av regler og krav* som kan stilles til varer og tjenester for å ivareta hensyn som helse og sikkerhet, miljøvern og forbrukerinteresser.
- *Felles konkurranseregler og regler for statsstøtte* sikrer like og rettferdige konkurransevilkår mellom bedriftene i det felles indre markedet, innbefattet regler for å tillate anbydere fra andre EØS-land å konkurrere om offentlige anskaffelser på like fot.
- Samarbeidet på såkalte *andre samfunnsområder*, først og fremst forskning, utdanning, miljøvern, forbrukerpolitikk, kultur, sysselsettingspolitikk, sosialpolitikk, likestilling, turisme og små og mellomstore bedrifter. Dette samarbeidet ivaretas i hovedsak i form av deltakelse i programmer.

2.3 Om påvirkningsarbeidet overfor EU

Påvirkning av rettsutviklingen foregår hovedsakelig i to faser. For det første når nye rettsakter blir forberedt i EU og frem til reglene blir innlemmet i EØS-avtalen. Den andre muligheten til påvirkning har man etter at reglene er innlemmet i EØS-avtalen, og skal fortolkes av EF-domstolen eller EFTA-domstolen.

Før endelig vedtak i EU/EØS

EØS-avtalen gir Norge anledning til ekspertdeltakelse og faglige innspill i den forberedende fasen når Europakommisjonen lager forslag til nye EU-rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen. Komitédeltakelsen omfatter arbeidsgrupper, ekspertgrupper og rådgivende komiteer. Deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Europakommisjonen i den forberedende fasen gir tilgang på viktig informasjon og muligheter til å klargjøre og kommunisere nasjonale posisjoner på et tidlig stadium. Samtidig er det et mål for Norge å øve påvirkning på nye rettsakter og andre vedtak med



Figur 2.1 EØS-prosedyren og mulighetene for norsk påvirkning.

relevans for EØS-avtalen. Dette krever gjennomtenking av hvor vi ønsker å prioritere vår innsats.

Påvirkningsarbeidet skjer via mange kanaler, blant annet gjennom deltakelse i Europakommisjonens ekspertgrupper, møter med Europakommisjonen, det nordiske samarbeidet, EFTA-samarbeidet og ulike typer bilateral kontakt. Dette kan bidra til at norske erfaringer og forhold reflekteres i forslaget til nytt regelverk.

Europakommisjonens forslag til regelverk kan bli endret i forbindelse med Rådet og Europaparlamentets behandling av forslaget. Mens forslag er til behandling i Rådet og Europaparlamentet har vi imidlertid ingen formell rett til å delta og kan kun påvirke via uformelle kanaler. En viktig del av det uformelle arbeidet i denne fasen er derfor kontakt med medlemslandene – i Brussel og i hovedstedene – og med representanter for Europaparlamentet gjennom møter og skriftlige innspill. Den politiske dialogen med EU-formannskapet har også økt betraktelig i omfang de siste årene.

En viktig side av EØS-arbeidet foregår i EFTAs arbeidsgrupper og komiteer, og i de senere forhandlingene med Europakommisjonen, særlig i forhold til å nå frem med norske ønsker eller behov for tilpasning av felles regelverk der dette ikke i tilstrekkelig grad reflekterer norske forhold. Det kan dreie seg om anmodninger om overgangsordninger eller andre avvik fra EUs regelverk. Mer omfattende tilpasninger må behandles og godtas av Rådet.

Påvirkning i forbindelse med tolkning av rettsaktene
EF-domstolen og Førsteinstansdomstolen spiller en sentral rolle i utviklingen av EU-samarbeidet. EFTA-domstolen har avgjørende betydning for hvordan EØS-avtalen tolkes for Norge. Etter at rettsakter er vedtatt i EU og innlemmet i EØS-avtalen, kan Norge på flere måter påvirke både regelutviklingen og den regelutviklingen som skjer gjennom domstolenes avgjørelser.

På områder som har betydning for EØS-avtalen, har EØS/EFTA-landene og EU-landene samme rett til å gi synspunkter på tolkingsspørsmål i sakene for domstolene. Nasjonale domstoler i EU-landene har anledning (under visse vilkår også forpliktet) til å be EF-domstolen om fortolkning av fellesskapsregelverket der dette har betydning for saker som er oppe for nasjonale domstoler. EF-domstolen uttaler seg kun om de EF-rettslige forhold i saken og overlater deretter til den nasjonale domstol å treffe den endelige avgjørelsen.

EFTA-domstolen har tilsvarende rolle i forhold til nasjonale domstoler i EFTA-landene i EØS. Nor-

Boks 2.2 EØS-organene

EØS-rådet er det øverste organet i EØS-samarbeidet. Rådet møtes to ganger i året på politisk nivå og drøfter status for EØS-samarbeidet og enkelte viktige saker. Politiske beslutninger kan også fattes.

EØS-komiteen er det felles beslutningsorganet mellom EØS/EFTA-landene og EU. Komiteen har hovedansvaret for det løpende EØS-samarbeidet. Den treffer beslutninger om å innlemme nye rettsakter i EØS-avtalen.

EFTAs faste komité foretar klarering på EFTA-siden av beslutningene som skal fattes i EØS-komiteen. Videre samordner komiteen EFTA-sidens holdninger til andre saker som behandles i EØS-komiteen.

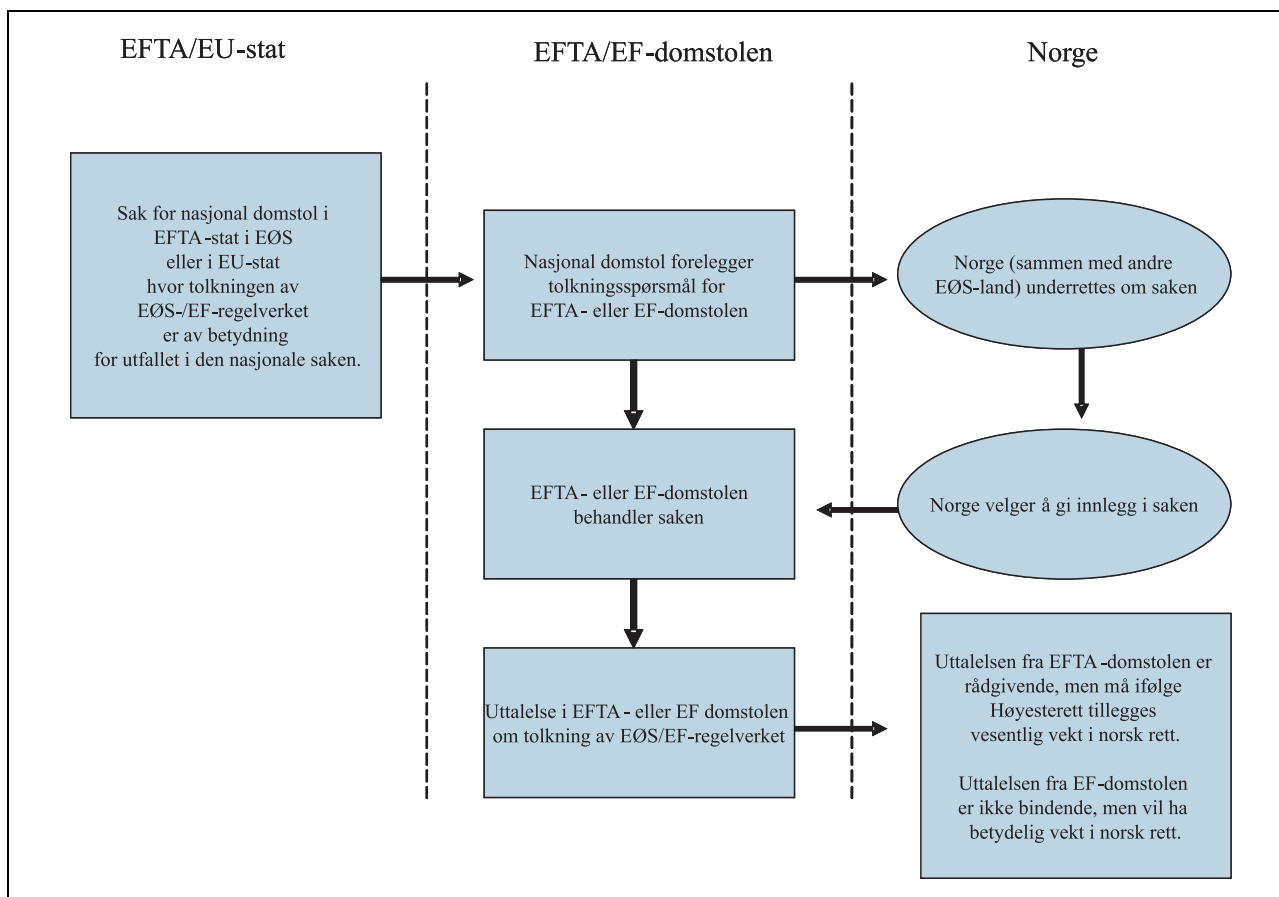
Underkomiteer og arbeidsgrupper under EØS-komiteen og EFTAs faste komité. Beslutningene forberedes i underkomiteer, arbeidsgrupper og ekspertgrupper – organisert i forhold til hovedsamarbeidsområdene i avtalen – under EØS-komiteen og EFTAs faste komité. Underkomiteene har også ansvaret for å holde oppsyn med arbeidet og sikre tilfredsstillende framdrift på sine respektive fagområder.

EFTA-sekretariatet i Brussel har en viktig administrativ støttefunksjon for EØS-arbeidet. Gjennom arbeidet i underkomiteene og i arbeidsgruppene bistår sekretariatet med å klargjøre saker for behandling i EFTAs faste komité og EØS-komiteen.

Rådgivende komiteer. Det er to rådgivende komiteer i EØS-samarbeidet, Parlamentarikerkomiteen og Den rådgivende komité, som representerer arbeidslivets parter.

ske domstoler har selvstendig adgang til å forelegge tolkingsspørsmål for EFTA-domstolen. Dette er ikke en del av Regjeringens arbeid med EØS-avtalen, og skjer som en del av domstolens arbeid med konkrete saker. Den norske stat har imidlertid adgang til å gi innlegg i foreleggelsessaker for EFTA-domstolen for å bidra til en regelutvikling som er mest mulig i tråd med Regjeringens interesser.

I tillegg til dette har Norge adgang til å intervjere i rettssaker for EF-domstolen eller Førsteinstansdomstolen mellom medlemsstatene og insti-



Figur 2.2 Saksgangen i rådgivende saker for EFTA-domstolen og prejudisielle saker for EF-domstolen.

tusjonene hvis saken kan få betydning for EØS-avtalen. Slike søksmål blir offentliggjort i EF-tidende, og interesserte parter har en frist til å søke om adgang til å intervenere. Det samme gjelder for saker mellom et av EØS/EFTA-landene for EFTA-domstolen.

2.4 Koordineringsarbeidet i Norge

Samordningen i forbindelse med innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen koordineres på tre plan: På faglig nivå i EØS-spesialutvalgene, på embetsnivå i koordineringsutvalget for EØS-saker og på politisk nivå i Regjeringen. Stortingets EØS-utvalg konsulteres kontinuerlig om rettsakter som vil kunne bli innlemmet i EØS-avtalen og om saker av særskilt politisk betydning.

Spesialutvalgene rapporterer til og ledes av det departementet som har det faglige hovedansvaret for saksområdet. Utvalgets hovedoppgave er å avklare norsk posisjon i forhold til EUs regelverk. Det finnes vel 20 spesialutvalg fordelt på de enkelte saksområder dekket av EØS-avtalen. Ansvarlig departement utarbeider EØS-notater om forslag til

nytt regelverk i samråd med det relevante spesialutvalget. Notatene legges inn i forvaltningens nettbaserte saksbehandlerverktøy for arbeidet med EØS-saker (EØS-notatbasen).

Koordineringsutvalget bidrar til samordning mellom departementene gjennom informasjonsutveksling og drøfting av saker av politisk betydning samt sektorovergrepene. Alle departementene deltar i utvalget, som møtes forut for møtene i EØS-komiteen.

Norske synspunkt i EØS-saker av prinsipiell eller politisk betydning samordnes og avklares i regjeringen.

Den formelle samordningen som finner sted, suppleres med utstrakt uformell kontakt og koordinering.

Domstolssakene krever også nasjonal koordinering. Utenriksdepartementet mottar løpende invitasjon til å gi innlegg i prejudisielle saker som er til behandling for EF-domstolen, Førsteinstansdomstolen og EFTA-domstolen. Disse sakene sendes til vurdering i saksansvarlig departement. Dersom det identifiseres norske interesser som tilsier innlegg i saken, blir saken behandlet i EØS-rettslig utvalg, der ulike hensyn blir avveid før anbefaling

om innlegg blir gitt. Norge gir hvert år innlegg i en rekke saker for EF-domstolen på lik linje med medlemslandene.

På samme måte blir spørsmålet om den norske regjering bør intervensere i saker for domstolen tatt opp til vurdering i EØS-rettslig utvalg. EØS-rettslig utvalg har også en viktig rolle i forhold til traktatbruddssaker for EFTA-domstolen.

2.5 EØS-avtalens virkemåte ved innlemmelse av nye rettsakter

En viktig del av EØS-arbeidet er innarbeidelsen av nye EØS-regler i norsk rett. Det er viktig at norsk forvaltning på alle nivå har god EØS-kompetanse for å sikre en hensiktsmessig innarbeidelse i norsk rett innenfor tidsfristene.

Kompetansen og de rettslige virkemidlene til ESA og EFTA-domstolen skal i størst mulig grad bidra til å sikre parallell videreutvikling av regelverket, slik at de felles rammevilkårene som er skapt, ikke brytes opp. Ny EU-lovgivning som er relevant for EØS, skal tas inn i avtalen.

Rettsakter kan bare innlemmes i EØS-avtalen dersom det er enighet om dette mellom EU på den ene siden og EØS/EFTA-landene på den andre. Manglende enighet om innlemmelse av en rettsakt i EØS-avtalen vil resultere i ulik rettstilstand i EU og EØS/EFTA-landene. Siden dette bryter med EØS-avtalens utgangspunkt om et ensartet regelverk, har avtalen bestemmelser om hvordan man skal håndtere en slik situasjon. Avtalepartene har adgang til formelt å ta saken opp i EØS-komiteen, som da har en seksmåneders frist til å «undersøke alle andre muligheter for at denne avtale fortsatt skal kunne virke tilfredsstillende, og treffe enhver beslutning for dette formål» (avtalens artikkel 102 nr. 4). Om partene ikke blir enige, «skal den berørte delen av vedlegget betraktes som midlertidig satt ut av kraft, med mindre EØS-komiteen bestemmer det motsatte» (artikkel 102 nr. 5).

EØS-avtalen er oppbygd slik at rettsaktene er samlet i 22 vedlegg, det vil si ett vedlegg for hvert av de viktigste rettsområdene under avtalen. Når en rettsakt innlemmes i EØS-avtalen, vil det framgå av EØS-komiteens beslutning hvilket vedlegg den skal plasseres i. Teknisk sett formuleres dette som en endring av vedlegget.

Når avtalens artikkel 102 nr. 5 viser til «den berørte delen av vedlegget», siktes det for det første til det vedlegget i EØS-avtalen som rettsakten ville ha blitt plassert i, dersom den hadde blitt innlemmet. For det andre viser denne formuleringen til de rettsakter i dette vedlegget som innholdsmes-

Boks 2.3 Ulike typer rettsakter i EU

Forordninger er bindende og har direkte virkning i alle medlemsstater.

Direktiver er bindende «i sin målsetning», men nasjonale myndigheter kan avgjøre hvordan direktivets bestemmelser skal gjennomføres i nasjonal rett. Pliker og rettigheter for borgere og bedrifter inntreer i utgangspunktet først ved nasjonal gjennomføring av direktivet.

Beslutninger eller *vedtak* er bindende «etter sin ordlyd» for alle de er rettet mot. I motsetning til direktiver kan *beslutninger/vedtak* også være rettet mot enkeltpersoner eller bedrifter.

Rekommendasjoner og *uttalelser* er ikke bindende. Nasjonale myndigheter kan likevel være forpliktet når et saksforhold skal avgjøres eller innholdet i en fellesskapsregel skal klarlegges.

