



STORTINGET

Dokument 19

(2025–2026)

Rapport til Stortingets presidentskap fra Arbeidsgruppen til å vurdere hvordan Europautvalget skal innrettes for fremtiden

Rapport fra Arbeidsgruppen til å vurdere hvordan Europautvalget skal innrettes for fremtiden

Til Stortingets presidentskap

1. Sammendrag

Stortingets presidentskap oppnevnte 18. desember 2025 en arbeidsgruppe til å vurdere hvordan Europautvalget skal innrettes for fremtiden. Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer: Trine Lise Sundnes (Ap) – leder, Tor Mikkel Wara (FrP), Nikolai Astrup (H), Ingrid Fiskaa (SV), Bengt Fasteraune (Sp), Bjørnar Moxnes (R), Jørgen H. Kristiansen (KrF) og Guri Melby (V).

Arbeidsgruppen har i tråd med mandatet vurdert hvordan Europautvalget bør innrettes for fremtiden, med utgangspunkt i følgende:

- Om regjeringen i større grad enn i dag bør presentere sine posisjoner til de aktuelle sakene under Europautvalgets arbeidsområde innen rimelig tid etter at EU har fremmet sine forslag. Hvis så er tilfelle, skal arbeidsgruppen vurdere hvilke muligheter som finnes eller kan innføres for å legge til rette for dette i Europautvalget. Arbeidsgruppen bes også om å vurdere om regjeringen i tilstrekkelig grad redegjør for posisjoner knyttet til forhandlinger med EU om eventuelle tilpasninger i EØS-relevante rettsakter i god tid før disse innlemmes i EØS-avtalen.
- Om praksisendringer er mulig innenfor gjeldende forretningsorden, eller om endringer til forret-

ningsordenen anses som nødvendig. I så tilfelle bes arbeidsgruppen komme med konkrete forslag til endringer av Stortingets forretningsorden § 17. Arbeidsgruppen kan også vurdere andre forhold knyttet til Europautvalgets arbeidsform og fremtidige innretning.

Arbeidsgruppen har ved sine vurderinger tatt utgangspunkt i at Stortingets forretningsorden i dag ikke gir konkrete føringer for hvordan konsultasjonene skal foregå. Det følger imidlertid av forarbeidene til bestemmelsen i § 17, jf. vedlegg til Innst. S. nr. 112 (1993–1994), Uttalelse til Stortingets presidentskap fra utenrikskomiteen vedr. Stortingets arbeid med EØS-saker, datert 3. februar 1994, at det er forutsatt at konsultasjonsorganets oppgave

«[...] må være å gi råd til regjeringen om Norges posisjoner i forhandlingsfasen. Det er viktig å sikre at denne rådgivningsprosessen blir mest mulig reell. Regjeringen bør skriftlig informere og be om synspunkter på alle saker som vil medføre at Stortinget må endre norsk lov.

Regjeringen bør også skriftlig informere om alle andre saker som er av politisk interesse på et så tidlig tidspunkt at [konsultasjonsorganet] kan påvirke Norges forhandlingsposisjoner.

[Konsultasjonsorganet] skal løpende informeres om alle direktivforslag fra EU-kommisjonen som vil få relevans for EØS-regelverket.»

Arbeidsgruppen mener det er en målsetting at Stortinget får mer utfyllende informasjon og kan diskutere saker på et tidspunkt hvor det er mulig for Norge å påvirke EUs regelverksutforming.

Arbeidsgruppen mener at selve innretningen på informasjonen fra regjeringen bør endres, og at det bør legges til rette for en prosess som sikrer at Stortinget faktisk blir konsultert gjennom Europautvalget på et tidligere tidspunkt enn det er praksis for i dag. Målsettingen

er at det skal være reelle konsultasjoner på et så tidlig tidspunkt at Europautvalget vil kunne uttale seg om regjeringens (foreløpige) posisjoner, også når EØS-relevante rettsakter og andre aktuelle saker som er sentrale for norske interesser, er på forslagsstadiet i EU.

Arbeidsgruppen mener at regjeringen i større grad enn i dag bør systematisere informasjonen om rettsakter i prosess i EU-systemet etter hvor sentrale de anses å være for norske interesser, og hvilket stadium de er på i EUs organer. I dag kan det etter arbeidsgruppens syn fremstå noe tilfeldig om Europautvalget får informasjon om rettsakter på forslagsstadiet, selv om disse reiser problemstillinger som er viktige for norske interesser, og regjeringen har utarbeidet foreløpige posisjoner. Videre er gjennomgangen ofte overordnet, og det varierer betydelig og kan fremstå tilfeldig om betydningen for norske interesser påpekes og drøftes. Etter arbeidsgruppens erfaring gis det i mange viktige saker ingen konkret redegjørelse for regjeringens posisjon.

I og med at det i realiteten er et begrenset handlingsrom for å kunne fremforhandle materielle EØS-tilpasninger til rettsakter når disse er vedtatt i EU og skal innlemmes i EØS-avtalen, er det sentralt at Europautvalget blir konsultert på et tidspunkt hvor norske posisjoner og innspill fortsatt kan ha innvirkning på hvordan regelverket vedtatt i EU blir utformet.

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn at det innføres en ny struktur på møtene i Europautvalget, som knyttes nærmere opp mot de ulike fasene i prosessen med å gjøre EU-rettsakter til bindende regelverk i EØS-statene: utredningsfasen, behandlingsfasen, innlemmelsesfasen, gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen. I praksis er det de tre første fasene som er relevante for Europautvalget, og den foreslåtte strukturen vil medføre at regjeringen i forkant av møtene identifiserer hvilke sentrale (forslag til) rettsakter som befinner seg i de ulike fasene, og i møtet presenterer informasjon om status for foreløpige posisjoner og andre relevante vurderinger fra regjeringen knyttet til de konkrete rettsaktene. Europautvalget vil på denne måten kunne «følge» en sak gjennom prosessen og enklere kunne uttrykke sine synspunkter på regjeringens posisjoner i de ulike fasene – før eventuell innlemmelse i EØS-avtalen og gjennomføring i norsk rett.

Arbeidsgruppen foreslår endringer i Stortingets forretningsorden § 17 for å klargjøre innholdet i regjeringens konsultasjoner med Europautvalget. Det foreslås blant annet at regjeringen i utredningsfasen skal orientere Europautvalget om nye initiativer av vesentlig betydning for norske interesser og hvordan norske interesser er berørt. Det understrekes at hovedformålet ikke er at regjeringen nødvendigvis skal informere bredere enn i dag, men at det gjøres et mer systematisk utvalg av initiativer og forslag som er av vesentlig betydning for

Norge, og klarere beskrives hvordan norske interesser vil bli berørt.

Videre forslås det at regjeringen tidlig i behandlingsfasen skal redegjøre for Europautvalget for sine vurderinger av norske interesser knyttet til nye, viktige lovforslag og konsultere utvalget om sine foreløpige posisjoner. I saker av vesentlig betydning for Norge foreslås det regulert konkrete frister for regjeringen til å legge frem for Europautvalget sin vurdering av rettsaktens betydning for norske interesser og regjeringens posisjon, eventuelt informere om årsaken til at regjeringen ikke har utarbeidet noen slik posisjon. Også etter at en slik rettsakt er endelig vedtatt i EU, foreslås det at regjeringen innen en konkret frist redegjør for status for sine vurderinger av EØS-relevans, akseptabilitet og behov for eventuelle tilpasninger og konsulterer Europautvalget om sine posisjoner.

For rettsakter som er i den helt siste delen av innlemmelsesfasen, hvor EU og EØS/EFTA-siden er blitt enige om å ta rettsakter inn i EØS-avtalen og det foreligger endelig utkast til EØS-komiteebeslutning, mener arbeidsgruppen at regjeringen bør gi en korfattet, muntlig oversikt over de viktigste rettsaktene i Europautvalgs-møtene. Dette kommer i tillegg til at rettsaktene settes på den kommenterte listen som oversendes i forkant av møtene i Europautvalget. Den muntlige gjennomgangen bør vektlegge de rettsaktene hvor man har forhandlet tilpasninger med EU av substansiell karakter (materielle og institusjonelle). Slike forhandlinger om substansielle tilpasninger bør også ha vært tema på møter tidligere i prosessen, men det er viktig at Europautvalget blir presentert for utfallet av disse forhandlingene, herunder om man fikk gjennomslag for tilpasninger, og eventuelt hvilke, før rettsakt(e) tas inn i EØS-avtalen.

Det vil i utgangspunktet være regjeringen som er i best posisjon til å identifisere hvilke nye forslag som er av vesentlig interesse for Norge, og som det dermed skal konsulteres om, men arbeidsgruppen mener det i større grad enn tidligere bør formaliseres at medlemmene i Europautvalget kan fremme forslag til dagsorden i forkant av møtene. Det er langvarig praksis for at medlemmene i Europautvalget i forbindelse med at utvalgets leder sender ut dokumentasjon i forkant av møtene, inviteres til å komme med tillegg til dagsorden. For å tydeliggjøre dette foreslår arbeidsgruppen at muligheten for å fremme forslag til dagsorden presiseres konkret i Stortingets forretningsorden.