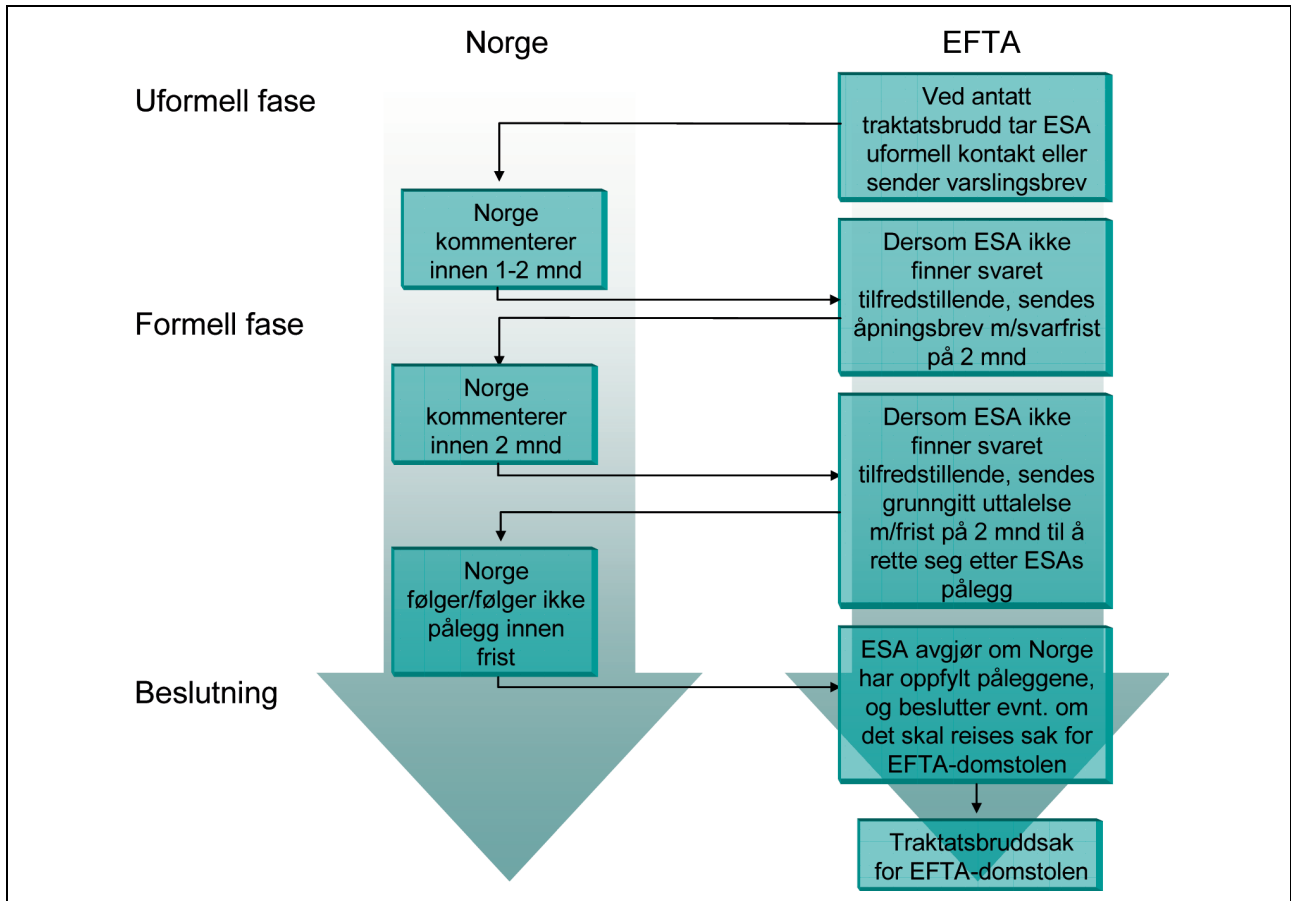
EØS-avtalen inneholder regler om nasjonal gjennomføring i EØS/EFTA-landene for å sikre at den reelle rettstilstanden blir mest mulig lik den vi finner i EUs medlemsland.

Boks 2.4 EØS-avtalens betydning for norsk rettstilstand

Totalt er det innlemmet i EØS-avtalen ca. 5300 rettsakter (mars 2006). Rettsaktenes innhold og konsekvensene av dem varierer betydelig fra område til område. Hvilke rettslige konsekvenser i form av lov- eller forskriftsendringer rettsaktene får, avhenger til enhver tid av den faktiske rettslige situasjonen i Norge. Mellom 2 og 6 prosent av alle rettsakter som innlemmes hvert år, krever lovendring i Norge.

sig står i saklig sammenheng med den rettsakten som ikke er blitt innlemmet. Om dette vil gjelde alle, eller bare noen av rettsaktene i et vedlegg, vil bero på en konkret avveining i EØS-komiteen etter de kriterier som er angitt i artikkel 102 nr. 2: «Det skal vurderes i EØS-komiteen hvilken del av et vedlegg til denne avtale som ville bli direkte berørt av det nye regelverk.»

Rettslig ensartethet skal sikres ved avtalens system for overvåkning og domstolskontroll. Euro-



Figur 2.3 Gangen i en traktatsbruddsprosedyre.

pakommisjonen påser at EU-landene overholder sine forpliktelser, som også inkluderer EØS-avtalen, mens EFTAs overvåkningsorgan, ESA, påser at EØS/EFTA-landene overholder sine EØS-forpliktelser. Ved uenighet mellom et medlemsland og Kommisjonen om avtalens forpliktelser er overholdt, kan saken bringes inn for EF-domstolen eller Førsteinstansdomstolen for avgjørelse. Det samme gjelder dersom ESA og ett av EØS/EFTA-landene er uenige om forpliktelsene etter EØS-avtalen er overholdt. Saken kan bringes inn for EFTA-domstolen til avgjørelse.

Når ESA fører tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EØS/EFTA-land, anvender overvåkningsorganet de samme kriterier og prosedyrer som Europakommisjonen. Europakommisjonen og ESA skal i henhold til EØS-avtalen ha et nært samarbeid. Enkelt personer kan fremme klager for ESA.

EFTA-domstolen har jurisdiksjon i saker som ESA anlegger mot et EØS/EFTA-land for brudd på EØS-avtalen. EØS/EFTA-land har på sin side adgang til å påklage ESAs avgjørelser. Private

rettssubjekter kan påklage ESAs avgjørelser i tilfeller der en slik avgjørelse er rettet direkte til personen eller når en avgjørelse rettet til en annen person direkte eller individuelt angår vedkommende. EFTA-domstolen kan også avgjøre eventuelle tvister mellom EØS/EFTA-land.

2.6 Forholdet til Stortinget

Stortingets samtykke i EØS-saker

Enhver endring av EØS-avtalens vedlegg gjennom beslutning i EØS-komiteen behandles som en traktatsak i forhold til Grunnloven. Dette medfører at Stortingets samtykke må innhentes når EØS-komiteens beslutning gjelder en rettsakt som må gjennomføres ved lovendring i Norge, hvis beslutningen vil medføre økonomiske forpliktelser for Norge i fremtidige år, eller hvis beslutningen anses som en sak av særlig viktighet. Beslutninger i EØS-komiteen som krever Stortingets samtykke, foreliggeres Stortinget som egen sak i form av en stortingsproposisjon.

Stortingets EØS-utvalg

Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om EØS-saker finner i hovedsak sted i EØS-utvalget, som består av Utenrikskomiteens medlemmer og medlemmene av den norske parlamentariskkomiteen for EØS.

EØS-utvalget møter forut for møtene i EØS-komiteen. I tillegg holdes det enkelte møter om særskilte saker. Fagstatsråder deltar ved behov på møtene og redegjør for status på aktuelle saksområder i EØS-avtalen og perspektivene på regelverksutviklingen fremover. Berørte fagkomiteer innkalles til slike redegjørelser, i tillegg til EØS-utvalget. Referatene fra møtene i Stortingets EØS-utvalg er hemmelige i ett år.

EØS-utvalget får to ganger i året oversendt oppdaterte oversikter over EØS-relevante forslag til og vedtatte EU-rettsaker. I tillegg får Stortingets EØS-utvalg oversendt, før hvert møte, en liste med omtale av rettsaker (kommentert liste) som er klare for innlemmelse i EØS-avtalen. Disse oversiktene er offentlig tilgjengelig informasjon som oversendes utenrikskomiteens leder og legges ut på regjeringens informasjonsportal for europasaker – europa.no.

2.7 Norske sakkyndige i Europakommisjonen

Nasjonale eksperter

Det er til enhver tid mellom 30 og 40 norske nasjonale eksperter som tjenestegjør i Europakommisjonen på kontrakter av minimum ett års varighet. De fleste av disse er knyttet til programmer som Norge er med i gjennom EØS (EFTA-eksperter) eller innenfor områder hvor Norge har særlig kompetanse, som maritim politikk og utviklingspolitikk. De norske ekspertene inngår i Europakommisjonens ordinære stab.

Hospitanter fra kommunal- eller statsforvaltningen.

Tre norske hospitanter fra kommunal- eller statlig sektor kan delta under Europakommisjonens hospitantordning for medlemsland, tredjeland (inkludert Norge) og internasjonale organisasjoner. Oppholdet varer i om lag fem måneder og formålet er å skaffe seg kjennskap til Europakommisjonens arbeidsmåte og system, samt nettverksbygging.

2.8 Programmer og byråer

Programdeltakelse

På bakgrunn av EØS-avtalen deltar Norge i en rekke EU-programmer innenfor områder som forskning og teknologi, næringsliv og entreprenørskap, informasjonstjenester og informasjonssikkerhetssystemer, kultur, utdannings- og ungdomspolitik, og ungdomspolitik.

Boks 2.5 Forskning og utdanning

Norge har i en årrekke deltatt i EUs ramme-program for forskning og utdanningsprogrammene Sokrates og Leonardo da Vinci.

Norsk deltakelse i det 6. rammeprogrammet for forskning og teknologi utgjør 75 prosent av totale norske innbetalinger under EØS-avtalen. Det europeiske forskningssamarbeidet er under betydelig utvikling, og det ligger store utfordringer knyttet til å benytte EU-samarbeidet til å forsterke og komplettere nasjonale satsinger. EUs ramme-program er verdens største internasjonale forskningsprogram, og åpner for både import av kunnskap og resultater, deltakelse i sentrale kunnskapsnettverk, evaluering og kvalitetssikring av den nasjonale forskningen, muligheter for mobilitet for forskere og også langsiktig markedsposisjonering for innovative norske bedrifter. Gjennom EUs ramme-program for forskning og teknologisk utvikling deltar per i dag ca. 3000 norske forskere i omlag 600 internasjonale forskningsprosjekt i Europa.

Gjennom deltakelse i disse har norske forskere, studenter og elever fått faglige utfordringer og møtt andre europeiske språk og kulturer. For eksempel har om lag 14000 norske studenter vært på utveksling gjennom Erasmus (høyere utdanning) fra 1995 og fram til i dag. Samtidig har over 100 000 norske elever deltatt i skolesamarbeid gjennom Comenius. Omtrent 11000 elever og 1300 lærere deltar årlig i skolesamarbeidsprosjekter i regi av Comenius. Gjennom Leonardo da Vinci har over 1500 elever og lærlinger innen yrkesfag deltatt i utveksling i Europa.

I 2007–13 vil det komme nye, store ramme-programmer på utdannings- og forskningsområdet, og det vil bli fremmet egne stortingsproposisjoner om deltakelse i disse.

sosialpolitikk, forbrukerpolitikk, katastrofeberedskap, folkehelse og statistikk.

Siden begynnelsen av 1990-tallet har tusener av nordmenn deltatt i utveksling og samarbeidsprosjekter innen de ulike programområdene. Ved årsskiftet 2005/2006 deltok Norge i 34 EU-programmer innenfor 15 ulike sektorer.

Samarbeidet om disse såkalte «andre samfunnsspørsmål» er tatt inn i avtalens protokoll 31.

En samlet oversikt over norsk programdeltaelse er tilgjengelig på europaportalen.no.

Byråer

Et EU-byrå er en selvstendig enhet opprettet av EU og tillagt oppgaver av teknisk, vitenskapelig eller forvaltningsmessig art for å bistå EU og medlemsstatene i deres arbeid. Byråene utgjør en sentral plass som premissleverandør, forvalter og rådgiver på viktige fag- og politikkområder. I dag finnes det rundt 30 byråer. Det er variasjon mellom de ulike byråene i forhold til størrelse, oppgaver og ressurser. De fleste byråene er opprettet i siste halvdel av 1990-årene.

Norge er gjennom EØS-avtalen med i ni byråer og bilateralt er vi med i ett byrå. EØS-avtalen gir ikke noen formell rett til deltakelse i EUs byråer, selv ikke der det er klart at fagområdet er EØS-relevant. Felles for EØS/EFTA-deltakelse i de byråer som er fremforhandlet til nå, er at norske styrerepresentanter har møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett.

En samlet oversikt over byråene og norsk deltakelse er tilgjengelig på europaportalen.no.

2.9 EØS-finansieringsordningene

Ved utvidelsen av EU og EØS 1. mai 2004 ble to finansieringsordninger opprettet. Ordningene omfatter en EØS-ordning og en særskilt norsk ordning. Gjennom disse ordningene forplikter Norge seg til å bidra med over 9 milliarder kroner i perioden 2004–2009 som bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa. Midlene skal gå til utviklings- og investeringsprosjekter i de ti nye EU-medlemslandene (Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn) samt Hellas, Portugal og Spania.

Samlet sett er innsatsområdene for de to ordningene miljø, bærekraftig utvikling, kulturarv, utdanning og forskning, menneskelige ressurser, helse og barneomsorg, regionalpolitikk og Schengen/justissektoren. Det er inngått politiske rammeavtaler (MoUer) med det enkelte mottakerland,

Boks 2.6 Forebygging av fattigdom og sosial utestengning (2002–2006)

Programmet retter seg mot forskning, analyse og samarbeid med sikte på å bli bedre i stand til å hindre fattigdom og sosial utestengning. Programmet gir støtte til tre typer prosjekter:

- Forbedre forståelsen av forhold som skaper fattigdom og sosial utestengning. Analyser, studier og referansetesting vil inngå her. Prosjekter som ser på politikktutforming og dens virkninger kan også få støtte.
- Utvikle kapasiteten til nøkkelaktørene (myndigheter, NGOer osv.). Skape god politikk på området og fremme gjensidig læring i medlemslandene i EU og EØS.
- Utvikle evnen til aktørene i forhold til å håndtere sosial ekskludering og fattigdom på en effektiv og innovativ måte.

Norske institusjoner og frivillige organisasjoner deltar i europeiske nettverk og transnasjonale prosjekter innenfor programmet. Sosial- og helsedirektoratet er partnerorganisasjon i et transnasjonalt prosjekt for å øke forståelsen av hvordan sosial inkludering kan gis en sentral rolle i politikktutforming på ulike nivåer (Mainstreaming Social Inclusion). Velferdsalliansen er medlem av European Anti Poverty Network (EAPN). EAPN er et nettverk av frivillige organisasjoner og sammenslutninger i medlemsstatene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet deltar i programkomiteen.

hvor prioriterte områder og tiltak er nærmere definert. Fra norsk side legges det vekt på at midlene lyses ut offentlig, og at et bredt spekter av aktører får mulighet til å søke midler. Det er etablert et eget kontor i Brussel – Financial Mechanism Office (FMO) – som skal bistå Norge og de øvrige giverlandene (Island og Liechtenstein) i gjennomføringen av ordningene.

EØS-finansieringsordningene gir også en unik mulighet til å styrke Norges bilaterale relasjoner med de baltiske land, Polen og andre land i Sentral-Europa, både generelt og gjennom involvering av norske aktører i relevante prosjekter og aktiviteter. Dette er nedfelt som en målsetting i MoU'ene med det enkelte mottakerland.

Utenriksdepartementet har lagt stor vekt på dialog med et bredt spekter av norske aktører

innenfor statlig sektor, kommuner og fylkeskommuner, arbeidsliv, NGO-sektoren og næringsliv, for å informere og tilrettelegge i forhold til de mulighetene som ligger i EØS-ordningene. Berørte fagdepartementer har også bidratt aktivt med informasjon og tilrettelegging, og en rekke etater og institusjoner som blant annet Forsknings-

rådet, Senter for internasjonalisering av høyere utdanning, Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Innovasjon Norge, m.v., har engasjert seg i forhold til styrking av de bilaterale relasjonene. Dette arbeidet vil bli videreført. Det er interesse i mottakerland for partnerskap og samarbeid med norske aktører.

3 Justis- og innenrikssamarbeidet

3.1 EUs samarbeid om justis- og innenrikssaker

EU-landenes samarbeid om justis- og innenriksspørsmål har i løpet av de seneste årene gradvis blitt utviklet i dybde og omfang. Samarbeidet omfatter visum- og grensesamarbeid, samarbeid om ulovlig innvandring, asyl- og flyktningspørsmål, innvandring, sivilrettslig samarbeid og politisamarbeid, kriminalitetsforebygging og -bekjempelse samt strafferettslig samarbeid. I dag fremstår det som et av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU. Medlemslandene innledet allerede i 1970-årene et nærmere samarbeid på områder som terrorisme, innvandringsspørsmål og bekjempelse av narkotika og kriminalitet. Samarbeidet fant sted utenfor Fellesskapet, som et mellomstatlig samarbeid. Maastricht-traktaten av 1993 innebar at dette samarbeidet ble integrert i EU og bygget ut.

Med Amsterdam-traktaten av 1999 ble grunnlaget lagt for et styrket og mer effektivt justissamarbeid. Traktaten fastlegger at målet for samarbeidet er å utvikle EU til det som omtales som et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet. Fri bevegelighet for personer skal garanteres, samtidig som egnede tiltak iverksettes for kontroll av ytre grenser, utvikling av en felles asyl- og innvandringspolitikk samt forebygging og bekjempelse av kriminalitet.

Flere endringer ble innført med Amsterdam-traktaten. Deler av justissamarbeidet ble overført fra det mellomstatlige til det fellesskapelige samarbeidet. Dette gjelder spørsmål knyttet til visum-, asyl- og sivilrettslig samarbeid, innvandringspolitikk og grensekontroll. Videre ble det gjennomført reformer for å effektivisere det samarbeidet som fortsatt skal være mellomstatlig, og som gjelder det politimessige og det strafferettslige samarbeidet. Dessuten innebar Amsterdam-traktaten at Schengen-samarbeidet ble integrert i EU, dels som fellesskaplig og dels som mellomstatlig samarbeid.

3.2 Norges samarbeid med EU på justis- og innenriksområdet

3.2.1 Tilknytningspunkter

Norge er knyttet til viktige deler av EUs samarbeid om justis- og innenrikssaker gjennom flere avtaler og ordninger. Den viktigste av disse avtalene er Schengen-avtalen. Norge ble operativt integrert i Schengen-samarbeidet i 2001.

Norge inngikk i 2001 en avtale med EU om tilknytning til det såkalte Dublin-regelverket. Avtalen inneholder kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en EU-stat. Norge deltar i et europeisk fingeravtryksregister, Eurodac, som skal bidra til å fastslå hvilket land som har plikt til å behandle en søknad om asyl.

Norge inngikk en samarbeidsavtale med Euro-pol i 2001. Avtalen gir adgang til et praktisk samarbeid mellom norsk politi og Euro-pol, blant annet gjennom utveksling av informasjon og utplassering av politisambandspersonell. En tilsvarende avtale ble inngått i 2004 med Eurojust, EUs samarbeid mellom nasjonale påtalemyndigheter. Norge er tilsluttet EUs konvensjon om gjensidig bistand i straffesaker, og har forhandlet om en parallellavtale til den europeiske arrestordren.

Dagens EU-samarbeid om justis- og innenrikssaker har to ulike opphav, nemlig 1) Schengen-samarbeidet, som startet som et forsterket samarbeid mellom enkelte EU-land utenom EUs strukturer, og som ble innlemmet i EUs samarbeid ved Amsterdam-traktaten, og 2) det øvrige justissamarbeidet, som ble formalisert gjennom Maastricht-traktaten, og som er videreført i EU-samarbeidet. Dette er bakgrunnen for at vi ikke er med i alle deler av EUs justissamarbeid, og at vi har inngått særskilte avtaler med EU om samarbeid på områder som har sitt opphav i Maastricht-traktaten, for eksempel Euro-pol. En avgjørelse av hva som er Schengen-relevant regelverk må derfor besvares ved å se konkret på om et tiltak bygger på Schengen-delen av justissamarbeidet eller ikke.

3.2.2 Schengen-samarbeidet

Schengen-samarbeidet ble først etablert i 1985 mellom Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike og Tyskland. Ordningen opprettet et reisefrihetsområde der grensekontrollen mellom de deltaende land ble avskaffet, og innebar også et tettere samarbeid om grenseoverskridende kriminalitet.

Mellom de nordiske land har det siden 1954 eksistert en passunion som gjør Norden til ett felles reisefrihetsområde. Da de nordiske EU-medlemmene Danmark, Sverige og Finland sluttet seg til Schengen-samarbeidet, var det nødvendig for Norge og Island å inngå en avtale med Schengenlandene for å bevare den nordiske passunionen. Denne samarbeidsavtalen ble undertegnet 19. desember 1996.

Beslutningen i Amsterdam-traktaten om å integrere Schengen-samarbeidet i EU innebar at det ble opprettet nye institusjonelle rammer for samarbeidet, og nødvendiggjorde en ny avtale mellom Norge og EU. Vår nåværende avtale om tilknytning til Schengen-samarbeidet ble undertegnet 18. mai 1999.

3.2.3 Hovedinnholdet i Schengen-samarbeidet

Avtalen gir Norge rett og plikt til operativt å anvende hele Schengen-regelverket. Det innebæ-

rer at vi anvender reglene om politisamarbeid, rettslig samarbeid i straffesaker, regler om visumarbeid og regler om personkontroll ved de ytre grensene. Disse reglene skal samlet sett utgjøre kompenserende tiltak mot de utfordringer som knytter seg til at kontrollen er opphevet ved de indre grensene. Politiet, påtalemyndighetene og utlendingsmulighetene er de sentrale aktørene i dette arbeidet.

Schengen-avtalen gir oss videre rett til å delta i utformingen av nye bestemmelser av betydning for gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket.

Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet foregår i et *fellesorgan* der Norge og Island sammen med alle medlemslandene i EU samt Europakommisjonen deltar i drøftelser på alle nivåer vedrørende ethvert Schengen-spørsmål som oppstår i det løpende samarbeidet. Når EUs råd forbereder regler eller tiltak som ikke faller inn under avtalen, men som likevel kan ha betydning for samarbeidet, skal fellesorganet informeres.

Norge har talerett i fellesorganet. Det møtes på arbeidsgruppe-, komité-, ambassadør- og ministernivå. På arbeidsgruppe- og komiténivå vil det land som har formannskapet i EU også ha formannskapet i fellesorganet. På ambassadør- og ministernivå skal formannskapet alternere i seks måneders-perioder mellom EU på den ene siden og Norge og Island på den annen.

Ved utarbeidelse av nye regler skal Europakommisjonen innhente råd fra norske eksperter på samme måte som fra EU-landenes eksperter. I en felleserklæring til avtalen åpnes det for *parlamentarikersamarbeid* mellom Norge og Europaparlamentet i Schengen-saker.

Norge har rett til å fremsette forslag for drøfting i fellesorganet. Skal et forslag resultere i nytt Schengen-regelverk, må det imidlertid deretter fremmes i EUs råd av Europakommisjonen eller et av EUs medlemsland.

Når utformingen av nye regler har vært drøftet i fellesorganet, treffer EU-landene for sin del vedtak i Rådet. Norge tar på selvstendig grunnlag stilling til om vedtaket skal godtas. Forutsetningen for at Norge skal beslutte å godta et vedtak fattet av Rådet, og dermed bli bundet av det, er at avtalens bestemmelser om drøftelse i fellesorganet har blitt fulgt.

Dersom Norge beslutter å ikke godta nytt regelverk, eller dersom Norge ikke iverksetter et vedtak midlertidig, vil fellesorganet i løpet av nitti dager grundig undersøke ulike måter å videreføre avtalen på. Dersom fellesorganet ikke enes om en

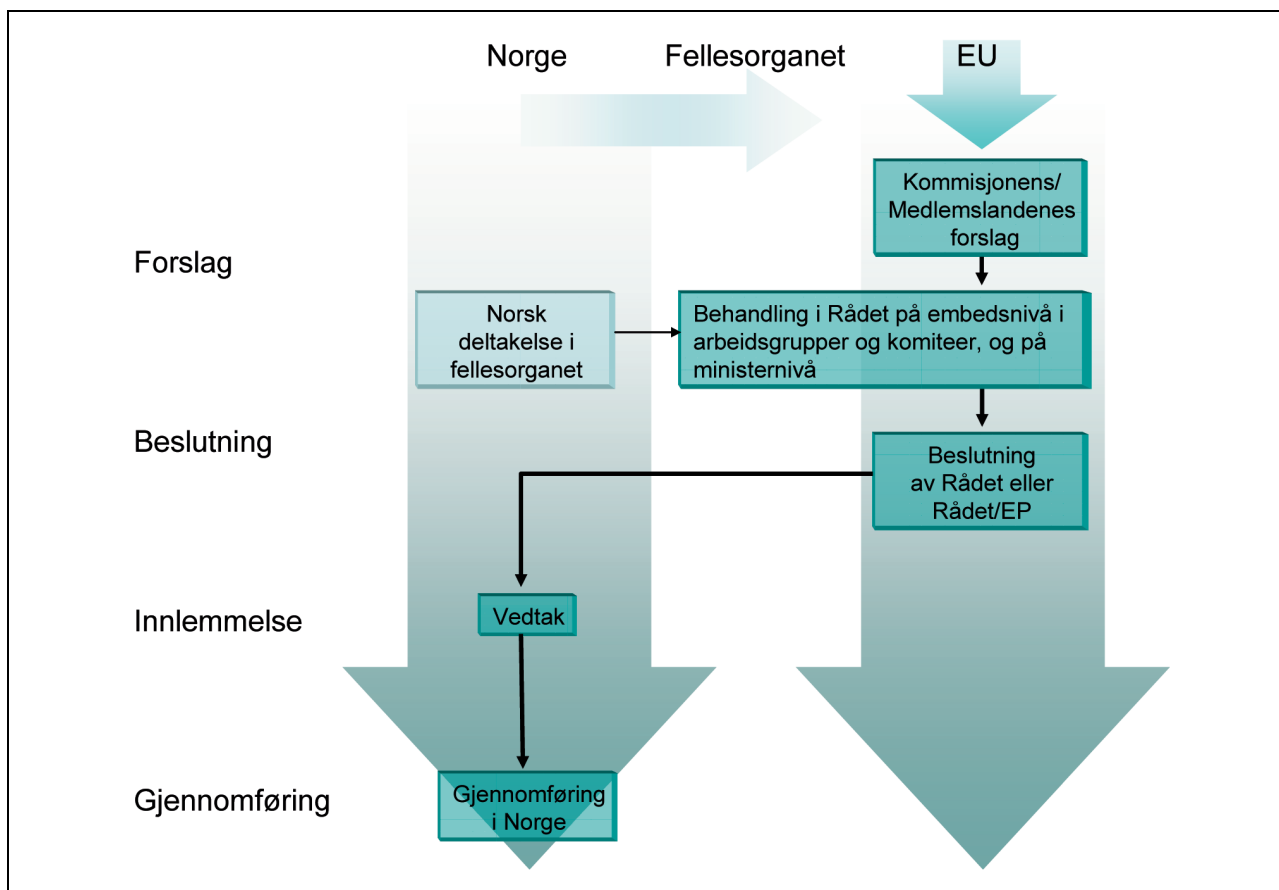
Boks 3.1 Schengen-samarbeidets formål:

Samarbeidsavtalen av 19. desember 1996 (utdrag fra preambelen):

«som viser til Avtalen om Det europeiske samarbeidsområde (EØS) av 2. mai 1992, og som tar i betraktning at partene i denne avtalen har til hensikt å sørge blant annet for størst mulig fri bevegelse for personer innenfor hele EØS,»

«som tar i betraktning at Schengen-avtalen, Schengen-konvensjonen og Den nordiske passunion inneholder bestemmelser om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser mellom partene,»

«som ønsker å samarbeide om å avskaffe kontrollen av persontrafikk på partenes felles grenser, og som tar i betraktning at dette samarbeidet omfatter de nødvendige kompenserende tiltak; at for å nå dette mål må det inngås en samarbeidsavtale mellom partene,»



Figur 3.1 Prosedyrer og påvirkningsmuligheter i Schengen-relevante saker.

løsning, vil avtalen opphøre etter ytterligere tre måneder.

Schengen-samarbeidet er en del av EUs samarbeid på justis- og innenriksområdet. Dette samarbeidet ble formalisert som den tredje søylen i EU-samarbeidet gjennom Maastricht-traktaten. Da Amsterdam-traktaten trådte i kraft 1. mai 1999 ble det sivilrettslige samarbeidet og enkelte deler av samarbeidet på asyl- og innvandringsfeltet overført til søyle I og underlagt medbestemmelses-prosedyren med Europaparlamentet. Ved en rådsbeslutning i 2004 ble den resterende del av samarbeidet om visa, asyl og innvandring også underlagt medbestemmelses-prosedyren, bortsett fra regler om lovlig innvandring, som fortsatt skal vedtas ved enstemmighet. Også når det gjaldt samarbeidet på strafferetts- og politiområdet (søyle III) ble det foretatt endringer gjennom Amsterdam-traktaten. Blant annet fikk Europakommisjonen initiativrett ved siden av medlemsstatene.

3.3 Forholdet til Stortinget

På samme måte som for EØS-saker behandles en beslutning om å godta nytt Schengen-relevant regelverk som en traktatsak i forhold til Grunnlovens bestemmelser. Dersom gjennomføringen av en rettsakt vil kreve lovendring, medføre økonomiske forpliktelser for Norge i fremtidige år eller beslutningen anses som en sak av særlig viktighet, må Stortingets samtykke innhentes før EU kan underrettes om vedtaket. Beslutningen forelegges Stortinget som egen sak i form av en stortingsproposisjon. Disse proposisjonene behandles i relevant fagkomité etter å ha vært forelagt Utenrikskomiteen.

Konsultasjoner med Stortinget om politisk viktige saker på justis- og innenriksområdet finner sted i Den utvidede utenrikskomiteen.

3.4 Gjennomgang av erfaringene med tilknytningen til Schengen-avtalen

3.4.1 Norske myndigheters erfaringer

Regjeringens arbeid med Schengen-saker

Selv om Schengen-avtalen har et mer begrenset omfang enn EØS-avtalen, har samarbeidet berøringspunkter til en rekke norske myndigheter. Hovedansvaret for oppfølging av Schengen-saker er likevel delt mellom tre departementer. Justis- og politidepartementet har særlig ansvar for de deler av Schengen-regelverket som gjelder politisamarbeid og gjensidig bistand i straffesaker. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har særlig ansvar for de deler av samarbeidet som gjelder innvandringspolitikk og visumsamarbeid. Mellom de to departementene er det et overlappende ansvar blant annet for regelverk om grensekontroll og for Schengen informasjonssystem (SIS). Utenriksdepartementet har et særlig ansvar for å koordinere norske synspunkter som fremmes i EUs organer (herunder i fellesorganet for Schengen-saker hvor Norge, Island og EU-landene deltar) og for å fremme saker som gjelder norsk godtakelse av EUs vedtak på Schengen-området. Mye av det praktiske Schengen-arbeidet foregår dessuten ved norske utenriksstasjoner.

Koordineringsutvalget for justis- og innenriks-saker, som består av de tre berørte departementer på høyt embetsnivå, er en parallell til Koordineringsutvalget for EØS-saker. Utvalget gir en god plattform for utveksling av overordnede synspunkter mellom de berørte departementer.

Deltakelsen i fellesorganet

Schengen-avtalen knytter Norge til et samarbeid med EU om nærmere angitte bestemmelser (Schengen-regelverket) og til videreutvikling av disse bestemmelsene. Avtalen oppretter et fellesorgan som skal ta opp alle Schengen-saker til behandling. Når Rådet møter i egenskap av fellesorgan, blir norske representanter invitert på samme måte som representanter for EUs medlemsland. Dette skjer når det forhandles om nye rettsakter eller tiltak så langt disse bygger på eller er en videreutvikling av Schengen-regelverket. Norge har forslags- og talerett i fellesorganet, men ikke formell stemmerett når EU fatter vedtak om nytt regelverk. Norge blir heller ikke bundet av EUs vedtak, men skal på selvstendig grunnlag ta stilling til om innholdet i en ny Schengen-rettsakt kan godtas og innarbeides i norsk rett.