Som ledd i at det foreslås at regjeringen skal gjøre et mer systematisk utvalg av og konsultere om forslag til nye eller endrede rettsakter som er av vesentlig betydning for Norge, på et tidligere tidspunkt enn i dag, mener arbeidsgruppen at regjeringen også bør utarbeide en liste over slike prioriterte rettsakter som anses å være av vesentlig betydning for norske interesser. Arbeidsgruppen antar at det er naturlig at en slik liste utarbeides i etterkant av at

kommisjonen har publisert sitt arbeidsprogram på høsten, og at regjeringen presenterer denne for eksempel på siste møte i Europautvalget i desember hvert år.

Arbeidsutvalget mener også det bør gjøres endringer i hvordan Europautvalget settes sammen, slik at en del av utvalgets medlemmer utpekes etter forslag fra partiene selv. I tillegg foreslås det at utvalget skal bestå av leder og første og andre nestleder i utenriks- og forsvarskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS.

2. Innledning

2.1 Arbeidsgruppens oppnevning og sammensetning

Stortingets presidentskap oppnevnte 18. desember 2025 en arbeidsgruppe til å vurdere hvordan Europautvalget skal innrettes for fremtiden. Følgende medlemmer ble oppnevnt, etter at partigruppene ble bedt om å foreslå medlemmer:

Trine Lise Sundnes (Ap) – leder

Tor Mikkel Wara (FrP)

Nikolai Astrup (H)

Ingrid Fiskaa (SV)

Bengt Fasteraune (Sp)

Bjørnar Moxnes (R)

Jorunn Elisabeth Gleditsch Lossius (KrF)

Guri Melby (V)

Av praktiske årsaker, og etter anmodning fra Lossius selv, ble Jørgen H. Kristiansen (KrF) oppnevnt av presidentskapet 29. januar 2026 i stedet for Lossius. MDG valgte, av kapasitetshensyn, ikke å foreslå et medlem fra sin partigruppe.

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

«Et enstemmig Storting har bedt om at det nedsettes en arbeidsgruppe som skal se nærmere på hvordan Europautvalget bør innrettes for fremtiden, herunder foreslå eventuelle endringer i Stortingets forretningsorden (se Vedtak 1131 (2024 – 2025)):

‘Stortinget ber presidentskapet om å oppnevne en arbeidsgruppe som skal vurdere hvordan Europautvalget bør innrettes for fremtiden, herunder foreslå eventuelle endringer i Stortingets forretningsorden i den forbindelse.’

Bakgrunnen er et innspill fra Rødts stortingsgruppe, som drøftes i Reglementskomiteens rapport (Dokument 18 (2024–2025)) pkt. 9.2, om å legge til rette for større grad av reell konsultasjon om det materielle innholdet i sakene under Europautvalgets ansvarsområde og regjeringens posisjoner i disse sakene. I sitt innspill viser Rødt til at Eldring-utvalget (NOU 2024:7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer) omtaler det som en utfordring at regjeringen ofte er sent ute med å meddele Norges posisjon,

noe som vanskeliggjør konkrete diskusjoner i Europautvalget. Reglementskomiteen mener det er en kjensgjerning at Europautvalget i begrenset grad bidrar til at Stortinget blir tidlig involvert i prosessen for innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen. Det fremgår av ordlyden i Stortingets forretningsorden § 17 at konsultasjon om blant annet ‘forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen’, skal foregå i Europautvalget.

Reglementskomiteen påpeker i Dokument 18 (2024–2025) at intensjonen bak denne bestemmelsen kan tale for at Europautvalget i større grad bør benyttes til diskusjoner om Norges posisjon, og da før forhandlinger med EU om eventuelle tilpasninger til EØS-relevante rettsakter mv. er avsluttet.

Arbeidsgruppen bes:

1. Vurdere om regjeringen i større grad enn i dag bør presentere sine posisjoner til de aktuelle sakene under Europautvalgets arbeidsområde, innen rimelig tid etter at EU har fremmet sine forslag. Hvis så er tilfelle, skal arbeidsgruppen vurdere hvilke muligheter som finnes eller kan innføres for å legge til rette for dette i Europautvalget. Arbeidsgruppen bes også om å vurdere om regjeringen i tilstrekkelig grad redegjør for posisjoner knyttet til forhandlinger med EU om eventuelle tilpasninger i EØS-relevante rettsakter i god tid før disse innlemmes i EØS-avtalen.
2. Vurdere om praksisendringer er mulig innenfor gjeldende forretningsorden, eller om endringer til forretningsordenen anses som nødvendig. I så tilfelle bes arbeidsgruppen komme med konkrete forslag til endringer av Stortingets forretningsorden § 17. Arbeidsgruppen kan også vurdere andre forhold knyttet til Europautvalgets arbeidsform og framtidige innretning.

Arbeidsgruppen bes levere en rapport til Stortingets presidentskap innen 1. juni 2026.»

Fristen for avgivelse av arbeidsgruppens rapport ble senere i samråd med presidentskapet utsatt til 4. juni 2026.

Arbeidsgruppens sekretariat har bestått av ansatte i Stortingets administrasjon, Margrethe Saxegaard (internasjonal avdeling), Hanne Camilla Zimmer og Ingunn Skille Jansen (konstitusjonell avdeling).

2.2 Arbeidsgruppens møter og arbeid

Arbeidsgruppen har avholdt til sammen fem møter.

Arbeidsgruppen anså det på bakgrunn av mandatet hensiktsmessig å ha dialog med regjeringssiden for å avklare hva som kan være aktuelle forslag til tiltak, og hvordan en slik «forsterket» konsultasjon praktisk vil kunne innrettes.

Det ble på denne bakgrunn avholdt et møte med statssekretær i Utenriksdepartementet (UD) Eivind Vad Petersson den 13. mars 2026. Statssekretæren innledet med å si at regjeringen har som målsetting å konsultere Europautvalget så tidlig som mulig. Regjeringen oppfatter imidlertid at forutsetningen i Stortingets forretningsorden § 17 om at Europautvalget skal konsulteres, inntreer formelt

først etter at de aktuelle rettsaktene er vedtatt og publisert i EU. Dette gjøres i dag i all hovedsak ved skriftlig informasjon i forkant av møte i EØS-komiteen – og i sammenheng med at det avholdes møte i Europautvalget.

Statssekretæren uttrykte samtidig i møtet at regjeringen stiller seg positiv til å i større grad enn i dag gi muntlige orienteringer om (foreløpige) norske posisjoner også på et tidligere stadium, mens rettsaktene fortsatt er til behandling i EU, eller ved en pågående prosess om utarbeidelse av tilpasningstekster før innlemmelse i EØS-avtalen. Av hensyn til pågående forhandlinger vil det likevel måtte tas hensyn til å ivareta norske interesser både overfor våre EØS-partnere og EUs institusjoner, og det vil derfor være viktig å sikre konfidensialitet om den informasjonen som blir formidlet til Europautvalget. Det vil derfor være sentralt å se nærmere på reglene for offentliggjøring av referat, herunder mulighet for utsettelse av offentlighet m.m.

Ellers ble det pekt på at arbeidet med innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen blir utfordret ved at EU i økende grad vedtar «pakker» på tvers av sektorer hvor rettsaktene som inngår, delvis er EØS-relevante og delvis faller utenfor det vi etter avtalen er forpliktet til å innlemme. Dette gjør det mer tidkrevende å få full oversikt over hva som best vil tjene Norges interesser, og å lande norske posisjoner. I tillegg går prosessene i EU stadig raskere, samtidig som det er et økende volum av rettsakter – noe som også utfordrer EØS-systemet. Regjeringen arbeider systematisk med å få ned etterslepet og har iverksatt flere effektiviseringstiltak, blant annet arbeides det med raskere og bedre samordningsprosesser internt, også opp mot Island og Liechtenstein. Når både tempo og kompleksitet er økende, er det behov for å tilpasse også de interne prosessene. Regjeringen er også i ferd med å utvikle en ny EØS-notatbase som blant annet skal bidra til at det blir enklere å fange opp problemstillinger tidligere og sikre bedre informasjonsflyt internt. Det tas sikte på å ta den nye notatbasen i bruk i løpet av siste kvartal 2026.

I forlengelsen av dette ble det informert om at regjeringen er åpen for å se på mulige endringer i informasjonsflyten mellom regjeringen og Europautvalget, hvor det blant annet kan vurderes å i større grad prioritere omtale av de «viktigste» rettsaktene.

3. Europautvalget – bakgrunn og historikk

3.1 Regulering i Stortingets forretningsorden

Europautvalget er regulert i Stortingets forretningsorden (fo.) § 17. Utvalget består av representantene i utenriks- og forsvarskomiteen samt medlemmene i

Stortingets EFTA/EØS-delegasjon. Lederen av utenriks- og forsvarskomiteen er også leder av Europautvalget.