Erfaringsmessig søker fellesorganet å nå enighet om innholdet i nye rettsakter. Manglende deltakelse i EUs formelle beslutning har derfor så langt ikke hatt noen vesentlig betydning for Norge i Schengen-samarbeidet. Samarbeidet mellom Norge og EU i Schengen-saker er godt og bygger på en gjensidig respekt for de rettigheter og plikter Schengen-avtalen gir. Når det unntaksvis foreligger interessemotsetning mellom norske posisjoner og ett eller flere EU-lands posisjoner, er det likevel slik at det er vanskelig for Norge å få gjennomslag for løsninger som går på tvers av et medlemslands interesser. I Schengen-saker kan det konkret dreie seg om en tilbakeholdenhet hos enkelte EU-land i forhold til å utvide justissamarbeidet med tredjeland. EU-landene har dessuten ulik tilknytning til Schengen-regelverket, slik at det i noen tilfeller kan være argumenter på EU-siden mot å definere et forslag som Schengen-relevant.

Hvorvidt nye regler eller tiltak skal anses å være Schengen-relevante og dermed behandles i fellesorganet, beror på om EU anser at et forslag til rettsakt er en videreutvikling av Schengen-regelverket. Norge deltar bare i forhandlingene om en slik rettsakt dersom den anses å være Schengen-relevant. I mange tilfeller beror det på et skjønn å ta stilling til om et nytt regelverk endrer et eksisterende eller innebærer noe kvalitativt nytt. En vid tolkning av avtalen innebærer en dynamisk utvikling av Schengen-regelverket, mens en restriktiv tolkning innebærer at Norge ikke uten videre kan delta i de deler av justissamarbeidet som faller utenfor avtalen. EUs tolkning av Schengen-avtalen har hittil vært preget av en konsekvent og restriktiv tilnærming.

I all hovedsak er Norge og EU enige om hvilke rettsakter som skal anses å være Schengen-relevante. På noen felt har det imidlertid forekommet at Norge og EU har hatt ulikt syn. Dette gjelder særlig ved videreutvikling av EUs politisamarbeid og strafferettslige samarbeid. EU har i disse tilfellene tolket Schengen-avtalen snevrere enn norske myndigheter har ønsket. Norge har anført at hensynet til effektivt samarbeid i Schengen-området tilsier at Norge bør delta i et styrket samarbeid på lik linje med EU-landene. Som deltaker i et felles reisefrihetsområde hvor kontroll med passering av indre grenser er opphevet, har alle Schengen-land ansvar for å ivareta den felles sikkerhet. Samtlige land som deltar i Schengen-samarbeidet bør derfor delta i relevante tiltak som har som formål å ivareta den felles sikkerhet. Norge og EU legger til grunn en felles forståelse av trusselbildet og dermed av behovet for tiltak som ivaretar hensyn til samfunnsikkerhet og kriminalitetsbekjempelse.

Et eksempel på ulik tilnærming til spørsmålet om Schengen-relevans er EUs vedtak om overlevering av lovbrøtere mellom medlemsstatene (Den europeiske arrestordre) fra 2002. Arrestordren opphever blant annet de delene av Schengen-regelverket som omhandler utlevering av lovbrøtere mellom medlemslandene. Likevel mener EU at en forenklet overlevering basert på en arrestordre innebærer noe kvalitativt nytt, som dermed går ut over det samarbeidet som allerede er forankret i Schengen-regelverket. Når EU mener at et forslag ikke er Schengen-relevant, behandles saken ikke i fellesorganet. Norge deltar ikke i forhandlingene og forpliktes ikke av EUs vedtak. Norge har ferdigforhandlet en særskilt avtale med EU-landene basert på arrestordren. Avtalen vil ikke bli en del av Schengen-regelverket, men delvis erstatte de ordninger for utlevering av lovbrøtere som der er fastsatt. Også andre initiativer til styrking av politisamarbeidet og det strafferettslige samarbeidet i EU har vist seg å falle utenfor Schengen-regelverket.

EU har inngått en avtale med Sveits om tilknytning til Schengen-regelverket og har også innledet forhandlinger med Liechtenstein om en slik avtale. Når avtalene trer i kraft vil dermed antallet land øke i gruppen utenom EUs medlemsland som deltar i Schengen-samarbeidet. Sveits og Liechtenstein vil delta i arbeidet i et fellesorgan med EU på samme måte som Norge og Island.

I henhold til Schengen-avtalen skal Norge og Island på rotasjonsbasis ha formannskapet i fellesorganet hver høst. EU har formannskapet om våren. Sveits og Liechtenstein vil trolig gradvis bli innfaset i denne rotasjonsordningen. Norge skal ha formannskapet i fellesorganet høsten 2006. Det betyr i praksis at den norske justisministeren eller arbeids- og inkluderingsministeren leder Rådet (EU-landenes justis- og innenriksministre) når dette møtes for å drøfte Schengen-relevante saker i fellesorganet. På samme måte vil Norges ambassadør lede arbeidet i fellesorganet på høyeste embetsnivå (COREPER) når dette behandler Schengen-saker. Rotasjonsordningen for formannskapet i fellesorganet på ministernivå byr på enkelte utfordringer. Dagsorden for fellesorganet er gjerne ganske kort og inngår i en lengre dagsorden for EUs justis- og innenriksministre som Norge ikke deltar i.

Norske fagmyndigheter har generelt erfart viktigheten av at det avsettes tilstrekkelige ressurser og legges organisatorisk til rette slik at norske interesser blir løpende ivaretatt i Schengen-samarbeidet. Det må legges vekt på nær kontakt mellom deltakerne i ekspertgruppene og berørte departementer, slik at norske posisjoner kan avklares på et

tidlig nok tidspunkt. Kompetanseutvikling og kontinuitet har avgjørende betydning i dette arbeidet.

Schengen informasjonssystem (SIS)

Det elektroniske registret Schengen Information System (SIS) med opplysninger om personer og gjenstander er et helt avgjørende redskap i store deler av det daglige Schengen-arbeidet. Registret gjør det mulig å utveksle opplysninger om etterlyste personer som er siktet eller mistenkt for svært alvorlig kriminalitet og opplysninger som knyttes til straffesaker. Videre gir registret opplysninger om personer fra land utenfor Schengenområdet som er nektet innreise til et Schengenland.

Registret er underlagt EUs regler om personvern og databeskyttelse, og bruken av registret overvåkes av et eget kontrollorgan.

Norge har gode erfaringer med samarbeidet knyttet til Schengen informasjonssystem. Det er et godt samarbeid landene imellom og konsultasjoner skjer raskt og effektivt. Norsk politi bruker systemet aktivt. SIS fungerer etter intensjonene, og er en viktig del av Schengen-samarbeidet. SIS har vist seg å være et effektivt system takket være god tilgjengelighet og mange treff i systemet. Dermed er SIS blitt et viktig verktøy for politi- og påtalemyndighet i kampen mot internasjonal kriminalitet.

SIS brukes i dag av i alt 15 land. Neste generasjon av SIS, som betegnes som SIS II, er under utvikling. Når SIS II blir operativt vil ventelig 25 land være fullt ut knyttet til systemet, d.v.s. dagens deltakere og de ti nye medlemslandene i EU. I tillegg vil Storbritannia og Irland være tilknyttet deler av SIS II. På litt lenger sikt vil Sveits, Romania og Bulgaria også knytte seg til systemet. Et utvidet geografisk nedslagsfelt vil gi en økning i antall etterlysninger, noe som igjen vil gi høyere antall treff ved søk i systemet.

Et særlig problem er knyttet til tvil om rett identitet i de tilfeller der en person benytter seg av en annens reisedokumenter, og personen som er angitt i reisedokumentet innmeldes i SIS med tanke på å nekte innreise. Bruk av falsk identitet har i noen tilfeller skapt særlige problemer for rette innehaver av reisedokumentet. Det arbeides på denne bakgrunn for å øke sikkerheten ved utstedelse av pass og visum, ikke minst ved å inkludere biometriske kjennetegn i reisedokumenter slik at bruk av falske eller bortkomne reisedokumenter enklere kan avsløres.

Totalt var 2 982 personer etterlyst (kun hovedmeldinger). I tabell 3.2 fremgår hvordan disse fordelte seg etter ulike kategorier.

Tabell 3.1 Antall registrerte etterlysninger Norge hadde i SIS per 22. februar 2006.

Kategori	Antall meldinger
Pengesedler	0
Stjålne blankodokumenter	18
Stjålne våpen	430
Stjålne id-dokumenter/pass	72 356
Stjålne kjøretøy	15 474
Etterlyste personer (hovedmeldinger)	2 982

Kilde: Politidirektoratet.

Norge har siden vi ble knyttet til SIS 1. januar 2001 hatt et jevnt og høyt antall treff i SIS.

Politiet har erfart et stabilt høyt antall treff på etterlysninger av kriminelle med henblikk på pågrep og utlevering etter artikkel 95 i Schengen-konvensjonen. Dette gjelder både treff i Norge på bakgrunn av andre lands etterlysninger og treff i andre Schengen-land på bakgrunn av norske etterlysninger. Antallet internasjonalt etterlyste kriminelle som pågripes har steget betraktelig sammenlignet med tiden før Norges tilknytning til SIS, noe som bidrar til den enkelte borgers trygghet og samfunnssikkerhet. Tabell 3.4 viser at det i årene 2001–2005 ble registrert treff på totalt 155 personer etterlyst med sikte på pågrep og utlevering. Av disse ble 104 personer pågrepet av utenlandske politimyndigheter på bakgrunn av etterlysning fra norske myndigheter, mens 51 personer ble pågrepet av norske politimyndigheter med bak-

Tabell 3.2 Etterlyste personer (hovedmeldinger), etter kategori.

Kategori	Antall meldinger
Art 95 (pågrep og utlevering)	104
Art 96 (tredjelandsborgere)	2 636
Art 97 (savnete voksne)	33
Art 97 (savnete mindreårige)	25
Art 98 (vitner med mer)	136
Art 99.2 (diskret observasjon)	48
Art 99.2 (målrettet kontroll)	0
Art 99.3 (diskret observasjon)	0
Art 99.3 (målrettet kontroll)	0

Kilde: Politidirektoratet.

Tabell 3.3 Antall treff Norge har hatt i SIS.

År	Totalt antall treff
2001	302
2002	611
2003	606
2004	567
2005	542

Kilde: Politidirektoratet.

Tabell 3.4 Antall treff på personer med sikte på pågrep og utlevering.

År	Treff på norsk etterlysning i utlandet	Treff på utenlandsk etterlysning i Norge	Totalt antall treff
2001	12	12	24
2002	20	11	31
2003	17	9	26
2004	28	12	40
2005	27	7	34
Totalt	104	51	155

Kilde: Politidirektoratet.

grunn i etterlysning fra et annet Schengen-land. Gjennomsnittlig blir ca. 30 prosent av de personer som norsk politi etterlyser internasjonalt i SIS, pågrepet i løpet av ett år.

Erfaringer med bruk av det nasjonale kontaktpunktet for utveksling av informasjon relatert til SIS (SIRENE) fungerer godt som kontroll- og godkjennelsesorgan. EU har spesielt fremhevet måten SIRENE fungerer i Norge i forbindelse med Schengen-evalueringen av Norge i 2005.

Dublin-samarbeidet og Eurodac

Det fremgår av Schengen-avtalens artikkel 7 at «det bør avtales en egnet ordning om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat i Den europeiske union eller i Island eller i Norge.» En avtale om tilknytning til Dublin-regelverket ble satt i kraft fra 1. april 2001, se St.prp. nr. 38 (2000–2001).

Schengen-samarbeidet innebærer at det i svært liten grad utøves indre grensek kontroll i Schengen-området. Åpnere grenser gjør det enklere å reise fritt, også for personer som har søkt eller fått

avslag på søknad om asyl, og som ikke lenger har lovlig opphold. Dublin-regelverket gir rask avklaring av hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad. Dermed får den enkelte asylsøker effektiv tilgang til asylprosedyrer, og ordningen hindrer «asylshopping».

Dublin-konvensjonen ble fra 1. september 2003 erstattet av nytt EU-regelverk (Dublin II – forordningen). Norge er knyttet til EUs Dublin-regelverk gjennom en egen avtale, se St.prp. nr. 57 (2002–2003). Dublin II-forordningen innebærer en modernisering og effektivisering av Dublin-samarbeidet i form av korte og absolutte frister for ansvarsoverføringen. En medlemsstat blir ansvarlig dersom den ikke svarer en annen medlemsstat innen en bestemt frist. Dublin-samarbeidet forutsetter dermed et tett samarbeid mellom medlemsstatene.

En forutsetning for anvendelse av Dublin-regelverket er at det kan fremlegges bevis for tidligere asylsøknader, opphold eller annen tilknytning til den enkelte medlemsstat. I januar 2003 ble Eurodac opprettet. Eurodac er en felles europeisk database med fingeravtrykk av asylsøkere. Bruk av denne databasen har lettet arbeidet med å fremskaffe dokumentasjon om tidligere asylsøknader i andre medlemsstater.

Etablering av et Visum informasjonssystem (VIS) vil gi informasjon om visumsøknader mellom nasjonale myndigheter med ansvar for behandling av saker som gjelder visum og asyl. VIS vil også få stor betydning for den praktiske anvendelsen av Dublin-regelverket. Den staten som utsteder visum, blir ansvarlig for å behandle en asylsøknad i henhold til Dublin-regelverket. VIS vil raskt kunne gi klarhet på dette punkt.

Medlemslandene har etablert forvaltningsorganer med spesialkompetanse på dette feltet. For Norges del er det en egen enhet underlagt asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet som har ansvar for den praktiske anvendelsen av Dublin-regelverket. Det praktiske arbeidet omfatter hovedsaklig utveksling av anmodninger om tilbaketakelse/ overtakelse av ansvaret for behandlingen av en asylsøknad basert på de ulike ansvarsgrunnlagene hjemlet i Dublin II-forordningen. Utvekslingen skjer via et elektronisk nettverk, DublinNet, som har effektivisert saksbehandlingen og klarlagt beregningen av frister. I 2005 sendte og mottok norske myndigheter til sammen ca 3 700 anmodninger etter Dublin-regelverket.

Norske myndigheter har hatt positive erfaringer med å delta i det løpende samarbeidet med de øvrige Dublin-landene. Norges tilknytningsavtale til Dublin-regelverket oppretter en «blandet

komité» med deltakelse av partene i avtalen, dvs. Norge, Island og Det europeiske felleskap representert ved Europakommisjonen. Norge deltar i ulike diskusjonsfora der landene fremlegger sine synspunkter på Dublin-regelverket. Av størst betydning er møtene i Dublin II-kontaktkomité som ledes av Europakommisjonen. Møtene er praktisk orientert og søker konsensus der det foreligger ulik forståelse eller tolkningstvil.

En av utfordringene i Dublin-samarbeidet er forskjeller i medlemsstatenes asylpraksis, som er delvis regulert i EUs regelverk utenom Norges avtaler. Dublin-samarbeidet er basert på overholdelse av felles folkerettslige forpliktelser, blant annet Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), Torturkonvensjonen og FNs flyktningskonvensjon med tilhørende protokoll. Europakommisjonen gjennomfører for tiden en evaluering av erfaringene med Dublin II-forordningen. UNHCR har i tilknytning til denne gjennomgangen påpekt svakheter blant annet som følge av ulik praktisering av flyktningskonvensjon i medlemslandene.

Inspeksjoner i medlemslandene

Norge deltar aktivt i arbeidet i arbeidsgruppen om Schengen-evaluering og har ved enkelte anledninger fått ansvar for å lede ekspertgrupper i forbindelse med inspeksjoner i andre Schengen-land, tilsvarende det representanter fra EU gjør. Norske representanter har dessuten bistått flere av de 10 nye EU-landene i deres forberedelse for å kunne delta i det operative Schengen-samarbeidet. Bistanden omfatter veiledning om etablering av SIRENE-kontor, SIS og politisamarbeid.

Politisamarbeidet og gjensidig bistand i straffesaker

Norge har erfaring fra deltakelse i de deler av EUs politisamarbeid som er basert på Schengen-regelverket. Politisamarbeidet er et sett av tiltak som skal kompensere for avviklingen av personkontrollen på indre grenser. Norge anvender et regelverk som i begrenset utstrekning gir adgang til grenseoverskridende observasjon og forfølgelse over landegrensene. I praksis innebærer disse ordningene at norsk politi samarbeider med nordiske kolleger i våre nærområder, og praktiseringen av reglene har ikke medført problemer. Norsk politi har tradisjon for å bruke den nordiske politisamarbeidsavtalen, som ble etablert før Schengen-regelverket trådte i kraft for Norge. Norsk politi anvender derfor både den nordiske samarbeidsavtalen og Schengen-regelverket etter behov.