Fra regjeringen møter utenriksministeren og eventuelt andre statsråder ved behov. Andre fagkomiteer blir innkalt til møte dersom aktuelle saker angår deres arbeidsområde, jf. fo. § 17 andre ledd. Dersom en konkret fagstatsråd stiller på møtet, vil medlemmene i den relevante fagkomité bli innkalt, og det forutsettes at de møter. Dersom utenriksministeren skal orientere om saker på en annen statsråds fagfelt, vil den eller de relevante fagkomiteene bli informert om dette og få mulighet til å delta på møtet i Europautvalget dersom det er ønskelig.

Reglene i fo. om Europautvalgets ansvarsområde har blitt presisert ved flere anledninger. Utvalget ble opprettet i 1994 i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen og het opprinnelig EØS-utvalget. Ved opprettelsen av utvalget var området for konsultasjoner i utvalget beskrevet som «saker vedrørende Det europeiske samarbeidsområde (EØS)». For å klargjøre ansvarsdelingen mellom den utvidete utenriks- og forsvarskomite (DUUFK) og utvalget ble det i 1996 presisert at de saker man har forutsatt at det skal konsulteres om, er «forslag fra EU-kommisjonen om nye eller endrede regler (rettsakter) på et område som dekkes av EØS-avtalen», jf. Innst. S. nr. 246 (1995–1996).

I 2007 ble bestemmelsen i fo. § 17 første ledd omformulert for å reflektere at komiteen i praksis også behandler enkelte saker utover EØS. Dette gjaldt særlig redegjørelser fra regjeringsmedlemmer om status på aktuelle saksområder i EØS-avtalen, perspektiver på regelverksutviklingen fremover og i noen grad saker som angikk Schengen-avtalen og andre samarbeidsavtaler mellom Norge og EU om justis- og innenriksaker. Formuleringen «og saker som gjelder tilgrensende avtaler med Den Europeiske union» ble derfor tilføyd. Utvalgets navn ble samtidig endret til «Europautvalget».

Stortinget vedtok videre i juni 2017 at Europautvalgets saksområde skulle utvides, slik at det også kan benyttes til konsultasjoner med Stortinget om andre handelspolitiske saker enn de saker som omfattes av EØS-avtalen. I de tilfellene skal også næringskomiteen innkalles til møtet.

3.2 Oppgaver og arbeidsform

Regjeringens konsultasjoner i Europautvalget er forutsatt å skje før beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av nye rettsakter. I utenrikskomiteens uttalelse 3. februar 1994, jf. vedlegg til Innst. S. nr. 112 (1993–94)¹, heter det blant annet at konsultasjonsorganets oppgave

«[...] må være å gi råd til regjeringen om Norges posisjoner i forhandlingsfasen. Det er viktig å sikre at denne rådgivningsprosessen blir mest mulig reell. Regjeringen

bør skriftlig informere og be om synspunkter på alle saker som vil medføre at Stortinget må endre norsk lov.

Regjeringen bør også skriftlig informere om alle andre saker som er av politisk interesse på et så tidlig tidspunkt at [konsultasjonsorganet] kan påvirke Norges forhandlingsposisjoner.

[Konsultasjonsorganet] skal løpende informeres om alle direktivforslag fra EU-kommisjonen som vil få relevans for EØS-regelverket.»

Bestemmelsen (daværende § 13 a) ble presisert i 1996, blant annet for å klargjøre forholdet til den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen (DUUFK), jf. Innst. S nr. 246 (1995–1996),² hvor det uttales følgende:

«Saksområdet for EØS-utvalget er i FO § 13 a beskrevet som 'Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker vedrørende' EØS. De saker man har forutsatt at det skal konsulteres om, er forslag fra EU-kommisjonen om nye eller endrede regler (rettsakter) på et område som dekkes av EØS-avtalen. Konsultasjonene er forutsatt å skulle foregå før vedtak om slike regler eventuelt gjøres av EØS-komiteen (der samtlige parter i EØS-avtalen er representert). Presidentskapet viser til utenrikskomiteens uttalelse datert 3. februar 1994, som er trykt som vedlegg til Innst.S.nr.112 (1993-1994). Komiteen uttaler der bl.a. at konsultasjonsorganets oppgave må være å gi råd til regjeringen om Norges posisjoner i forhandlingsfasen. Regjeringen bør skriftlig informere om og be om synspunkter på alle saker som vil medføre at Stortinget må endre norsk lov. Regjeringen bør også skriftlig informere om alle andre saker som er av politisk interesse på et så tidlig tidspunkt at konsultasjonsorganet kan påvirke Norges forhandlingsposisjoner. Konsultasjonsorganet skal løpende informeres om alle direktivforslag fra EU-kommisjonen som vil få relevans for EØS-regelverket.

Den utvidede utenrikskomité har ifølge FO § 13 annet ledd til oppgave 'å drøfte med regjeringen viktige utenrikspolitiske, handelspolitiske og sikkerhetspolitiske spørsmål. Sådan drøftelse bør finne sted før viktige beslutninger fattes.' Etter Presidentskapets oppfatning vil de saker som faller innenfor EØS-utvalgets område, i alminnelighet falle utenfor området for den utvidede utenrikskomité. Spørsmål angående endring av det traktatmessige grunnlag for EØS-avtalen vil på den annen side falle utenfor saksområdet for EØS-utvalget, men kan etter forholdene falle innenfor den utvidede utenrikskomité's område, eventuelt må de behandles av Stortingets plenum.

Under henvisning til ovenstående foreslår Presidentskapet at konsultasjonsorganets arbeidsområde blir presisert slik i FO § 13 a første ledd: 'Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen).' Det er ikke grunn til å forandre bestemmelsen om den utvidede utenrikskomité's saksområde.»

Bestemmelsen i fo. § 17 har visse paralleller til reglene som gjelder for konsultasjoner i DUUFK, men det er

også viktige forskjeller, eksempelvis at Europautvalget ikke kan avgi innstillinger til Stortinget. Det gjelder også andre regler for vararepresentanters adgang til å møte, og om offentlighet. Det følger av fo. § 17 femte ledd at møtene i Europautvalget holdes for lukkede dører, også fellesmøter som holdes med andre komiteer. Referatene er imidlertid offentlige, med mindre utvalget bestemmer noe annet. Uttalelser som er gitt i et møte der referatet unntas offentlighet, er underlagt taushetsplikt.

Det er i dag praksis for at referatene publiseres så raskt som mulig etter at møtene har funnet sted, med unntak av opplysninger som er unntatt offentlighet. Det er innført en praksis om at man fra regjeringens side kan be om unntak for deler av referatet for ett år. Dersom det viser seg etter ett år at for eksempel en forhandlingssituasjon fremdeles pågår, kan man be om videre unntak for inntil seks måneder (om gangen) og begrunne hvorfor man da trenger unntak.

Europautvalget fatter ikke formelle vedtak om godkjenning av nye rettsakter som er foreslått innlemmet i EØS-avtalen, men konsulteres om rettsaktene. Dette skjer i dag primært skriftlig, ved at Europautvalget i forkant av hvert møte i EØS-komiteen får oversendt en liste over rettsakter som planlegges behandlet på neste møte i EØS-komiteen i Brussel. Det er imidlertid sjelden at statsråden redegjør muntlig for rettsaktene i selve europautvalgsmøtet, eller at medlemmene i Europautvalget har konkrete kommentarer på dette stadiet. Dersom et fysisk møte ikke kan holdes, sendes rettsaktene ut på e-post med en gitt frist for tilbakemelding (såkalt skriftlig prosedyre).

Det er videre praksis for at statsråden(e) gir en (eller flere) orienteringer om komplekse og/eller politisk kontroversielle rettsakter en god stund før disse settes på listen for planlagt innlemmelse. Ofte skjer dette tidlig i prosessen, når et lovforslag fra EU ennå er til behandling i Europaparlamentet og Rådet (altså før et EU-vedtak), men det kan også være når en viktig rettsakt er vedtatt i EU og fremdeles er til vurdering for EØS-innlemmelse. Medlemmene får i den forbindelse mulighet til å stille konkrete kontrollspørsmål og komme med innspill under møtet i Europautvalget. Orienteringen fra regjeringen er imidlertid vanligvis på et overordnet og generelt nivå. Dette er nærmere omtalt under punkt 4.2.3 nedenfor.

Utenriks- og forsvarskomiteen har etter fo. § 17 sjettede ledd mulighet til å kreve at saker som er brakt frem i Europautvalget, legges frem for Stortinget. Et slikt krav må fremsettes av utenriks- og forsvarskomiteen i et møte i Europautvalget hvor saken står på dagsordenen. Medlemmene av parlamentarikerkomiteen for EØS deltar dermed ikke i denne beslutningen. Stortinget av-

1. Vedlegg til Innst. S. nr. 112 (1993–1994), Uttalelse til Stortingets presidentskap fra utenrikskomiteen vedr. Stortingets arbeid med EØS-saker, datert 3. februar 1994.
2. Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – EØS-konsultasjonsorganet – og om framlegg fra stortingsrepresentantane Marit Arnstad, John Dale og Magnhild Meltveit Kleppa om informasjonsordningar om EØS-avtalen og endringar i Stortinget sin forretningsorden med sikte på å auke Stortinget sin medverknad i EØS-saker.

gjør for lukkede dører om møte i Stortinget for å behandle saken skal holdes for åpne eller lukkede dører.