På noen områder oppleves at Norge ikke får en tilfredsstillende tilgang til EUs politisamarbeid, selv om norske myndigheter har et klart ønske om å delta. Som eksempel kan nevnes samarbeid om å bekjempe fotballyd og om sikkerhet ved større møter og arrangementer. Dette samarbeidet foregikk i en Schengen-ramme inntil Schengen-regelverket ble integrert i EU.

Erfaringen viser at de øvrige nordiske land i stadig større grad har fokus på politisamarbeidet i EU og prioriterer arbeidet i Europol fremfor det nordiske samarbeidet. De nordiske rikspolisjefene har tatt et felles initiativ for en felles-nordisk plattform i politisamarbeidet. Det er nedsatt en nordisk visjonsguppe ledet av de nordiske viserikspolisjefene for å arbeide frem et forslag til utvikling av det nordiske politisamarbeidet. Dette arbeidet omfatter en vurdering av forholdet til Schengen og EUs politisamarbeid, Europol, Interpol og Østersjø-samarbeidet. Resultatene av arbeidet vil bli drøftet i løpet av 2006.

Samarbeidet om etterlysninger, pågripelser, utleveringer og gjensidig bistand i straffesaker har bidratt til å effektivisere straffesaksarbeidet i Norge. Dette har spesielt vist seg nyttig for begjæringer om utlevering av lovbrytere. Raskere behandling av anmodninger i Schengen-området virker i mange saker direkte inn på hvor raskt en straffesak kan pådømmes.

Kampen mot terrorisme føres med hjelp av virkemidler fra alle deler av EU-samarbeidet. Norges sektorvise avtaler fanger ikke opp bredden i EUs samarbeid på dette området. Enkelte tiltak mot terrorisme finner vi imidlertid igjen i Schengen-samarbeidet og i Europols og Eurojusts virksomhet. Samtidig har EU utviklet en praksis hvor Norge og Island regelmessig inviteres til å delta under EUs politisjefskonferanser. Her drøftes også problemstillinger knyttet til kampen mot terrorisme.

Schengen-samarbeid ved utenriksstasjonene

Norge har gode erfaringer med det lokale samarbeid mellom Schengen-lands utenriksstasjoner. Det praktiske samarbeidet bidrar til en ensartet praksis som også ivaretar hensyn til særlige forhold på stedet. Kommunikasjonen mellom norske myndigheter sentralt og norske og andre Schengen-lands utenriksstasjoner forløper uten vanskeligheter også i de tilfellene der Norge har inngått representasjonsavtaler med andre Schengen-land. Av og til rapporteres det at Norge ikke blir invitert til møter der Schengen-relevante problemstillinger blir diskutert. Dette kan ha sammenheng med at formannskapet i EU skifter hvert halvår, og at ikke

alle EU-land er like bevisste på Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet.

3.4.2 Andre samfunnsaktørers erfaringer med Schengen-samarbeidet

I forbindelse med gjennomgangen av erfaringene med tilknytningen til Schengen-avtalen, inviterte Utenriksdepartementet et bredt utvalg av organisasjoner, foreninger og interessegrupper til et høringsmøte 24. april 2006. Blant de temaer som ble tatt opp fra deltakernes side var ønsket om enklere prosedyrer for behandling av visumsøknader, for eksempel ved å legge til rette for forsknings- og universitetssamarbeid og for å ivareta intensjonene om et nært samarbeid i nordområdene. Det ble pekt på at transportørens plikt til å kontrollere reisedokumenter for myndighetene kan utgjøre problemer for mennesker på flukt og en økonomisk byrde for luftfartsselskaper.

Det ble videre hevdet at dersom det etableres koblinger mellom ulike informasjonssystemer, kan dette nettverket bli så omfattende at det kan komme i konflikt med personvern hensyn. Det ble vist til at anvendelsen av Schengen-regelverket har stor betydning for mange innvandrere og deres familiemedlemmer, og at returpolitikk og tiltak for å bekjempe menneskehandel er viktige i så måte. Dublin-regelverket har stor betydning for mennesker på flukt. Schengen-regelverket ble av noen ansett å utgjøre hindringer for et godt samarbeid mellom organisasjoner i Norge og partnere i land utenfor Schengen-området. Andre pekte på at anvendelsen av visumregelverket kan legge hindringer i veien for næringslivet. Det ble også pekt på at reglene ikke alltid praktiseres likt av de enkelte Schengen-land, for eksempel når det gjelder varighet av visum, krav til forsikringer og garantier og tilgang til nødvisum.

3.4.3 Vurdering av gjennomgangen

Den grenseoverskridende kriminaliteten i Europa er økende. Denne utfordringen krever at Norge gir høy prioritet til justis- og innenrikspolitisk samarbeid med andre europeiske stater, for eksempel gjennom Europol og Eurojust. Norge må aktivt og på et tidlig tidspunkt forholde seg til videreutviklingen av det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet i Europa, med sikte på bred deltakelse i dette samarbeidet.

En overordnet målsetting for Regjeringens arbeid med Schengen-saker er å ivareta norske interesser i forhandlingene om nytt regelverk og ordninger på en tydelig måte. Regjeringen mener

Norge er tjent med å innta en offensiv holdning og formidle norske posisjoner på et tidligst mulig stadium i forhandlingene. Erfaring med dagens ansvarsdeling mellom de berørte departementer og underliggende organer understreker viktigheten av en effektiv koordinering av arbeidet med å formulere norske posisjoner så snart EU legger fram forslag som berører Norge. På bakgrunn av erfaringene så langt vil Regjeringen også legge vekt på større åpenhet i pågående forhandlingsprosesser.

Regjeringen vil legge vekt på at tilgangen og bruken av innholdet i ulike informasjonssystemer skjer innenfor klare grenser. For det første må det være proporsjonalitet mellom det formål man søker å oppnå og de virkemidler som tas i bruk. Dette prinsippet er også overordnet for EU-landene og er nedfelt i EUs traktatgrunnlag. For det annet må det etableres betryggende integrerte kontrollfunksjoner for bruk av informasjonssystemer. For det tredje må det utvikles tilstrekkelig kompetanse slik at de som gis tilgang til informasjonssystemer har den nødvendige opplæring og respekt for personvern hensyn. Bare den som har velbegrunnet behov for en bestemt type informasjon, skal ha søkeadgang i registre.

Personopplysninger skal bare brukes til de formål de er innhentet for. Det må finnes betryggende systemer for retting og sletting av opplysninger og uavhengig kontroll med at opplysningene bare blir anvendt som tiltenkt. Funksjonaliteten i SIS sikrer at den som har behov for én type informasjon,

effektivt hindres i å få tilgang til andre opplysninger som også ligger i databasen. Når for eksempel bilregistreringsmyndigheter gis søkeadgang i SIS for å hindre at stjålne kjøretøy registreres på nytt, er opplysninger om savnede personer m.v. effektivt skjermet fra innsyn.

I den senere tid har det vist seg at antallet nye Schengen-saker og tempoet i EUs saksbehandling øker. Koordinering av norske myndigheters innsats har avgjørende betydning for å kunne innfri Regjeringens målsettinger. Regelmessig kontakt med Stortinget om viktige Schengen-saker vil kunne legge til rette for å overholde avtalens frister i de tilfellene der Stortingets samtykke er nødvendig før Norge forplikter seg til innholdet i nye rettsakter.

For å nå disse målsettingene vil Regjeringen styrke arbeidet med Schengen-saker gjennom bedre koordinering mellom berørte myndigheter. Det tas sikte på å etablere tverrdepartementale arbeidsgrupper (*spesialutvalg*) etter samme modell som for arbeidet med EØS-saker. For å bedre tilgjengeligheten til informasjon om pågående forhandlinger i Schengen-saker, vil det som i EØS-saker bli utarbeidet *rammenotater* om nye Schengen-rettsakter som Norge deltar i arbeidet med. Informasjon om pågående forhandlinger og gjeldende Schengen-regelverk vil gjøres enklere tilgjengelig, blant annet på Europaportalen. Regjeringen vil utnytte og videreutvikle forvaltningens kompetanse i europasaker og prioritere arbeidet med Schengen- og justissaker.

4 Utenriks- og sikkerhetspolitikk

4.1 Det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU

Inntil 1993 var EUs forbindelser til omverdenen konsentrert rundt handel og bistand. Maastricht-traktaten medførte at EU fikk en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), basert på mellomstatlig samarbeid i den såkalte søyle 2 i EU-samarbeidet. FUSP erstattet det tidligere EPS (europeisk politisk samarbeid), som begrenset seg til konsultasjoner mellom medlemslandene om utenrikspolitiske spørsmål. Gjennom Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft 1. mai 1999, ble samarbeidet om FUSP betydelig styrket. Med denne traktaten ble blant annet en stilling som høyrepresentant for FUSP opprettet, og felles strategier innført som nytt virkemiddel.

Opprettelsen av ESDP (European Security and Defence Policy) reflekterte et politisk ønske i EU om å komplettere den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken med militære og sivile virkemidler for å kunne håndtere potensielle konflikter. Amsterdam-traktaten definerte den forsvarspolitiske dimensjon i EU som humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering. Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000 vedtok opprettelsen av de ulike organene som håndterer sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål i EU.

Den utenriks- og sikkerhetspolitiske komité (PSC) håndterer hele bredden av utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Det er opprettet en militær stab (EUMS) som arbeider opp mot en militærkomité bestående av representanter for medlemslandene (EUMC), og en sivil-militær celle som vil understøtte sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner. EU har bygd opp en viss evne til å planlegge og gjennomføre operasjoner. For større operasjoners vedkommende er EU avhengig av støtte fra NATO eller militære hovedkvarter i de større medlemslandene.

I utkastet til ny forfatningstraktat for EU er det foreslått å styrke EUs evne til å handle samlet i utenrikspolitiske spørsmål. Et viktig element er opprettelsen av en europeisk utenriktjeneste, ledet av en utenriksminister for EU. Selv om de for-

melle forutsetninger for en gjennomføring av disse forslagene for tiden ikke er til stede, viser de tydelig EUs ambisjoner om å være en betydelig utenrikspolitisk aktør.

Den politiske overbygningen for EUs FUSP-arbeid utgjøres av sikkerhetsstrategien, som ble vedtatt i 2003. Strategien vektlegger EUs ansvar for å bidra til sikkerhet og stabilitet i Europas naboland, styrke den internasjonale orden gjennom forpliktende multilateralt samarbeid og sikre en evne til å bekjempe de viktigste sikkerhetstruslene. Disse beskrives som terrorisme, spredning av massedeleggelsesvåpen, stater i oppløsning, organisert kriminalitet og etniske og regionale konflikter. Strategien har en bred tilnærming til sikkerhet og årsakene til sikkerhetstruslene, og fokuserer i stor grad på konfliktforebygging. Et viktig element i sikkerhetsstrategien er EUs naboskapspolitikk. Denne har som mål å bidra til demokratisk utvikling, stabilitet og velstandsutvikling i EUs naboland i øst og sør, blant annet gjennom å tilby sektorvis deltakelse i det indre marked, samt dialog om sikkerhetsspørsmål og justis- og innenriksaker.

Sikkerhetsstrategien viser omfanget og betydningen av EUs politiske relasjoner til alle deler av verden. I en regional sammenheng fremheves samarbeid med Midtøsten, Afrika, Latin-Amerika og Asia. Foruten det særskilte forholdet til USA og behovet for å utvikle tettere samarbeid med Russland, legger EU vekt på å utvikle strategiske partnerskap med land som Japan, Kina, Canada og India.

4.2 Norske kontaktordninger i forhold til den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken

Norges samarbeid med EU om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk har både formaliserte og uformelle elementer. En ordning med halvårlige bilaterale konsultasjoner om utenrikspolitiske spørsmål med EU-formannskapet på utenriksministernivå skriver seg tilbake til en brevveksling fra april 1988 mellom utenriksminister Thorvald Stoltenberg og den tyske utenriksminister Hans Dietrich Genscher på vegne av formannskapet.

Den EØS-relaterte ordningen med politisk dialog mellom EØS/EFTA-landene og EU er forankret i en erklæring om politisk dialog vedlagt EØS-avtalen. Etter en brevveksling i mars 1995 mellom handelsminister Grete Knutsen og EUs formannskap ved Frankrikes utenriksminister Alain Juppé, vedtok EØS-rådet en felleserklæring som konkretiserte og utvidet innholdet i den politisk dialogen i forhold til erklæringen i EØS-avtalen.

EØS-rådets felleserklæring innebærer blant annet at det skal organiseres regelmessige møter mellom regjeringssjefene, at det skal holdes uformelle meningsutvekslinger på ministernivå ved EØS-rådsmøtene og at man etter behov skal ha møter på ekspertnivå om temaer som behandles i Rådets arbeidsgrupper. Politisk dialog gjennomføres med EUs troika (EUs formannskap, neste formannskapsland, Europakommisjonen og Rådssekretariatet). De tre EØS/EFTA-landene er alle representert på møtene, og gir der uttrykk for nasjonale synspunkter. Det er ingen EFTA-koordinering av utenrikspolitiske saker, og ingen rolle for EFTA-organene i politisk dialog på ekspertnivå.

Som følge av utvidelsen og det økte aktivitetsnivå har EU de seneste årene ønsket å rasjonalisere den politiske dialogen med tredjeland. Dette har ført til redusert omfang av den politiske dialogen mellom EFTA-landene og EU de siste år, spesielt på ekspertnivå. Den siste tid har det i hovedsak vært dialogmøter med arbeidsgruppene for Midtøsten, Vest-Balkan, OSSE/Europarådet og Russland/SUS-landene.

EFTA/EØS-landenes mulighet til å bli invitert til å slutte seg til erklæringer, uttalelser og démarcher utformet innenfor rammen av FUSP er også en del av ordningen. Dialogen innebærer også kontakt og samråd i hovedsteder i tredjeland og innenfor internasjonale organisasjoner som FN, OSSE og Europarådet.

Utover EØS-rammen er Norge knyttet til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom ESDPs tredjelandsordninger og forbindelser med NATO. Når justis- og innenrikssamarbeidet i EU i økende grad sees i sammenheng med FUSP, blant annet i forhold til terrorisme, kan også Schengen-samarbeidet sies å ha blitt et norsk tilknytningspunkt til FUSP.

4.3 Norges forhold til ESDP og militær og sivil krisehåndtering i EU

Et viktig element i Norges forhold til EU på sikkerhets- og forsvarsområdet er vår deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner.

Boks 4.1 Deltakelse i Det europeiske forsvarsbyrå (EDA)

Norges samarbeidsavtale med EDA ble inngått 7. mars 2006 gjennom en brevveksling mellom forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen og Høyrepresentant/leder for EDA Javier Solana. EDA er EUs organ for samarbeid om fremskaffelse av militære kapasiteter, forskning/utvikling og forsvarsindustri- og materiellsamarbeid. Samtlige EU-land unntatt Danmark er medlemmer av EDA. Samarbeidsavtalen etablerer en ordning for gjensidig utveksling av informasjon, og vil gi Norge en mulighet til å fremme synspunkter på hele bredden av EDAs virksomhet. Samtidig åpner avtalen for norsk deltakelse i EDAs prosjekter og programmer.

Fra 2004 er dette regulert i en rammeavtale. Ordningene i avtalen er basert på konklusjonene fra Det europeiske råds møte i desember 2000 og den såkalte Berlin pluss-avtalen mellom EU og NATO, som innebærer at tredjeland kan delta i EU-ledede operasjoner. I henhold til Berlin pluss har allierte ikke-medlemmer av EU rett til å delta i EU-operasjoner som benytter NATOs ressurser. Det er viktig for EU å bevare sin beslutningsautonomi i samarbeidet med tredjeland. Norsk innflytelse på operasjoner vi deltar i må utøves gjennom bidragsyterkomiteene for de enkelte operasjoner. På norsk side legges det stor vekt på å få disse komiteene til å fungere som planlagt.

Forsvarsministeren blir invitert til møter i EU-troikaformat fire ganger i året. Under møtene med troikaen blir Norge informert og konsultert om viktige saker innenfor ESDP, og har videre mulighet til å legge frem norske synspunkter og vurderinger.

I EU-ledede operasjoner som ikke benytter NATO-ressurser vil Norge være avhengig av en invitasjon for å delta. Unntaket vil være operasjoner som benytter seg av de såkalte innsatsstyrkene, som EU har vedtatt å opprette for hurtig innsats i mindre omfattende krisesituasjoner. Norge har således en intensjonsavtale med Sverige, Finland og Estland om etablering av en nordisk-estisk innsatsstyrke. Siden det norske personell i praksis vil inngå som en integrert del av denne styrken vil EU ikke kunne sette den inn uten at Norge er med. Det gir oss i praksis en rett til å delta. Norge vil stille med inntil 150 personell i den nordisk-estiske

styrken, som vil stå i beredskap i første halvår av 2008.

Norsk personell deltar i for tiden i EUs militære og sivile operasjoner i Bosnia samt i Aceh Monitoring Mission i Indonesia. Norge har sagt seg villig til å delta i EUs politimisjon i Det palestinske området. Norge har videre en sikkerhetsavtale om utveksling av gradert informasjon med EU. En samarbeidsavtale med Det europeiske forsvarsbyrå EDA (European Defence Agency) ble nylig undertegnet.

Norge deltar gjennom EØS-avtalen i det sivile beredskapsarbeidet i EU. Den viktigste kanalen er

deltakelse i Europakommisjonens samordningsmekanisme for sivil beredskap, som er EUs hovedverktøy for gjensidig bistand mellom medlemslandene og tredjeland ved naturkatastrofer og teknologiske katastrofer. Kjernen i mekanismen er en ressursdatabase hvor landene har meldt inn nasjonale ressurser som kan tenkes benyttet i land som rammes av en katastrofe. Et overvåknings- og koordineringssenter, MIC, og et eget krisekommunikasjonssystem, CECIS, er en del av mekanismen.

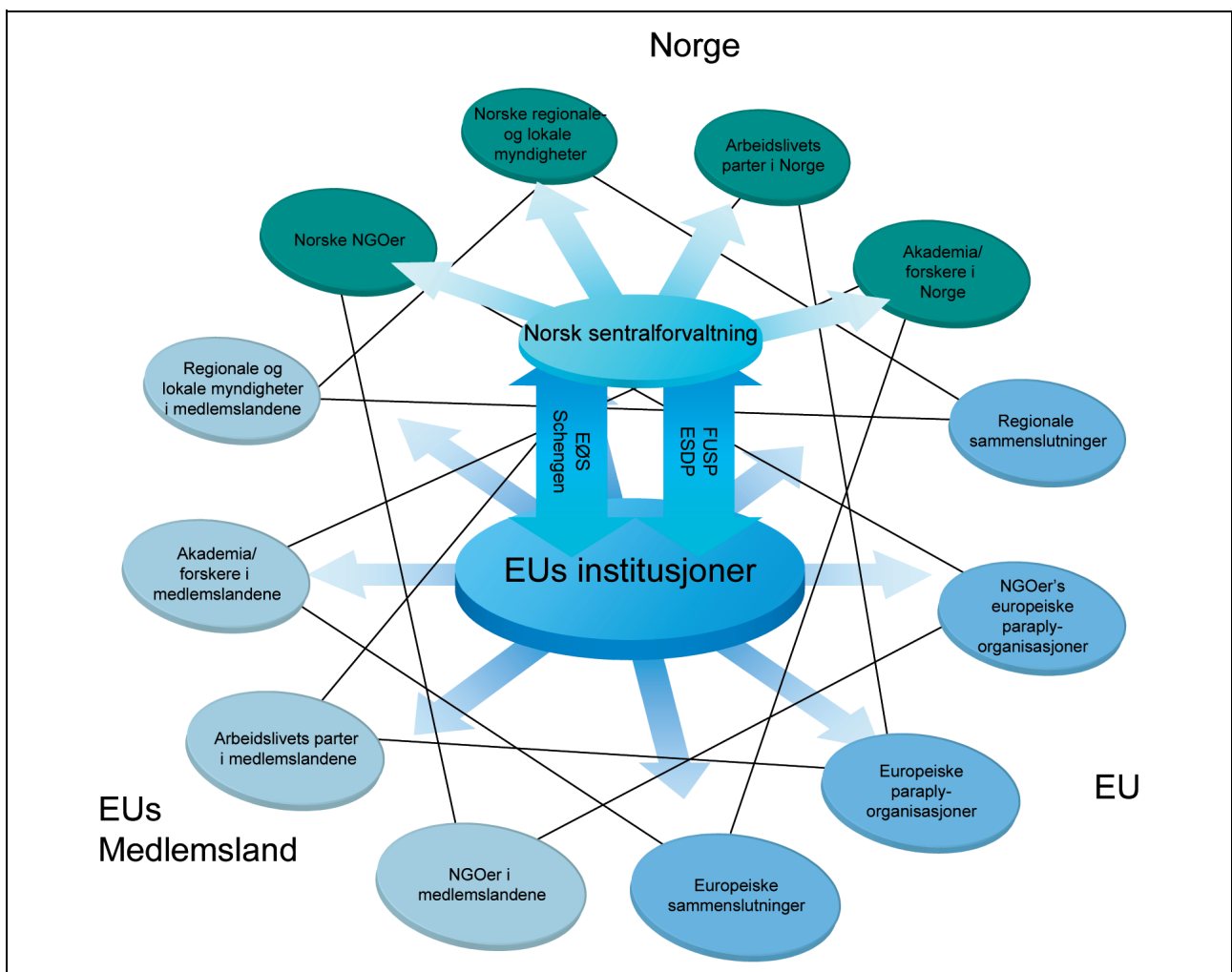
5 Bredde i kontakten med EU

Samarbeidet med EU berører alle deler av norsk samfunnsliv og handler også om folk-til-folk-samarbeid. Det innebærer omfattende sosial, kulturell og politisk kontakt på tvers av landegrensene. Norske miljøer har vært og er en del av et bredt kontaktnett i Europa.

EØS-avtalen og Schengen-avtalen bidrar til å forsterke samarbeidet mellom ulike samfunnsaktører i Europa. Regelverk og samarbeidsprosjekter som er utviklet gjennom avtaleverket med EU legger premisser for våre handlinger samtidig som det stimulerer og gir muligheter for samarbeid. Vi berøres alle på ulike måter til ulike tider avhengig av de roller vi har som borgere, brukere av tjenes-

ter eller som aktører i markedet. Ønsket om å påvirke og delta i utforming av politikk knytter seg derfor i økende grad til det europeiske nivået. Parallelt og like viktig er de tette bånd som knyttes gjennom det brede programsamarbeidet som inkluderer en rekke aktører, som forskere, studenter og kulturarbeidere.

Norsk næringsliv, interesseorganisasjoner, politiske partier, regionale og lokale myndigheter og Sametinget er blant de mange norske grupperinger som har utviklet en bred kontaktflate inn mot EUs institusjoner og medlemsland. Europa er satt på dagsorden. Dette reflekteres også i en omfattende besøksvirksomhet til Brussel. Det gjenspei-



Figur 5.1 Illustrasjon av de mange aktører og kontaktnett i Europa.

les også gjennom antall besøk til Norges delegasjon til EU. I 2005 ble det gitt rundt 500 presentasjoner for vel 4000 besøkende til delegasjonen.

Et bredt spekter av norske organisasjoner og regionale/lokale myndigheter deltar også aktivt i europeiske paraplyorganisasjoner. Mange av disse organisasjonene spiller sentrale roller i utforming og oppfølging av EUs politikk. Organisasjonenes engasjement og innflytelse har økt betydelig de siste årene og Europakommisjonen har etablert stadig flere konsultasjonsordninger med berørte parter. Dette kommer i tillegg til det formelle arbeidet gjennom rådgivende komiteer som Den økonomiske og sosiale komité og Regionkomiteen.

Dette har ført til at stadig flere aktører veves sammen på tvers av nasjonale grenser i Europa. Noen av nettverkene er beskrevet nedenfor. Beskrivelsene er ment som en illustrasjon og tar ikke mål av seg til å gi et heldekkende bilde.

5.1 Norske kommuner og fylkeskommuner

Utviklingen i EU og EØS påvirker norske kommuner og fylkeskommuner på flere måter. Forpliktelser gjennom nytt regelverk og ny rettspraksis, samt muligheter til samarbeid og finansiering via EU-programmer, har innvirkning på ulike ansvarsområder i kommuner og fylkeskommuner.

EØS-avtalen påvirker for det første lokalforvaltningens rolle som innkjøper. Kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige organer er underlagt et bindende regelverk om anskaffelser ved EØS-avtalens ikrafttredelse. For det andre har EØS-avtalen hatt innvirkning på lokalforvaltningen som eiere av bedrifter og materielle verdier. Videre blir lokalforvaltningens rolle som tjenesteproducent berørt av EØS-avtalen. På det kommunaltekniske området (vann og avløp, renovasjon/avfall) har en rekke rettsakter konsekvenser både for kommuner og kommunale bedrifter.

Kommuner og fylkeskommuners ansvar for skole- og utdanningssektoren berøres også gjennom den store aktiviteten knyttet til europeiske samarbeidsprosjekter. Nye initiativer knyttet til kvalitet i utdanning, herunder arbeid med utvikling av indikatorer og utveksling av beste praksis, vil få betydning. Samarbeid og finansiering gjennom EU-programmer innen nærings- og bedriftsutvikling, turisme og kultur åpner for nye muligheter i kommunenes og fylkeskommunenes arbeid. I tillegg kommer bred deltagelse i EUs regionalpolitiske program INTERREG. Dette har hatt stor

betydning for å utvikle samarbeidet mellom EU og Norge på det regionalpolitiske området. Målsettingen med INTERREG er å fremme sosial og økonomisk integrasjon i Europa gjennom grenseoverskridende, transnasjonalt og interregionalt samarbeid. INTERREG III-perioden går fra 2000–2006 og er delt inn i tre programtyper:

- INTERREG IIIA (grenseregionalt samarbeid) skal bidra til næringsutvikling og fremme integrasjon mellom grenseregioner;
- INTERREG IIIB (transnasjonalt samarbeid) skal fremme integrasjon mellom større grupperinger av land, det vil si større europeiske regioner;
- INTERREG IIIC (interregionalt samarbeid) skal fremme nettverkssamarbeid og erfaringsutveksling mellom regioner i hele Europa.

Interreg-programmene er i dag godt kjent og en vesentlig del av det regionale utviklingsarbeidet. Regionale og lokale aktører er sterkt delaktige i utformingen og oppfølgingen av programmene. Deltakelse i Interreg-programmene kan sees på som en modernisering av norsk regionalpolitikk i forhold til arbeidsmåter, samarbeid, partnerskap og langsiktig tenkning. Inneværende programperiode løper ut 2006. For neste programperiode, som løper fra 2007–2013, har Europakommisjonen foreslått å oppgradere dette fra å være et såkalt fellesskapsinitiativ til å bli et eget målprogram. Samtidig endres navnet til europeisk territorielt samarbeid.

Norske kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i en rekke europeiske organisasjoner. Dette er organisasjoner som arbeider for å ivareta regionenes interesser i forhold til sentrale tema på den europeiske dagsorden. Slike organisatoriske og personlige nettverk er viktige kilder til informasjon og påvirkning. Disse har jevnlig kontakt med Europakommisjonen, både gjennom Regionkomiteen og gjennom egne initiativer. Europakommisjonen har i løpet av de siste årene styrket sin dialog med disse organisasjonene. Denne deltakelsen gir regionale og lokale aktører mulighet for direkte kontakt med EU-institusjonene.

Betydningen av å følge med og å påvirke utviklingen i EU synliggjøres gjennom etableringen av en rekke regionkontorer i Brussel. Samtlige norske fylker er representert gjennom regionkontorer i Brussel.

Dialog og informasjonsutveksling mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter vil kunne styrke norske synspunkter i europeisk og internasjonal sammenheng.

Boks 5.1 Sentrale fora for norske kommuner og fylkeskommuner er:

Council of European Municipalities and Regions (CEMR)

CEMR er en alleuropeisk paraplyorganisasjon for de nasjonale interesseorganisasjonene for lokal- og regionalforvaltning, hvor KS er medlem. CEMR har 44 medlemmer fra 21 land.

Assembly of European Regions (AER)

AER har 250 medlemsregioner i 30 land foruten 13 tilsluttede interregionale organisasjoner. 11 norske fylkeskommuner er medlemmer.

Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR)

CPMR har 154 medlemsregioner i 26 land, herunder 5 norske fylkeskommuner. CPMR er delt inn i 7 geografiske underkommisjoner som arbeider med saker av felles betydning for vedkommende geografiske område. Nordland fylkeskommune er medlem av Østersjøkommisjonen, de øvrige fire er medlem av Nordsjøkommisjonen.

Boks 5.2 Regionkontorer i Brussel

- Oslo-regionen:
Oslo, Akershus, Buskerud, Telemark, Vestfold, Hedmark, Oppland og Østfold
- Trøndelagskontoret
Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag
- Sørlandskontoret
Vest-Agder og Aust-Agder
- Stavangerregionens europakontor
Rogaland
- Vest-Norge kontoret
Hordaland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane
- Nordlandskontoret
Nordland, Troms og Finnmark

På noen områder kan derfor norske arbeidstakere og arbeidsgivere være direkte involvert i utformingen av regelverk der norske myndigheter ikke har formelle påvirkningsmuligheter.

De norske organisasjonene er del av de om lag 800 europeiske næringslivs-, bransje- og arbeidslivsorganisasjonene som er etablert i Brussel. Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og EU har blitt styrket utover 1990-tallet. Et nytt skritt i samarbeidet ble tatt sommeren 2002, blant annet med institusjonaliseringen av årlige toppmøter mellom de tre partene og EUs troika samt Europakommisjonens president.

De norske hovedorganisasjonene for arbeidsgivere og arbeidstakere (LO, YS, NHO, HSH, KS) har utarbeidet en egen «EØS-politisk plattform for partene i arbeidslivet». I plattformen legges det vekt på at de sammen vil bidra til EUs sosiale dialog og øvrige arbeidslivsprosesser. De ønsker å synliggjøre norske erfaringer og spille dem inn som eksempler i sine europeiske samarbeidsorganisasjoner og i EUs besluttede organer. I de tilfellene der organisasjonene forutsettes å opptre i felleskap, vil de som norske arbeidslivspartnere så langt som mulig samordne sine synspunkter og fremføre dem på vegne av et samlet norsk arbeidsliv.

I tillegg til organisasjonene berøres også norske bedrifter og aktører i det daglige av den norske tilknytningen til EU. Flere norske bedrifter engasjerer seg direkte overfor EUs institusjoner for å forsøke å påvirke anvendelsen eller utformingen av regelverk og standarder. Mens små- og mellomstore bedrifter ofte arbeider i forhold til EU gjen-

5.2 Næringslivet og arbeidslivets parter

Næringslivet og partene i arbeidslivet berøres av EUs lovgivning og politikktutforming på arbeidslivsområdet. De norske partene bidrar konstruktivt i EFTAs rådgivende komité og i EØS Konsultative Komité. Partene i norsk arbeidsliv deltar også med fulle rettigheter i sine respektive europeiske hovedorganisasjoner. Landsorganisasjonen i Norge (LO) er medlem av Den europeiske arbeidstakerorganisasjonen ETUC, mens Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) er medlem av Den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen, UNICE. I tillegg er Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og arbeidsgiverorganisasjonen for statsbedrifter (NAVO) medlemmer av Den europeiske arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning, CEEP. Handels- og service-næringenes hovedorganisasjon (HSH) er medlem av paraplyorganisasjonen Eurochambres.

nom sine organisasjoner, eller norske myndigheter, har flere store norske bedrifter etablert seg med egne kontorer i Brussel. På noen områder er også representanter for norske bedrifter engasjert av Europakommisjonen som eksperter på områder der de har særskilt kompetanse.

Samtidig som en rekke bedrifter har bygd opp stor kompetanse og brede nettverk i forhold til EU, viste EIC/ØST og Innovasjon Norges undersøkelse «Fungerer EØS-avtalen – norske bedrifters erfaringer med EUs indre marked» i 2004 at mange bedrifter har dårlig kjennskap til hvordan det indre marked fungerer, og mange vet ikke at de har krav på samme behandling som bedrifter innenfor EU.