Etter § 17 sjette ledd kreves flertallsbeslutning i utenriks- og forsvarskomiteen for at en sak for Europautvalget skal bli brakt inn for Stortinget, mens en tilsvarende beslutning knyttet til DUUFK er formulert som en rettighet for mindretallet (jf. fo. § 16 sjuende ledd).

4. Ny EU-lovgivning og innlemmelse i EØS-avtalen

4.1 EUs lovgivningsprosess

4.1.1 ALMINNELIG LOVGIVNINGSPROSEDYRE

Traktaten om Den europeiske union (TEU)³ og traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV)⁴ slår fast at det som den klare hovedregel kun er Kommisjonen som kan fremme forslag til nye EU-rettsakter. Ved begynnelsen av hver kommisjonsperiode vil Kommisjonen utarbeide både et flerårig lovgivningsprogram og deretter et årlig lovgivningsprogram.

Før Kommisjonen utarbeider et konkret lovforslag, vil den ofte ha fremmet såkalte grønnebøker eller hvitbøker, hvor det gjøres rede for behov for eventuelle regelverksendringer og skisseres aktuelle lovforslag.

Det følger av Lisboa-traktaten protokoll 2⁵ artikkel 2 at dersom Kommisjonen planlegger et konkret lovgivningsforslag, skal det gjennomføres brede konsultasjoner. Dersom et lovgivningsinitiativ vil medføre betydelige økonomiske, miljømessige eller økonomiske konsekvenser, skal det utarbeides en konsekvensanalyse før eventuelt lovforslag fremmes. Kommisjonen skal gjennomføre en så bred høring som mulig ved utarbeidelsen av en slik konsekvensanalyse.

Dersom et initiativ antas å få større konsekvenser, men ikke oppfyller vilkårene for at konsekvensanalyse er nødvendig, skal det utarbeides et veikart. Både en slik innledende konsekvensanalyse og et eventuelt veikart skal legges ut på offentlig høring – dette innebærer i praksis at forslag legges ut på Kommisjonens hjemmesider.

Det forekommer at arbeidslivspartene på forespørsel fra Kommisjonen forhandler frem en avtale på arbeidslivsområdet. I et slikt tilfelle blir det ikke lagt frem noe forslag til rettsakt, men en avtale medlemslandene er forpliktet til å implementere gjennom de nasjonale arbeidslivspartene (jf. for eksempel rammeavtalen om fjernarbeid⁶).

Dersom Kommisjonen går videre med et lovgivningsinitiativ etter innledende konsultasjoner og høring, finnes det ulike verktøy for å innhente ytterligere innspill: Det kan arrangeres høringer rettet mot visse interessentgrupper, høringsmøter, workshops eller seminarer, eventuelt online diskusjonsforum.

Kommisjonen benytter ofte ekspertgrupper med eksperter fra medlemsstatene for å diskutere kommende lovforslag. EØS-avtalen artikkel 99 slår fast at EØS/EFTA-landene har rett til å delta på lik linje med EUs medlemsstater i slike ekspertgrupper.

Et lovforslag fremmet av Kommisjonen behandles av Rådet og Europaparlamentet. Parlamentet vedtar sin posisjon til forslaget først og kan enten godkjenne Kommisjonens forslag eller vedta endringer til forslaget. Rådet behandler deretter forslaget og kan enten vedta det med Parlamentets endringer eller vedta sine egne endringer. I førstnevnte tilfelle anses rettsakten som vedtatt, i sistnevnte sendes rettsakten tilbake til Parlamentet til andre lesning. Dersom Rådet ikke godkjenner Parlamentets endringer i andre lesning, går saken til forlikskomiteen som består av likt antall representanter fra Rådet og Parlamentet. Forlikskomiteen har som oppgave å utarbeide et kompromiss.

I praksis gjennomføres trilogforhandlinger mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen under første behandling av saken, og dette medfører at de fleste saker blir avgjort under første behandlingsrunde. Dette innebærer at Parlamentet og Rådet, etter en innledende behandling av forslaget der det formes en foreløpig posisjon, i stedet forhandler et kompromiss de begge kan godta. Dette kompromisset (kalt «foreløpig avtale») må deretter vedtas av begge institusjoner. I den alminnelige lovgivningsprosedyren må rådsvedtak som den praktiske hovedregel ha såkalt kvalifisert flertall, det vil si at minst 55 pst. av medlemsstatene (15 av 27) må stemme for forslaget, og disse statene må representere minst 65 pst. av EUs befolkning.⁷

4.1.2 NIVÅ 2-RETTSAKTER

En rekke forordninger og direktiver gir Kommisjonen hjemmel til å fastsette utfyllende regelverk, såkalte nivå 2-rettsakter. Det skilles her mellom delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter.

Delegerte rettsakter er regulert i TEUV artikkel 290 og innebærer at en hovedrettsakt vedtatt av Rådet og Parlamentet delegerer til Kommisjonen å fastsette bestemmelser som endrer eller utfyller «ikke-vesentlige»

3. Traktaten om Den europeiske union (TEU) artikkel 17.

4. Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) artikkel 294 nr. 2.

5. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality.

6. Framework Agreement on Telework, inngått mellom European Trade Union Confederation (ETUC), UNICE (nå Business Europe) og European Centre for Public Enterprises (CEEP) 16. juli 2022, jf. artikkel 155 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte.

7. TEUV artikkel 238(3)(a) jf. TEUV artikkel 293 og 294(8), (10) og (13).

elementer i den aktuelle rettsakten. Det kan fastsettes vilkår for delegasjonen, og det kan fastsettes at den delegerte rettsakten bare kan tre i kraft dersom Rådet og Parlamentet ikke har protestert innen en gitt frist. Hovedrettsakten regulerer Parlamentets og Rådets rolle nærmere.

Når Kommisjonen vedtar slike delegerte rettsakter, skal den som hovedregel konsultere medlemsstatene. Dette kan skje gjennom en etablert ekspertgruppe eller ved andre ad hoc-løsninger.

Gjennomføringsrettsakter er regulert i TEUV artikkel 291 og skal benyttes når det er nødvendig med en enhetlig gjennomføring av rettsakten i medlemsstatene. Hovedrettsakten fastslår om Kommisjonen skal benytte seg av rådgivningsprosedyre eller undersøkelsesprosedyre når en slik gjennomføringsrettsakt vedtas. I begge tilfeller skal Kommisjonen assisteres av en komité med representanter fra medlemsstatene (komitologikomité⁸). Dersom rådgivningsprosedyre benyttes, avgir komitologikomiteen innstilling med alminnelig flertall. Kommisjonen skal ta hensyn til komiteens synspunkter, men er ikke bundet av disse.⁹

Undersøkelsesprosedyre innebærer at komitologikomiteen avgir innstilling med kvalifisert flertall, og dersom innstillingen er positiv, skal Kommisjonen vedta rettsakten. Dersom innstillingen er negativ, vedtar Kommisjonen ikke rettsakten.¹⁰ Det er også et alternativ at komitologikomiteen ikke avgir innstilling, og da er hovedregelen at Kommisjonen kan vedta den aktuelle rettsakten. Det kan imidlertid være nærmere regulert unntak i hovedrettsakten.

4.2 Innlemmelse av nye rettsakter i EØS-avtalen

4.2.1 DE ULIKE STADIENE I PROSESSEN

Prosesen med å gjøre EU-rettsakter til bindende regelverk i EØ/EFTA-statene og å sikre at reglene gjennomføres og håndheves i norsk rett, kan deles opp i fem faser: utredningsfasen, behandlingsfasen, innlemmelsesfasen, gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen.¹¹

4.2.2 NORGES MULIGHET TIL Å PÅVIRKE OG INNGI POSISJONER PÅ ULIKE STADIER AV PROSESSEN

Utredningsfasen er den perioden der Kommisjonen utreder forslag til nytt regelverk. EØS-avtalen artik-

kel 99 nr. 1 fastslår at EØS/EFTA-statene skal konsulteres på samme måte som EU-statene i denne fasen. Før Kommisjonen fremmer forslag til regelverk, deltar dermed Norge i prinsippet på lik linje med EUs medlemsstater. Dette innebærer at norske delegater har rett til å være med i Kommisjonens ekspertgrupper og bli invitert til eventuelle workshops eller seminarer mv. I tillegg kan norske myndigheter og aktører for øvrig gi innspill i høringer (Call for Evidence¹²). Det er i denne perioden sentralt at norske myndigheter har dialog med norske interessenter og gjør eventuelle utkast fra Kommisjonen tilgjengelige nasjonalt for innspill og meningsutveksling.