5.3 Sametinget

Sametingets forhold til EU har en ekstra dimensjon ved at det er opprettet et eget samarbeidsorgan mellom Sametinget i Norge og sametingene i EU-landene Finland og Sverige. I 2000 ble det inngått et parlamentarisk samarbeid mellom sametingene i Finland og Norge ved at Samisk parlamentarisk råd (SPR) ble opprettet. Sametinget i Sverige er medlem fra 2002. Rådet skal bidra til samordningen av den politiske behandlingen av saker som berører eller kan berøre samer i flere stater eller samene som ett folk. Rådet skal representere samene i Finland, Sverige og Norge i nordiske og andre internasjonale sammenhenger. Sametingets europapolitiske engasjement har hatt fokus på INTERREG-samarbeidet. I Sametingets årsmelding for 2004 understrekes behovet for enda større grad av fokusering på de politiske prosesser innenfor EUs politiske organer. Det legges vekt på at behovet for spesialkompetanse på EU/EØS vil øke og at Sametinget må settes i stand til å møte de

fremtidige utfordringene også på dette området. Sametinget deltar i europapolitisk lokal- og regionalforum.

5.4 De frivillige organisasjonene

Frivillige organisasjoners arbeid utgjør en viktig del av det sivile samfunn og spiller en sentral rolle i det norske styringssystemet. Frivillige organisasjoner er viktige premissleverandører for offentlig politikk gjennom uformelle nettverk og påvirkning av normer og samfunnsforståelse. De spiller også en viktig rolle i forbindelse med gjennomføring av offentlig politikk.

En rekke av de norske frivillige organisasjonene arbeider aktivt med EU/EØS-saker. For mange av de frivillige organisasjonene er det europeiske nivået blitt en viktig påvirkningskanal og en viktig kilde til informasjon på et tidlig stadium, idéutveksling og nettverksbygging. Organisasjonene arbeider med informasjons- og påvirkningsarbeid direkte inn mot Europakommisjonen og Europaparlamentet og via europeiske paraply- og søsterorganisasjoner. Dette kommer i tillegg til arbeidet i forhold til norske myndigheter og offentlighet.

Sammen med frivillige organisasjoner i Europa er de norske frivillige organisasjonene med på å danne en bred vev av samfunnsaktører som bidrar til å påvirke Europas utvikling. Noen norske frivillige organisasjoner har også etablert seg med egne kontorer i Brussel. Over tid har flere av de norske frivillige organisasjonene bygd opp betydelig kompetanse og kunnskap. God dialog og samarbeid mellom de frivillige organisasjonene og fagmyndighetene kan være av gjensidig nytte i informasjons- og påvirkningsarbeidet.

6 Handlingsplanen for gjennomføring av europapolitikken

6.1 Tydelige og tidlige politiske prioriteringer

Årvåkenhet og tidlig varsling

Oppmerksomhet og årvåkenhet i forhold til utviklingen i EU er en forutsetning for norsk innflytelse. Regjeringen vil arbeide for at norsk forvaltning på et *tidlig* tidspunkt kan fange opp nye initiativer og prosesser som er under oppseiling i EU, og vurdere om disse kan være fremtidig EØS-regelverk eller på annen måte berører Norge. Det forutsetter samarbeid og gjensidig informasjonsutveksling mellom forvaltningen og berørte parter. EU-delegasjonen og norske miljøer i Brussel representerer viktige «lyttposter» i denne forbindelse.

Dialogen og samarbeidet mellom EU-delegasjonen, Utenriksdepartementet og ambassadene i EØS-området skal styrkes.

EU-delegasjonen har et særskilt ansvar for å varsle om nye initiativ og prosesser i EU. EU-delegasjonen skal være et kompetansesenter for hele forvaltningen. De fleste departementer har fagråder ved delegasjonen. Rapporteringsrutinene vil bli gjennomgått for å sikre at slik informasjon løftes frem i rapporter og raskt tilflyter ansvarlig departement. Oppgraderingen av EU-delegasjonens lokaler er viktig for å skape et samlende punkt for norske aktører og bidra til økt synliggjøring av Norge i Brussel.

Prioriteringer og politisk forankring

Regjeringen vil *konsentrere* innsatsen om de saker som er spesielt viktige for norske interesser og verdier. Prioriteringer innenfor de ulike fagområder nedfelles i arbeidsprogrammer for EØS, justis- og innenrikssaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Arbeidsprogrammene skal identifisere prioriteringene for norsk deltakelse og innsats på de ulike områdene. De skal forankres på politisk nivå og oppdateres jevnlig i lys av Rådets og Europakommisjonens arbeidsprogram.

Arbeidet med europasaker skal inngå i det ordinære arbeidet i departementene og i de underliggende etater og forankres på ledelsesnivå. Hvert departement skal utarbeide en plan for arbeidet

overfor EU. Planen skal identifisere prioriteringer og klargjøre tiltak og rutiner som ivaretar disse. Arbeidet bør ses i sammenheng med de årlige virksomhetsplanene. Underliggende etater skal være en del av arbeidet. Planen kan utarbeides i fellesskap med andre departementer der det er naturlig.

Regjeringen understreker betydningen av at de politisk prioriterte sakene vektlegges. Samtidig er det også en rekke løpende saker av mer teknisk karakter som også krever oppfølging og ressurser i det daglige arbeidet i forvaltningen. Dette arbeidet er viktig for å overholde forpliktelsene, samtidig som det bidrar til å fange opp nye initiativer og potensielt viktige politiske saker på et tidlig stadium.

Styrke kommunikasjonen med Stortinget

Regjeringen ønsker at Stortinget i større grad involveres i arbeidet med EU-saker. Regjeringen vil bidra til at Stortinget gis et bredt informasjonsgrunnlag slik at innspill og vurderinger kan fremkomme på et tidlig tidspunkt og at relevant informasjon er tilgjengelig. Regjeringen vil derfor legge spesiell vekt på å gi informasjon til Stortinget om forslag til rettsakter, EU-programmer, grønn- og hvitbøker osv. som er aktuelle for Norge på et tidligst mulig tidspunkt.

Stortinget velger selv sin arbeidsform. Regjeringen vil gjerne ha en dialog med Stortinget om hvordan man best sikrer god informasjon og kommunikasjon. Regjeringen imøteser en dialog med Stortinget for å finne hensiktsmessig form og innhold på informasjon som oversendes. I en slik dialog vil Regjeringen stille seg positivt til at Stortinget også vurderte om EØS-utvalget kan videreutvikles og om fagkomiteene kan trekkes mer aktivt inn.

Forvaltningens arbeid styrkes

Regjeringen vil styrke kommunikasjonen i forvaltningen, mellom utestasjoner og forvaltningen hjemme, og mellom ulike deler av forvaltningen i Norge. Vi vil stimulere til nye samarbeidsformer og styrket kommunikasjon, gjennom blant annet økt bruk av elektroniske verktøy.

Forvaltningens *retningslinjer* for europaarbeidet skal gjennomgås. Retningslinjene skal samles på ett sted.

EØS-koordineringsutvalget skal drøfte overordnede, prinsipielle og langsiktige saker og være et strategisk samordningsforum for EØS-arbeidet i forvaltningen. Møter i koordineringsutvalget skal derfor skje på et høyt nivå. Det må være god kommunikasjon mellom EØS-koordineringsutvalget og det enkelte EØS-spesialutvalg i strategiske saker.

Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker har tilsvarende oppgaver i forhold til arbeidet med Schengen-saker.

EØS-spesialutvalgenes rolle og funksjon skal gjennomgås og tydeliggjøres. Det er viktig at sakene bringes inn i EØS-spesialutvalgene tidlig i EUs beslutningsfase blant annet for å identifisere hvilke nye EU-rettsakter som er EØS-relevante. I tillegg til de rent faglige vurderinger skal spesialutvalgene være spesielt oppmerksomme på prinsipielle og politisk viktige saker under forberedelse i EU. Ansvar for dialog med berørte parter (bruk av referansegrupper og/eller høring av viktige saker) skal ligge hos det enkelte fagdepartement. Lederne for spesialutvalgene har et særlig ansvar for å sikre at dette skjer der det er naturlig og hensiktsmessig.

EØS-rettslig utvalg skal brukes mer aktivt for å avklare rettslige spørsmål i forbindelse med EØS-avtalen.

Det tas sikte på å opprette et eller flere *spesialutvalg* for Schengen-saker.

EØS-notatbasen er et sentralt virkemiddel i forvaltningens EU/EØS-arbeid. EØS-notatbasen skal sikre løpende oppdatering av sakens innhold og status i beslutningsprosessen, norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge. EØS-notatbasen vil bli videreutviklet. EØS-notatene skal utarbeides så tidlig at vi har en reell mulighet til å formidle norsk syn innenfor EØS-avtalens rammer. EØS-notatene avpasses sakens omfang og viktighet, og det må skilles mellom tekniske og politisk viktige saker. Det skal til enhver tid være oppdaterte EØS-notater om EØS-relevante forslag som rettsakter, grønnbøker og hvitbøker. I notatene skal det fremgå hvordan ulike interessegrupper er trukket med i prosessen.

Etablering av en tilsvarende *Schengen-notatbase* vil være et viktig element i å styrke samordningen innenfor det justis- og innenrikspolitiske området.

Involvering av berørte parter og interessegrupper

Dialog gir kompetanse, åpenhet og bidrar til å tydeliggjøre norske posisjoner. Det er avgjørende at

dialog og informasjonsutveksling skjer tidlig og løpende. Regjeringen vil vurdere hvordan Europa-portalen og departementenes hjemmesider kan bidra til å sikre tidlige høringer og økt effektivitet i konsultasjonsarbeidet.

Regjeringen vil etablere og videreutvikle ulike *dialogfora* med berørte parter og interessegrupper. Departementenes bruk av referansegrupper skal kartlegges og styrkes.

6.2 Samordning og utnyttning av mulighetene

Samordnet aktivitet overfor EU

Regjeringen skal fremstå *tydelig og koordinert* i møter med EU og medlemslandene. *EU-delegasjonen* spiller en spesielt viktig rolle for å sikre samordning og innflytelse.

I vanskelige saker er det spesielt viktig at Regjeringen fremstår med en samlet profil og fremfører et samordnet budskap. For å sikre dette vil Regjeringen regelmessig drøfte deltakelse, opplegg og innhold i planlagte politiske besøk og samtaler med EU og medlemslandene. God informasjonsutveksling må sikres i etterkant av møter og kontakter. Koordineringsutvalgene har ansvar for å identifisere saker hvor det er et særlig behov for å ha et samordnet budskap.

Deltakelse i *komiteer og arbeidsgrupper* er viktig for å fremme faglige innspill og vurderinger på et tidlig stadium. Det er også en av de viktigste informasjonskanalene for å fange opp initiativer på et tidlig tidspunkt. Effektiv deltakelse forutsetter grundig forarbeid og årvåkenhet slik at problemstillinger som kan innebære utfordringer og muligheter fanges opp. Deltakerne må ha god faglig kompetanse, kjennskap til EU/EØS-systemet, samt språklige og forhandlingsmessige ferdigheter.

Oversikt over arbeids- og ekspertgrupper under Europakommisjonen med norske eksperter deltakelse ordnet etter spesialutvalg er gjort offentlig tilgjengelig på Europa-portalen. Vi vil forbedre systemet for rapportering fra møter i komiteer. Det skal være god kontakt mellom fagrådene ved EU-delegasjonen og deltakere i komiteer og arbeidsgrupper.

EFTA-sekretariatets kompetanse og ressurser er verdifulle i samspill med forvaltningens arbeid.

Mange organisasjoner og lokale og regionale myndigheter har en omfattende kontaktflate overfor EUs organer og medlemsland. De har kompetanse, erfaring og kanaler for deltakelse. Dette kan gi grunnlag for at vi gjennom dialog og erfaringsut-

veksling kan identifisere felles interesser og bedre benytte mangfoldet av kanaler.

Utnytting av mulighetene

Regjeringen vil at den strategiske bevisstheten skal økes. Regjeringen vil i større grad konsentrere innsatsen mot områder som er spesielt viktige for våre interesser og verdier.

Vi må ha kunnskap om EUs beslutningsprosesser slik at saker fremmes overfor riktige instanser på riktige tidspunkter. Vi bør i større utstrekning synliggjøre norske vurderinger og områder der vi har særskilt kompetanse og ressurser.

Det *bilaterale* samarbeidet med medlemslandene i forbindelse med EU/EØS-arbeid styrkes. Vi må identifisere samarbeidspartnere og bygge allianser med land som vi har felles interesse med. Dette er spesielt viktig for å kunne sikre innflytelse i beslutningsfasen i Rådet. Det nordiske samarbeidet er en viktig arena for å utveksle erfaringer om europapolitiske spørsmål som er under utvikling eller i en beslutningsfase. Det er viktig at den nordiske arenaen brukes aktivt både på politisk nivå, i embetskomiteer og i ekspertgrupper for å påvirke, samordne og ivareta norske interesser innenfor EU/EØS-arbeidet.

Det bør også oppmuntres til et faglig samarbeid med andre EØS-land om deltakelse i saker for domstolene. Det har vist seg nyttig å ha slik kontakt med land som deler vår oppfatning i konkrete saker.

EØS-finansieringsordningene gir et godt grunnlag for styrkede relasjoner med de nye medlemslandene. Norges bidrag til Vest-Balkan-landene bidrar til å fremme demokrati og utvikling i kandidatland og i regionen, samt å utvikle de bilaterale relasjonene.

EU-formannskapet spiller en sentral rolle som pådriver og premissleverandør for samarbeidet i EU. Ordningen med forsterkning av ambassaden i formannskapet landet videreføres.

Europaparlamentet har fått en stadig større innflytelse på utformingen av EUs politikk og regelverk. Medbestemmelsesprosedyren gir Europaparlamentet beslutningskompetanse på lik linje med Rådet innenfor visse områder, blant annet EUs indre marked. Regjeringen vil styrke dialogen med Europaparlamentet. Veiledning for arbeid i forhold til Europaparlamentet skal revideres. Formelle og uformelle nettverk inn mot Europaparlamentet er viktig for et bredt sett av aktører.

Fora for politisk dialog og konsultasjoner med EU og medlemslandene på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området (FUSP) er viktige. Det skal

tydeliggjøres hvordan slike dialoger kan tilføre kunnskap og være til gjensidig nytte. Det skal arbeides med å utvikle mer permanente ordninger og samarbeidsformer på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området (ESDP).

Regjeringen vil synliggjøre bedre deltakelsen i ulike *EU-programmer*. Regjeringen vil løpende vurdere å knytte seg til nye programmer. Det er utarbeidet en samlet oversikt over programdeltakelsen som er lagt ut på Europaportalen. Oversikten holdes jevnlig oppdatert.

Regjeringen vil aktivt utnytte deltakelsen i *EUs byråer* og løpende vurdere å knytte seg til nye.

Regjeringen vil vurdere i hvilken utstrekning det er ønskelig og mulig å knytte Norge til samarbeidsordninger og -fora innenfor *justis- og innenriksområdet* som ikke er dekket gjennom Schengen-samarbeidet.

Øke kunnskap om Norge i EU

Regjeringen vil arbeide for at kunnskapen om Norge og Norges tilknytning til EU økes i EUs organer, i medlemslandene og i kandidatlandene. Dette vil tilrettelegge for aktiv deltakelse.

Regjeringen vil legge vekt på å fremme kjennskap til Norge som en moderne kunnskaps- og kultur nasjon. Presse- og besøksreiser fra EU-landene kan bidra til dette. Alle stasjoner i europeiske land skal utarbeide strategier for å gi målrettet informasjon med utgangspunkt i særskilte forutsetninger i vertslandet.

EØS-finansieringsordningene er et viktig virkemiddel for å bidra til kunnskap om Norge og EØS-samarbeidet. Norges bistand til Vest-Balkan gir også mulighet til å profilere vårt bidrag til stabilitet og utvikling i Europa.

6.3 Gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene

Styrke europarettlig kompetanse

Regjeringen vil arbeide for at den *europarettlige kompetansen* styrkes i forvaltningen. For å kunne sikre arbeidet med rettssaker for domstolene i EU og for EFTA-domstolen er det viktig å videreutvikle den EU- og EØS-rettslige kompetansen i forvaltningen og sikre tilstrekkelig koordinering og kapasitet til å føre slike saker.

Både EØS- og Schengen-avtalen stiller krav til hvordan forpliktelsene gjennomføres i norsk rett. Sentrale, lokale og regionale myndigheter har et stort ansvar for å anvende bestemmelsene. Ofte er det på lokalt og regionalt nivå at brukerne av offent-

lige tjenester møter de praktiske sidene av våre avtaleforpliktelser.