Behandlingsfasen er den perioden når et forslag fremmet av Kommisjonen er til behandling i Rådet og Europaparlamentet. Det følger av EØS-avtalen artikkel 99 nr. 2 at Kommisjonen skal oversende sitt forslag til EØS/EFTA-statene samtidig med at forslaget blir oversendt til Rådet og Parlamentet. Videre følger det av EØS-avtalen artikkel 99 nr. 3 at partene på anmodning skal konsultere hverandre innenfor rammen av EØS-strukturen. Norges mulighet til å påvirke i denne perioden er imidlertid relativt liten. I rapporten Departementenes EØS-arbeid beskrives det på følgende måte.¹³

«EFTA-statene kan også gi skriftlige innspill. I praksis er det vanlig at EFTAs ekspertgrupper inviterer Kommisjonen til å redegjøre for forhandlingene av relevant regelverk i denne fasen. Norge (og de andre EFTA-statene) kan også bruke uformelle kanaler for å påvirke resultatet, enten gjennom møter/samtaler med institusjonene på forskjellige nivåer, eller gjennom EUs medlemsstater. Det er imidlertid ikke tvilsomt at Norges muligheter til å påvirke resultatet er mindre i denne fasen enn i utredningsfasen.»

EØS-avtalens artikkel 100 slår for øvrig fast at eksperter fra EØS/EFTA-statene skal konsulteres på samme måte som medlemsstatene når Kommisjonen vedtar delegerte rettsakter. EØS/EFTA-statene vil imidlertid ikke kunne delta i en eventuell behandling av en delegert rettsakt i Rådet eller Parlamentet. Videre skal EØS/EFTA-statene etter EØS-avtalen artikkel 100 gis så vid deltakelse som mulig i forberedelsen av gjennomføringsrettsakter. I praksis åpner Kommisjonen som hovedregel for deltakelse av eksperter fra EØS/EFTA-statene i komitologikomiteer på samme måte som for EU-statene, men ekspertene fra EØS/EFTA-statene har ikke stemmerett.

8. Begrepet komitologi brukes om beslutningsprosessen hvor Europaparlamentet og Rådet har gitt Kommisjonen myndighet til å vedta gjennomføringsrettsakter etter å ha innhentet positiv uttalelse fra komitologikomiteer bestående av representanter for EUs medlemsland.

9. Jf. forordning 182/2011 av 16. februar 2011 artikkel 4.

10. Jf. forordning 182/2011 av 16. februar 2011 artikkel 5.

11. Se blant annet «Departementenes EØS-arbeid, rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe», juni 2021, punkt 2.2.

12. Europakommisjonen publiserer høringer for å få innspill til forslag til rettsakter – innspill gis via Kommisjonens nettsider: Have your say – Public Consultations and Feedback.

13. Departementenes EØS-arbeid, Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe – juni 2021, punkt 2.2.

Innlemmelsesfasen er perioden etter at en EØS-relevant rettsakt er vedtatt i EU. Det skal i denne fasen utarbeides EØS-komiteebeslutning og eventuelle tilpasningstekster, før vedtak om innlemmelse i EØS-komiteen blir fattet. Det følger av EØS-avtalen artikkel 102 nr. 1 at EØS-komiteen skal ta en beslutning om innlemmelse av en EØS-relevant rettsakt så raskt som mulig etter at rettsakten er vedtatt i EU, samt at rettsakten fortrinnsvis skal tre i kraft samtidig i EØS som i EU. Rettsakten tas inn som endringer i vedleggene til EØS-avtalen og krever enstemmighet blant alle partene.¹⁴

En beslutning i EØS-komiteen som blir bindende for en avtalepart først etter at forfatningsrettslige krav er oppfylt, trer først i kraft på den dag den måtte ha fastsatt, forutsatt at vedkommende avtalepart har meddelt de andre avtaleparter innen denne dagen at de forfatningsrettslige kravene er oppfylt. Foreligger ingen slik meddelelse, skal beslutningen tre i kraft den første dag i den annen måned etter den siste meddelelse, jf. artikkel 103 nr. 1. EØS-avtalen artikkel 103 nr. 2 oppstiller i utgangspunktet en frist på seks måneder for slik meddelelse. Det skjer likevel relativt ofte at denne fristen ikke overholdes, herunder at samtykkeproposisjon legges frem for Stortinget en god stund etter at fristen er utløpt. Dermed en avtalepart meddeler at en beslutning i EØS-komiteen ikke er godkjent (bruk av reservasjonsretten), gjelder artikkel 102 nr. 5 som fastslår at den berørte del av vedlegget kan betraktes som midlertidig satt ut av kraft.

Før en rettsakt tas inn i EØS-avtalen, må det tas en delig stilling til om en rettsakt er relevant og akseptabel, det vil si om rettsakten faller innenfor EØS-avtalens anvendelsesområde (helt eller delvis), og om innholdet i rettsakten er akseptabelt for Norge. Det må også tas stilling til om det er behov for tilpasninger til rettsakten, og i så fall innholdet i og utformingen av tilpasningstekster i EØS-komiteebeslutningen. Alle partene til EØS-avtalen må være enige om tilpasningene før rettsakten kan innlemmes i EØS-avtalen, noe som i enkelte tilfeller kan medføre omfattende forhandlinger.¹⁵ På norsk side må det også vurderes om rettsakten reiser konstitusjonelle problemstillinger, herunder om saken anses som en sak av særlig stor viktighet, om gjennomføring av rettsakten krever lovendring, budsjettvedtak eller andre stortingsvedtak slik at Stortingets samtykke er nødvendig, jf. Grunnloven § 26 andre ledd.

Vurderingen av om en rettsakt fra EU er «EØS-relevant», har de senere årene blitt mer komplekse, fordi EU

i stadig større grad vedtar tverrsektorielle rettsakter. Disse er ofte delvis knyttet til det indre marked, og dermed EØS, men også til andre politikkområder utenfor EØS, som for eksempel EUs felles handelspolitikk mot tredjeland, sikkerhetssamarbeid eller liknende.

En arbeidsgruppe nedsatt av EFTAs faste komité under ledelse av Elisabeth Walaas utarbeidet i 2024 rapporten «Cross-sectoral EU initiatives: The way ahead for the EEA».¹⁶ Rapporten anbefalte blant annet at EØS/EFTA-landene foretar vurderinger av EU-lovgivning og -forslag som inneholder elementer som faller både innenfor og utenfor EØS (såkalte «cross-sectoral EU initiatives»), og sørger for at slike vurderinger også omfatter konsekvenser av å ikke innlemme en slik rettsakt i EØS-avtalen. Blant konsekvenser som bør vurderes, er risiko for fragmentering og barrierer i det indre markedet.

Mens en del slike tverrsektorielle initiativer er EØS-relevante, kan andre falle helt eller delvis utenfor EØS-avtalen. Hvis EØS/EFTA-statene likevel ønsker å knytte seg til slike EU-initiativ, vil det være behov for bilaterale avtaler (eventuelt samarbeid basert på EØS-avtalen protokoll 31) i stedet for eller i tillegg til alminnelig innlemmelse i EØS. Et eksempel på dette er norsk deltakelse i satellittsamarbeidet (Secure Connectivity-samarbeidet), der Norge nå har sikret deltakelse gjennom en bilateral avtale og delvis innlemmelse i EØS-avtalen. Også i disse tilfellene kan det imidlertid være behov for mange av de samme vurderingene som for EØS-rettsakter, som behov for Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd.

Gjennomføringsfasen starter når rettsakten er innlemmet i EØS-avtalen og den skal gjennomføres i nasjonal rett. Norge har i denne fasen en folkerettslig forpliktelse til å gjennomføre et regelverk med et bestemt innhold innenfor en bestemt tidsfrist. Myndighetene kan benytte eventuelt handlingsrom ved nasjonal gjennomføring, men har samtidig en lojalitetsforpliktelse i henhold til EØS-avtalen artikkel 3.

I oppfølgingsfasen er rettsakten gjennomført i norsk rett. For å overholde Norges forpliktelser etter EØS-avtalen er det imidlertid ikke tilstrekkelig å gjennomføre rettsakten i norsk rett, det må foretas et kontinuerlig arbeid for å sikre korrekt etterlevelse av gjennomført EØS-rett. Tolkningen av EØS-rettsakter kan endres eller klargjøres gjennom rettspraksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen. Det er viktig at det i denne fasen arbeides for å fange opp dette slik at eventuelle nasjonale tilpasninger kan gjøres. Dessuten er det

14. Dersom partene ikke kommer til enighet etter diskusjoner i EØS-komiteen, herunder muligheten for å konstatere at lovgivningen skal anses likeverdig, skal den berørte del av vedlegget, slik det er fastslått i samsvar med artikkel 102 nr. 2, betraktes som midlertidig satt ut av kraft, med mindre EØS-komiteen bestemmer det motsatte, jf. artikkel 102 nr. 5.

15. Det er rettsakten slik den er vedtatt i EØS-komiteen, med tilpasninger, som skal gjennomføres i norsk lov eller forskrift. Det er derfor viktig at tilpasningstekstene utformes så klart som mulig.