Dialogen med EFTAs overvåkningsorgan (ESA)

Regjeringen vil legge vekt på god dialog med ESA, slik at norske rettigheter og forpliktelser ivaretas på en best mulig måte. Det skal etableres et system for tidlig varsling av saker. Vi skal legge særlig vekt på å styrke dialogen i den uformelle fasen, herunder deltakelse i møter på ulike fagområder («pakkemøter») og bruk av elektroniske styringsverktøy.

Økt bevissthet om nye styringsformer

Regjeringen vil at det skal være løpende fokus på EUs institusjonelle utvikling, både når det gjelder overordnede institusjonelle reformer og den mer forvaltningspolitiske utviklingen i EU. Vi vil spesielt følge arbeidet med å utvikle nye styringsformer i EU, herunder initiativer for å «bedre reguleringsformer», mer fleksibel gjennomføring, konsekvensutredninger og tidlige høringer gjennom utvidede konsultasjonsmekanismer.

6.4 Kompetanseløft

Styrke kompetansen i politisk ledelse og i forvaltningen

Forutsetningen for en aktiv europapolitikk er god kompetanse. Kunnskap er det viktigste virkemiddel for å fange opp utviklingen i EU og for å øve innflytelse.

Regjeringen vil arbeide for at *politisk ledelse* har høy bevissthet og kompetanse om europasaker. Det er igangsatt ulike tiltak som skal sikre dette.

Regjeringen vil arbeide for et kompetanseløft i *forvaltningen* om EU/EØS. Det vil legges vekt på å styrke kompetansen i forhold til både *sak og prosess*. Kompetanseutvikling må inngå som en sentral del av departementenes rekrutterings- og opplæringsplaner.

Det vil bli lagt spesiell vekt på å sikre opplæring og kompetansebygging blant *nyansatte*. Samtidig er det viktig at man videreutvikler EU/EØS-kunnskapen som allerede finnes i forvaltningen. Kunnskapen og kompetansen om EU/EØS bør være organisert slik at forvaltningen til enhver tid kan møte utfordringene i europeisk samarbeid.

Det vil bli avholdt årlige konferanser for ledere og saksbehandlere som arbeider med EU/EØS-saker i forvaltningen. Dette vil bedre erfaringsut-

vekslingen og styrke forvaltningens evne til å opp-
tre koordinert.

Det vil bli gjort bruk av sentrale norske og europeiske forskningsmiljøer og utdanningsinstitusjoners kurs og videreutdanningstilbud. Statskonsult har i dag kurs for saksbehandlere og ledere i EU/EØS-saker. Kompetansebygging om EU/EØS vil bli styrket og i enda større grad vektlagt for personell ved utenriksstasjoner i EØS-området.

Det legges til rette for å utvide *tenestemannsutvekslingen* både med naboland og andre EU-land. Departementene bør tilrettelegge for at tjenestemenn i perioder tjenestegjør i Europakommisjonen, Europaparlamentet, EFTA-sekretariatet og ESA. Det er viktig at departementene holder god kontakt med tjenestemennene under slik tjenestegjøring. Oppfølgingen etter avsluttet tjenesteopphold er viktig og må planlegges på forhånd.

Flere departementer har svært gode erfaringer med bruk av nasjonale eksperter i Europakommisjonen. Nasjonale eksperter har vært en kilde til kompetanse og informasjon, og deres arbeid har også bidratt til økt kunnskap og forståelse i Europakommisjonen om norske forhold. Europaparlamentet har i 2006 invitert Norge til å sende en nasjonal ekspert. Regjeringen vil arbeide for å videreutvikle denne muligheten.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet tar initiativ til prosjektet «Bedre bruk av EU/EØS-kompetanse i forvaltningen» slik at det utvikles metoder, prosesser og rutiner for departementenes planlegging og oppfølging av utestasjonertes kompetanse. Prosjektet utvikles og gjennomføres i samarbeid med departementene. Det vurderes å opprette en kompetansedatabase.

Gjennom EØS-avtalen kan også representanter fra Europakommisjonen arbeide for en periode i EFTA-landene. Vi vil utnytte slike muligheter til å bygge kompetanse og knytte kontakter.

Norge har i dag tre *hospitantplasser* i Europakommisjonen for ansatte i statsforvaltningen. Departementene gir stipend til ansatte som ønsker et slikt opphold, og hvor det er relevant for arbeidsoppgavene. Det er viktig at denne ordningen benyttes fullt ut. Praktikantordningene ved EU-delegasjonen og de bilaterale ambassadene i EU-området skal videreutvikles. Muligheten for å etablere en hospitantordning i Europaparlamentet undersøkes.

Det er viktig at kompetansen som den enkelte får gjennom ulike utvekslings- eller utstasjoneringstiltak tilbakeføres til og brukes i forvaltningen.

Økt kompetanse i samfunnet

Regjeringen vil arbeide for at informasjon tilrettelegges, slik at det blir lettere for alle å erverve kunnskap. Ettersom EU/EØS-saker berører de fleste samfunnsområder er det viktig at næringslivet, organisasjonene og befolkningen har god kunnskap om EU og EØS.

Regjeringen vil støtte interesseorganisasjoner som driver *informasjonsarbeid* om EU/EØS og nettverksbygging i EU-land. Regjeringen vil særlig støtte tiltak som kan utvide kjennskap til og kunnskap om Europa i det norske samfunn. Det er et mål at erfaringer fra europaarbeid bringes tilbake til det norske samfunn for å bidra til å stimulere hjemlig debatt.

Euro Info-sentrene (EIC) er et samordnet informasjonsnettverk opprettet av Europakommisjonen med kontorer i de fleste europeiske land. Euro-Info-nettverket består i Norge av fem regionale kontorer som spiller en viktig rolle med sitt informasjons- og veiledningsarbeid om EØS og det indre marked overfor norsk næringsliv.

Vi vil også bidra til å styrke *utdanningen* på det europapolitiske området. Den europeiske dimensjonen vil bli ivaretatt i de nye læreplanene som innføres i forbindelse med Kunnskapsløftet i grunnopplæringen. Kunnskapsdepartementets strategi for kompetanseutvikling omfatter tiltak rettet mot lærere og skoleledere og inkluderer også opplæring relatert til nye kompetansemål i samfunnsfag.

Regjeringen vil også arbeide for å styrke kompetansen på lengre sikt. I lys av den betydning utviklingen i EU har for Norge på et bredt spekter av områder, vil det være viktig å bidra til å sikre et godt *europaforskningsmiljø*, og at resultatene av forskningsprosjektene gjøres allment tilgjengelige. Det er viktig at den europapolitiske dimensjonen også kommer inn i annen forskning der dette er relevant.

Ytterligere informasjonsutveksling med europaforskningsmiljøene, herunder utvikling av kompetansekataloger og oversikter over pågående europaforskningsprosjekter vil også bli vurdert. Årlige Europakonferanser videreføres som et sentralt tiltak i dette arbeidet.

6.5 Økt åpenhet og dialog

Økt åpenhet

Europaportalen skal bli en primærkilde av høy kvalitet for nyheter om departementenes arbeid med europaspørsmål. Europaportalen skal synliggjøres og forsterkes ved at nyhets- og informasjonsstoffet

bedres, spesielt stoff om regelverksutviklingen. Samarbeidet om portalen mellom departementene og EU-delegasjonen styrkes. Departementenes egne hjemmesider må også i større grad dekke arbeidet med EU/EØS-saker.

Regjeringen vil gjøre materiale fra *EØS-notatbasen* offentlig tilgjengelig ved å etablere en kobling til Europaportalen. Det vil være naturlig å behandle innhold fra den planlagte *Schengen-notatbasen* på lignende måte.

Regjeringen vil bidra til å lette adgangen til sentrale og mer overordnede dokumenter i EU som er spesielt viktige for norske interesser og norsk samfunnsdebatt. Det er spesielt viktig med tidlig norsk oversettelse av rettsakter som innlemmes i EØS- og Schengen-avtalene. For å sikre åpenhet er det viktig at sentrale EU-dokumenter kan bli oversatt.

EUs offentlighet har utviklet seg i retning av mer åpenhet. Regjeringen vil arbeide for mer åpenhet i EFTA-systemet. Det er vedtatt nye retningslinjer for offentlig tilgang til EØS/EFTA-dokumenter, som i hovedsak er i samsvar med EUs retningslinjer om offentlighet.

EU-delegasjonen vil få en større rolle i det eksterne informasjonsarbeidet om Norge og EU, og informasjonsarbeidet ved delegasjonen er styrket med to nye medarbeidere.

Økt synliggjøring av aktiviteten

Regjeringen vil styrke synliggjøringen av norsk europapolitikk. Utenriksdepartementet skal årlig utarbeide en kort rapport som redegjør for aktiviteten. Rapporten gjøres tilgjengelig på europaportalen. Ved å samle og systematisere informasjonen vil rapporten bidra til å danne et felles kunnskapsgrunnlag om norsk europapolitikk. Den skal blant annet gjøre rede for:

- Politiske hovedprioriteringer.
- Oversikt over aktiviteter og besøksvirksomhet.
- EØS-finansieringsordningene.
- Programdeltakelse.
- Dialog med Stortinget.
- Deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper.
- Nasjonale eksperter og hospitanter.
- Innlemmelse av nye rettsakter.
- De sakene som Norge er involvert i for domstolene i EU/EØS.
- Ulike tiltak for åpenhet og kunnskapsbygging, som aktivitet ved Europaportalen, dialoger med eksterne aktører, lokale og regionale myndigheter, Sametinget, samt tilskudd og aktiviteter knyttet til informasjon og forskning.

Bedre dialog

Regjeringen vil etablere et *Europaforum* på nasjonalt plan. Europaforumet vil ledes av utenriksministeren. Forumet vil bestå av representanter fra ulike miljøer, herunder parlamentarikere, media, interesseorganisasjoner og forskere. Sammensetningen bør reflektere den brede tilknytningen Norge har til EU. Forumet møtes årlig til debatt om utviklingen i EU og konsekvenser for Norge.

Dialogen med *arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene* videreføres. Arbeidslivets organisasjoner har gode kontakter både i Brussel og i EU-landenes hovedsteder og verdifull deltakelse i sine respektive organisasjoner. Tre ganger i året avholder Utenriksdepartementets politiske ledelse møter om EU/EØS-saker med partene. I tillegg holdes det møter på embetsnivå med partene for å drøfte løpende saker av felles interesse. Relevante departementer deltar i dialogen. Det er også møter mellom arbeidslivets parter og Arbeids- og integreringsdepartementet i Arbeidslivspolitisk råd. Dette er viktige arenaer for informasjonsutveksling med arbeidslivets parter på EU/EØS området. I tillegg er det omfattende kontakt med arbeidslivets parter på embetsnivå i forhold til konkrete saker.

Dialogen med mellom sentrale, *lokale og regionale myndigheter og Sametinget* videreføres gjennom Kontaktgruppen og europapolitisk lokal- og regionalforum. Forumet ledes på politisk nivå og møtes to ganger i året. Forumet fremmer kunnskap og debatt om europapolitiske spørsmål lokalt/regionalt og i urbefolkningen, samt stimulerer til deltakelse i europeisk samarbeid fra de ulike forvaltningsnivåene.

Det europapolitiske forumet for frivillige organisasjoner, *NGO-forum*, videreføres i samarbeid med øvrige departementer. Informasjonsutveksling mellom ikke-offentlige aktører og sentralforvaltningen om norsk europapolitikk er viktig for å bygge kunnskap. Form, innhold og møtefrekvens vurderes i lys av organisasjonenes øvrige kontaktflate mot sentralforvaltningen.

Det europapolitiske *forskerforum* videreføres, men vi vil i samarbeid med forskningsmiljøene se på en mer fleksibel organisering av forumet. Forumet bidrar til å fremme en nyttig dialog med europaforskningsmiljøet både på politisk nivå og embetsnivå.

Regjeringen vil også vurdere tiltak for å styrke dialogen med *media* om europafaglige spørsmål på mer regelmessig basis.

6.6 Handling og oppfølging

Regjeringen er ambisiøs i europapolitikken. Vi ønsker å bruke mulighetene og sikre innflytelse og påvirkning på områder som betyr noe for oss. I denne planen har vi tydeliggjort våre prioriteringer og presentert en rekke av de virkemidler vi vil benytte for å nå våre målsettinger.

Mye gjøres bra i norsk europapolitikk, men det er samtidig rom for forbedring. For å lykkes med en aktiv europapolitikk er åpenhet, kompetanse og deltakelse avgjørende.

Å gå fra ord til handling krever en fokusert og målrettet innsats. God gjennomføring forutsetter politisk ledelse og forvaltningen trekker sammen og at hele samfunnet tar et medansvar. Vi må omstille perspektivet og sammen stadig vurdere hvordan vi kan forbedre vårt arbeid.

Tiltakene som presenteres i handlingsplanen for gjennomføring av europapolitikken skal følges opp på en konkret og systematisk måte. Vi vil utarbeide en tydelig oversikt over arbeidsoppgavene, klargjøre hvem som har ansvar for å gjennomføre dem og fastsette tidsfrister for når de skal være iverksatt. I oppfølgingsarbeidet vil Regjeringen legge vekt på at det formuleres klare operative mål og at det utvikles indikatorer som gjør det mulig å undersøke at målene oppnås innenfor de fastsatte tidsrammene.

En interdepartemental arbeidsgruppe som ledes av Utenriksdepartementet skal ha ansvar for gjennomføring og oppfølging av planen. Fremdriften rapporteres regelmessig i koordineringsutvalgene.

Regjeringen ønsker en åpen dialog i oppfølgingen av handlingsplanen. De etablerte dialogfora, hvor berørte parter inviteres til å komme med innspill og forslag til forbedringer, vil være en viktig arena.

Regjeringens målsetning er å gjøre europaarbeidet mer effektivt. Tiltakene som skisseres ovenfor vil bidra til dette. Samtidig vil ressursbehov og andre økonomiske og administrative konsekvenser i forbindelse med handlingsplanen bli kartlagt.

Handlingsplanen markerer starten på en prosess – ikke slutten. Vi må sørge for at vi hele tiden vurderer hvordan vi best kan fremme våre politiske prioriteringer i det Europa som stadig utvikler seg og som vi er en del av.

7 Arbeidsprogrammene

For at de overordnede målsetningene med europapolitikken skal ivaretas på en effektiv og samordnet måte er det utarbeidet arbeidsprogrammer innenfor EØS, justis- og innenrikssaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Arbeidsprogrammene er viktige i oppfølgingen av handlingsplanen. Arbeidsprogrammene inneholder oversikter over prioriteringene for norsk deltakelse og innsats på ulike områder og i enkeltsaker. De er forankret på politisk nivå og oppdateres jevnlig. Fagansvarlig departement og underliggende etater skal bidra i utformingen av arbeidsprogrammene på sine respektive saks- og arbeidsområder.

Arbeidsprogrammene tar utgangspunkt i EUs dagsorden og de prioriteringer som fremkommer gjennom Europakommisjonens og Rådets arbeidsprogram. Disse vedtas normalt i desember og skisserer planlagt fremdrift av nye forslag og tentativ dagsorden for rådsmøtene.

Programmene skal være et verktøy for å fremme norske interesser overfor EUs institusjoner og medlemsland på en mest mulig effektiv måte og på et tidlig stadium, og skal øke innslaget av systematikk, strategi og samordning i vårt totale arbeid overfor EU. I tillegg skal programmene benyttes som verktøy i utenriksstasjonenes kontakt med vertslandets myndigheter.

Arbeidsprogrammene er ikke ment å være en uttømmende liste over alle saker i Norges forhold til EU.

På EØS-området er hver enkelt sak i arbeidsprogrammet omtalt etter et fast mønster. For hvert punkt i arbeidsprogrammet står det oppført hvilket departement som er fagansvarlig. Videre gis et kort sammendrag av sakens innhold og status for behandlingen av rettsakten/initiativet på EU-siden, samt et avsnitt om betydningen av saken for Norge og norsk holdning der det er hensiktsmessig. En klar, uttalt norsk posisjon gjør arbeidet med å jobbe for norske interesser enklere og muliggjør mer målrettet oppfølging overfor Europakommisjonen, EU-formannskapet, Europaparlamentet, samt EUs medlemsland.

For justis- og innenrikssaker følges i hovedsak samme mønster. Systematikken er noe enklere på FUSP-området, der samarbeidet er av en annen karakter.

Arbeidsprogrammene er tilgjengelige på Europaportalen.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 16. juni 2006 om gjennomføring av europapolitikken blir sendt Stortinget.