16. «Cross-sectoral EU initiatives: The way ahead for the EEA – Report to the Standing Committee of the EFTA States by the Task Force on Files with Distinctive Horizontal Dimensions», fremlagt 4. juli 2024.

også i denne fasen mulighet til å forsøke å påvirke utviklingen av EØS-retten gjennom innlegg fra statens side i saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen.

4.2.3 STORTINGETS INVOLVERING I DE ULIKE FASENE – NÅR ER DET TILRETTELagt FOR PÅVIRKNING FRA STORTINGETS SIDE I DAG?

I utredningsfasen er Europautvalget, slik det fungerer i dag, i veldig liten grad involvert i regjeringens påvirkningsarbeid opp mot EUs institusjoner. De nasjonale parlamentene i EØS/EFTA-statene får riktignok oversendt (via EFTA-sekretariatet i Brussel) nye forslag fra Europakommisjonen. I Stortinget lager administrasjonen et kort nyhetsbrev som publiseres på stortinget.no, og som man også kan abonnere på. Det ligger dermed en mulighet for fagkomiteene og enkeltrepresentanter til å plukke opp et forslag tidlig også gjennom denne kanalen.

Det samme gjelder for behandlingsfasen, selv om regjeringen til en viss grad orienterer om rettsaker og/eller politikktutforming i Europautvalget på overordnet nivå. Statsråden(e) gir i tilfelle en (eller flere) orienteringer om komplekse og/eller politisk kontroversielle rettsaker en god stund før disse settes på listen for planlagt innlemmelse. Ofte skjer dette tidlig i prosessen, når et lovforslag fra EU fortsatt er til behandling i Europaparlamentet og Rådet – altså før rettsakten er endelig vedtatt.

Det hender imidlertid også at en slik orientering skjer etter at en viktig rettsakt er vedtatt i EU, men fremdeles er til vurdering for innlemmelse i EØS-avtalen. Medlemmene får ved slike orienteringer mulighet til å stille konkrete kontrollspørsmål og komme med innspill, men på hvilket tidspunkt og i hvilken grad regjeringen gir uttrykk for en posisjon, og hvor inngående begrunnelse som eventuelt gis for denne, varierer betydelig. Det gis normalt kun en overordnet orientering i Europautvalget om rettsaktene og pågående arbeid med EØS-tilpasning, og det er svært sjelden at regjeringen orienterer om detaljene i pågående forhandlinger EØS/EFTA-statene har med EU-siden om tilpasningstekster i forkant av at rettsakter innlemmes i EØS-avtalen.

Europautvalget fatter ikke formelle vedtak om godkjenning av nye rettsaker som er foreslått innlemmet i EØS-avtalen, men skal konsulteres om rettsaktene. Dette skjer i all hovedsak i innlemmelsesfasen og primært skriftlig, ved at Europautvalget i forkant av hvert møte i

EØS-komiteen får oversendt en liste over rettsaker som planlegges behandlet på neste møte i EØS-komiteen i Brussel, såkalt kommentert liste. Det er imidlertid sjelden at statsråden redegjør muntlig for rettsaktene i selve europautvalgsmøtet, eller at medlemmene i Europautvalget har konkrete kommentarer på dette stadium.

Dersom et fysisk møte ikke kan holdes, sendes rettsaktene ut på e-post med en gitt frist for tilbakemelding (såkalt skriftlig prosedyre). Dette gjelder blant annet i juli og september (i valgår) samt dersom det er behov for å konsultere om hastesaker mellom de oppsatte møtene i Europautvalget. Erfaringsmessig er det svært sjelden spørsmål eller kommentarer i saker som behandles ved skriftlig prosedyre.

I gjennomføringsfasen har Stortinget en rolle i de sakene som krever samtykke, jf. Grunnloven § 26 andre ledd, samt å fatte lovvedtak der gjennomføring av rettsakten i norsk rett krever det.

Oppfølgingsfasen er i all hovedsak (ansett som) regjeringens ansvar, og Stortinget er sjelden involvert.

4.2.4 SÆRLIG OM RETTSAKTER UNDER SCHENGEN-SAMARBEIDET

Schengen-avtalen, som skal sikre felles ytre grensekontroll og opphevelse av indre grensekontroll i Schengenområdet, er på samme måte som EØS en dynamisk avtale, der nye avtaler forutsettes innlemmet fortløpende.¹⁷

Norge og Islands tilknytningsavtale til Schengen¹⁸ innebærer at det er opprettet et fellesorgan mellom medlemslandene i EU, Europakommisjonen samt de fire assosierte Schengen-medlemmene Norge, Island, Sveits og Liechtenstein. Fellesorganet skal holdes informert om og drøfte nytt Schengen-regelverk under forberedelse, jf. artikkel 4 og 5. Norge og Island har også forslagsrett i fellesorganet, og deltakelse i Kommisjonens komitologiprosedyrer er nærmere regulert i en tilleggsavtale fra 2011.¹⁹ Dette gir en «mer formell og reell tilgang til beslutningsprosessene» enn i EØS,²⁰ og Norge kan gi innspill om norske posisjoner også under behandlingsfasen.

Det er imidlertid fortsatt EUs institusjoner som vedtar regelverket. Norge og Island avgjør på folkerettslig grunnlag om de vil godta det. I motsetning til i EØS er det ikke rom for tilpasningstekster, og innlemmelse skjer ved notifikasjon til EU om at rettsakten er godtatt. Schengen-avtalen har også en såkalt giljotinklausul, det vil si at dersom Norge nekter å godta en rettsakt, faller

17. En oversikt over vedtatte Schengen-rettsaker finnes på europalov.no.

18. Avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket av 18. mai 1999.

19. Avtale mellom Den europeiske union og Island Liechtenstein, Norge og Sveits om disse statenes deltakelse i arbeidet i komiteene som bistår Europakommisjonen i utøvelsen av dens myndighet ved gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket av 22. september 2011.

20. NOU 2012:2 kapittel 5.2

hele samarbeidet (etter meglingsforsøk) bort for Norges del.²¹

Også Schengen-rettsakter kan på samme måte som i EØS kreve lovendring eller annet stortingsvedtak, slik at Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 andre ledd er påkrevd.

4.2.5 REGJERINGENS INVOLVERING I ARBEIDET MED REGELVERKSUTFORMING I EU

Utredningsinstruksen²² har regler om regjeringens involvering i arbeidet med utvikling av rettsakter i EU. Kapittel 5 i instruksen omhandler EØS- og Schengen-saker. Av § 5-1 «Ansvarsfordeling i EØS- og Schengen-saker» fremgår blant annet følgende:

«Det ansvarlige departementet har ansvaret for å forberede og fremme norske posisjoner, for at beslutninger fattet i EØS-organene eller innenfor Schengensamarbeidet gjennomføres nasjonalt, og for å følge med på rettsutviklingen innenfor sitt ansvarsområde.»

Forankring og samordning er omtalt i § 5-2, og det slås her fast at

«Ansvarlig departement skal involvere andre berørte departementer på en hensiktsmessig måte i arbeidet med EØS- og Schengen-saker. Dette kan skje gjennom behandling i spesialutvalgene, både i utrednings-, behandlings- og innlemmelsesfasen.

Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, om topilarstrukturen eller om behov for materielle tilpasningstekster for øvrig, skal forelegges Utenriksdepartementet.

Spørsmål om gjennomføring av EØS-regelverk og regeltekniske spørsmål om utforming av tilpasningstekster skal ved behov forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.»

Det følger videre av § 5-3 «Utarbeiding og fremme av norske posisjoner i EØS-saker» at

«Departementene med underliggende virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder så tidlig som mulig identifisere prosesser som blir forberedt i Kommisjonen, og som kan være EØS-relevante eller på annen måte ha betydning for EØS-samarbeidet.

I saker som kan få vesentlig betydning for Norge, bør norske vurderinger og synspunkter spilles inn til Kommisjonen før denne fremmer forslag til regelverk. Det skal innhentes synspunkter fra berørte interesser med mindre det er spesielle forhold som tilsier at det ikke kan gjøres.

Departementene skal sørge for at det systematisk informeres om Kommisjonens høringer og om muligheten til å gi innspill til Kommisjonen.

Norsk posisjon videreutvikles og fremmes etter behov i takt med beslutningsprosessen i EU.

Første til fjerde ledd gjelder tilsvarende for EU-byråers prosesser og høringer.»

Dette innebærer at ansvarlig departement på et tidlig stadium i prosessen skal vurdere om et forslag til en rettsakt kan få «vesentlig betydning for Norge». Utredningsinstruksen nedfeller ingen konkrete rutiner for hvordan norske posisjoner skal etableres, eller når de skal spilles inn. I Veileder til utredningsinstruksen fremgår imidlertid følgende (punkt 5.3.1).²³

«Norske deltakeres mandat og rolle bør klargjøres før deltakelse i komiteer og ekspertgrupper, for eksempel om man er oppnevnt som deltaker i egenskap av å være fagekspert, eller om man representerer departementet eller virksomheten.

Når en underliggende virksomhet deltar i regelverksutformingen, skal den ha tett kontakt med det ansvarlige departementet for å bidra til en koordinert norsk holdning og posisjon. Man bør utarbeide gode rutiner for å identifisere saker av vesentlig betydning tidlig, slik at man sikrer at slike saker blir løftet opp til rett nivå i forvaltningen. Felles rutiner bør nedfelles skriftlig for å unngå usikkerhet om arbeidsdeling og informasjonsflyt mellom departement og underliggende virksomhet. [...]»

Når det gjelder utvikling av norske posisjoner og/eller synspunkter, fremgår blant annet at i saker som kan få vesentlig betydning for Norge, bør medvirkningsarbeidet igangsettes så snart man får kjennskap til slike initiativer. Tydelige norske posisjoner er nødvendig for at norske myndigheter kan delta i politikktutformingen i EU, og de bør derfor utvikles tidlig. Posisjonen bør inneholde konkrete norske synspunkter på hovedelementene i forslaget.

Hva som anses som saker av «vesentlig betydning», må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Momenter i vurderingen er om saken har vesentlige økonomiske eller administrative virkninger for norske interesser, om den reiser særlige rettslige eller institusjonelle spørsmål, og/eller om den griper vesentlig inn i norsk handlefrihet. Andre momenter kan være at regelverket berører mange personer eller griper betydelig inn i rettsstillingen til ulike aktører eller personer.

Saker av viktighet skal på vanlig måte forelegges regjeringen. EØS-saker som anses for å være av «vesentlig betydning» for Norge, vil ofte være av en slik karakter at de nødvendiggjør regjeringsbehandling.

Regjeringen har videre etablert spesialutvalg som skal bidra til samordning mellom departementene i sa-

21. Se også omtale av prosedyre i Schengen-saker i Veileder til utredningsinstruksen kapittel 5.

22. Instruks om utredning av statlige tiltak, sist revidert med virkning fra 1. november 2024. De viktigste endringene i revisjonen er knyttet til arbeidet med EØS-saker og skal presisere ansvar for å involvere andre departementer, tydeliggjøre ansvar for å følge opp rettsutvikling og presisere ansvar for oversettelser. Samlet skal endringene bidra til mer helhetlig og effektiv deltakelse i EØS-samarbeidet.

23. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en veileder til utredningsinstruksen (oppdatert per 24. oktober 2024), som gir råd og hjelp i utredningsarbeidet. Innholdet i veilederen er ikke bindende, men utfyller og forklarer innholdet i instruksen.

ker som berører flere departementer og underetater. Ledelse og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departementet som har forvaltningsmessig hovedansvar. Det finnes også et spesialutvalg for Schengen-saker. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i alle utvalgene.

EØS-relevante forslag som er under arbeid i Kommissjonen eller Rådet, vurderes og følges opp i utvalgene. Spesialutvalgene møtes så ofte som det er nødvendig for å kunne vurdere å fremme norske posisjoner. Det fagansvarlige departement skal sikre at alle sider som angår en sak, blir belyst. EØS-notatbasen er et viktig verktøy for bruk i spesialutvalgenes arbeid med EU/EØS-saker.

Arbeidsgruppen har fått opplyst fra Utenriksdepartementet²⁴ at regjeringen arbeider med opprettelse av en ny EØS- og Schengen-notatbase, og det er forventet at første versjon av ny notatbase kan tas i bruk høsten 2026. I første omgang er det departementenes og etatens saksbehandlingsverktøy for utarbeidelse av notatene som endres. De nye tekniske løsningene skal legges til rette for at notater utarbeides og publiseres raskere, og at kvaliteten på notatene blir bedre.

4.2.6 NÆRMERE OM FORANKRING AV NORSKE POSISJONER I TIDLIG FASE

Norske eksperter deltakelse i EU-arbeidsgrupper er etter det arbeidsgruppen har fått opplyst, godt forankret i de ansvarlige departementene. Departementene har ansvar for å sikre politisk involvering når det er nødvendig, og for å sørge for at norske innspill i EU-prosesser bygger på en helhetlig vurdering av norske interesser. I praksis skjer dette gjennom løpende dialog mellom departementer og direktorater og gjennom etablerte EØS-koordineringsmekanismer.

I hvilken grad spørsmål som behandles i arbeidsgrupper i EU, blir løftet opp på politisk nivå nasjonalt, når norske eksperter deltar og gir innspill, varierer noe mellom de ulike departementene og underliggende etatene. Dette skyldes både variasjoner i fagområdene og forskjeller i hvor store politiske eller samfunnsmessige konsekvenser regelverksutviklingen i EU kan ha på de enkelte feltene.

Arbeidsgruppen har for øvrig fått tilbakemelding om at regjeringen deler Eldring-utvalgets vurdering av at tidlig involvering av relevante parter i EØS-arbeidet kan bidra til bedre nasjonal gjennomføring. Flere departementer har de siste årene styrket dialogen med næringsliv, organisasjoner og andre berørte aktører, særlig i faser der EU-regelverk fortsatt er under utforming, og gjennom bruk av høringsinstituttet. Det er opplyst at det arbeides videre med å systematisere den-

ne praksisen slik at offentligheten blir informert så tidlig som mulig.

5. Praksis i andre land

5.1 Innledning

Arbeidsgruppen mener det er en målsetting at Stortinget får mer utfyllende informasjon og kan diskutere saker på et tidspunkt hvor det er mulig for Norge å påvirke EUs regelverksutforming. Dette innebærer at Stortinget bør gis innblikk i prosessene på et tidligere stadium enn det som er tilfellet i dag.

Eldring-utvalget uttalte blant annet følgende om dette (NOU 2024:7 på s. 116):

«Som konsultasjonsorgan skal ikke Europautvalget gjøre vedtak, men det er rom for politisk diskusjon. Referater fra møtene er åpent tilgjengelige, og viser at representantene ofte har spørsmål til regjeringen om aktuelle saker og ber om avklaringer knyttet til EØS-relevans eller statusoppdateringer på framdrift. Med andre ord kan Europautvalget være en anledning for Stortinget til også å drøfte innholdet i nytt regelverk. En utfordring er at regjeringen ofte er sent ute med å med dele Norges posisjon, noe som vanskeliggjør konkrete diskusjoner. Dette skyldes delvis den norske tilknytningen. Siden Norge ikke møter i Rådet, er det ikke krav som i mange medlemsstater, som for eksempel Danmark og Sverige, til å innhente mandat fra nasjonalforsamlingen i forkant av forhandlinger. Likevel har det hendt at enkelte opposisjonspartier har vært tidlig ute med å markere sitt ståsted, for å signalisere til regjeringen hva som vil være politisk akseptabelt og ikke. På samme måte som for forvaltningen, er både omfang og tempo på regelverksproduksjonen en utfordring for Stortinget (se kapittel 5). For eksempel vil Europautvalget ha problemer med å følge opp et forslag før Europaparlamentet og Rådet har fastsatt sine posisjoner og begynt forhandlinger. Denne delen av beslutningsprosessen har Norge ikke tilgang til.»

Arbeidsgruppen nevner videre at utviklingen i omfang og tempo i regelverksutformingen i EU også innebærer en (økende) utfordring, fordi EFTA/EØS-delegasjonen kun har møter med EU-parlamentarikere innenfor rammen av Parlamentarikerkomiteen for EØS to ganger i året. Det er i tillegg varierende hvem som møter fra EU-siden, noe som gir lite kontinuitet i denne møtestrukturen.

Arbeidsgruppen har, med dette som bakteppe, sett nærmere på om det kan hentes inspirasjon fra prosessene blant annet i Folketinget i Danmark og Riksdagen i Sverige når det gjelder dialog mellom regjering og parlament om viktige EU-saker som er under behandling.

I Danmark gir Folketingets Europautvalg forhandlingsmandat til den danske regjeringen i EUs ministerråd (Rådet). I Sverige foregår regjeringens konsultasjon

24. Jf. e-post fra UD (klarert av statssekretær Astrid Bergmål) 18. mars 2026.

av Riksdagen primært gjennom EU-nämnden. Regjeringen «samråder» (konsulterer) EU-nämnden før hvert nye møte i Rådet om hvordan Sverige skal stille seg i saker der Rådet skal ta beslutning. Selv om både Sverige og Danmark er EU-medlemmer, og deres arbeidsformer dermed ikke nødvendigvis er helt overførbare til norske forhold, er det relevant å se hen til hvordan dialogen mellom regjeringen og parlamentet er organisert i disse landene. Det er i tillegg hensiktsmessig å se hen til særlig hvordan vår EØS/EFTA-partner Island håndterer tilsvarende problemstillinger i sitt parlament, Althingi. Nedenfor følger en overordnet oversikt over prosessene i de tre landene.

5.2 Folketinget i Danmark

5.2.1 EUROPAUDVALGET

Den danske regjeringen fører Danmarks EU-politikk i Ministerrådet (Rådet). Folketinget kontrollerer regjeringens EU-politikk for å sikre at den har politisk flertall bak seg. Europaudvalget er én av Folketingets 30 komiteer, og har ukentlige møter. Komiteens ansvar og oppgaver er nedfelt i vedlegg til forretningsordenen²⁵ på følgende måte:

«5) Europaudvalget (EUU)

Behandling af regeringens forhandlingsoplæg til EU-politik og koordinering af Folketingets arbejde med EU-sager.

Udvalget arbejder med EU-politik generelt og behandler de forhandlingsoplæg, som regeringens ministre forelægger for udvalget i sager "af større rækkevidde" forud for forhandlinger i EU.

Udvalget beskæftiger sig også med det multilaterale handelssamarbejde under World Trade Organization og koordinerer arbejdet, når Folketinget behandler EU-sager.»

De nærmere bestemmelsene om hvordan arbeidet i Europaudvalget foregår, er ikke regulert i forretningsordenen for Folketinget, men fremgår av avtaler inngått mellom regjeringen og Europaudvalget i såkalte prosedyreberetninger (det er inngått en rekke slike avtaler siden 1973). Prosedyreberetningene finnes i sammenskrevet utgave og er omtalt på Folketingets nettsider.²⁶

5.2.2 FORHANDLINGSMANDAT I SAKER AV STØRRE REKKEVIDDE

Det følger av de nevnte prosedyreberetningene at regjeringen i EU-saker som vurderes å være av «større rækkevidde» for Danmark, forelegger et forhandlingsopplegg for Europaudvalget. Dette skal normalt forelegges Europaudvalget senest åtte uker før saken skal be-

sluttes i Rådet. I saker av større rækkevidde skal regjeringen løpende og så tidlig som mulig orientere Folketinget muntlig, og som en klar hovedregel gjelder at Europaudvalget skal orienteres minst en gang om saken før forhandlingsopplegg blir fremlagt. Generelt gjelder at regjeringens orientering til Europaudvalget skal skje på en slik måte og på et tidspunkt som sikrer både Folketingets innflytelse og regjeringens forhandlingsfrihet.

Hva som ligger i begrepet «større rækkevidde», er ikke nærmere definert i prosedyreberetningene, men ifølge regjeringens egne, interne retningslinjer skal vurderingen i fagdepartementet foretas på bakgrunn av et faglig skjønn hvor vurdering av sakens politiske, økonomiske og juridiske betydning spiller inn. Det er ikke fastsatt ytterligere kriterier. Hvis etterfølgende nasjonal gjennomføring av den aktuelle EU-rettsakten vil kreve behandling i Folketinget (som lovvedtak eller at rettsakten har budsjettmessige konsekvenser), er saken normalt ansett å være av «større rækkevidde» og innebærer at Folketinget får seg forelagt et mandat.

Behandlingen av en slik sak foregår muntlig på et møte i Europaudvalget. Det foretas ikke votering i Europaudvalget, men partiene gir uttrykk for sine holdninger muntlig i møtet, og representantene gir eventuelt, på vegne av sitt parti, uttrykk for om de ikke støtter regjeringens posisjon. Lederen for Europaudvalget (som vanligvis er fra et parti som ikke sitter i regjering) konkluderer i møtet om det er flertall eller ikke for regjeringens presenterte forhandlingsopplegg. Når det tas stilling til om det er flertall eller ikke for regjeringens linje, konkluderes det på bakgrunn av partienes representasjon i Folketingssalen (plenium) – og dermed ikke basert på hvor mange representanter partiene har i Europaudvalget.

Dersom det ved behandlingen i Rådet viser seg at et forslag til rettsakt blir grunnleggende endret eller det ligger an til en løsning som avviker vesentlig fra det opprinnelige forslaget, kan det være nødvendig at regjeringen kommer tilbake til Europaudvalget med et revidert forhandlingsopplegg.

5.2.3 NIVÅ 2-RETTSAKTER

De samme retningslinjene gjelder for nivå 2-rettsakter (delegerte rettsakter og gjennomføringsrettsakter) fastsatt av Kommisjonen. I og med at det her ofte er korte tidsfrister, skjer fremleggelse av forhandlingsopplegg eller orienteringen i all hovedsak skriftlig i form av et notat. Notatet skal sendes Europaudvalget og berørt fagkomité innen åtte dager før beslutning treffes i Kommisjonen. Europaudvalget kan beslutte å innkalle ansvarlig statsråd for nærmere orientering.

25. Forretningsordenens bilag, Om de stående udvalgs navne og sagsområder. Kan finnes på Folketingets nettsider: <https://www.ft.dk/dokumenter/bestil-publikationer/publikationer/forretningsorden/forretningsorden-for-folketinget>

26. Se nærmere om Europaudvalgets arbeid på Folketingets nettsider: <https://www.ft.dk/udvalg/udvalgene/euu/arbejde>

I orienteringssaker skal regjeringen orientere Europaudvalget senest når regjeringen begynner å binde seg til en posisjon, og senest fire uker etter at Kommisjonen har fremsatt forslag. Det er videre et krav av regjeringen på forsiden av notatet angir sin vurdering av hvilke konsekvenser forslaget vil få for rettstilstanden i Danmark, samt regjeringens holdning til forslaget. Europaudvalget og relevant fagkomite har anledning til å protestere opptil åtte dager etter å ha mottatt den skriftlige orienteringen fra regjeringen.

5.2.4 SAKER AV VESENTLIG BETYDNING

Saker som blir vurdert å være av «væsentlig» betydning, forelegges Europaudvalget til orientering, vanligvis ved muntlig orientering, men det kan også gjøres skriftlig.

5.2.5 FAGKOMITEENS ROLLE I ARBEIDET MED EU-SAKER

Fagkomiteenes behandling av EU-relaterte saker tar utgangspunkt i en prioritert liste på 10–15 saker, fastsatt av Folketinget. Regjeringen er forpliktet til å legge frem forslag til de rettsaktene som står på den prioriterte listen for den relevante fagkomité, innen åtte uker etter at forslaget er fremsatt av Kommisjonen.

Europaudvalget kan anmode en fagkomité om å komme med uttalelse til et forslag til EU-rettsakt. En slik uttalelse fra en fagkomité danner grunnlag for at Europaudvalget i samarbeid med fagkomiteen kan avgi høringssvar til Kommisjonen på vegne av Folketinget

Folketingets fagkomiteer (udvalg) har i tillegg mulighet til å innkalle den relevante statsråd i forkant av møter i Rådet, stille spørsmål til regjeringen eller avholde møter med de danske medlemmer av Europaparlamentet. Fagkomiteene har også mulighet til å avgi en uttalelse om de enkelte forslagene som Europaudvalget har til behandling, som innspill i forbindelse med Europaudvalgets senere behandling av regjeringens forhandlingsopplegg.

Fagkomiteene kan også avgi uttalelse til Europaudvalget vedrørende Kommisjonens høringsdokumenter. Til generell støtte for både Europaudvalget og fagkomiteene ved behandlingen av Kommisjonens lovforslag og andre vesentlige initiativer utarbeider regjeringen et grunnlagsnotat (samt en vurdering av om nærhetsprinsippet²⁷ er ivarettatt) om hvert enkelt initiativ. Dette skal oversendes de relevante fagkomiteene og Europaudval-

get senest fire uker etter at forslaget er fremsatt i dansk språkversjon.

5.2.6 ORIENTERING OM SAKER FOR EU-DOMSTOLEN OG TRAKTATBRUDDSSAKER I KOMMISJONEN

Regjeringen skal muntlig orientere Europaudvalget om vesentlige saker for EU-domstolen hvor det er besluttet å inngi innlegg på vegne av Danmark. Det er opp til regjeringens skjønn å avgjøre hva som anses som en «vesentlig» sak, men utgangspunktet er at den ansvarlige statsråd skal orientere om større, prinsipielle saker som kan få vesentlige lovmessige eller økonomiske konsekvenser for Danmark. Det er opp til regjeringens skjønn å avgjøre på hvilket stadium dette gjøres, men Folketinget skal gis orientering før EU-domstolen avsier dom i saken.

Regjeringen skal alltid (skriftlig) orientere Europaudvalget når den beslutter å gi innlegg i en sak for EU-domstolen, i både prejudisielle saker og direkte søksmål.

Regjeringen sender i tillegg Europaudvalget og relevant fagkomité en kort meddelelse om mottatt åpningsbrev fra Kommisjonen i mulige traktatbruddssaker mot Danmark. Oversendelsen er offentlig tilgjengelig, men Europaudvalget mottar i tillegg selve åpningsbrevet og regjeringens svar, som er unntatt offentlighet. Europaudvalget holdes deretter løpende orientert om utviklingen i saken, til fortrolig orientering.

Regjeringen sender en gang i måneden en oppdatert liste over pågående traktatbruddssaker mot Danmark. Listen opplyser blant annet om eventuell ny korrespondanse i de enkelte sakene, og regjeringen kan velge at informasjonen gis fortrolig.

Regjeringen sender i tillegg en gang hver tredje uke en oppdatert liste til Europaudvalget over EU-domstolens aktiviteter de kommende tre ukene. Listen omfatter saker som Danmark deltar i, og saker som den danske regjering ellers følger med på.

5.2.7 BEHANDLING AV KOMMISJONENS HØRINGS-DOKUMENTER

Til støtte for Europaudvalgets behandling av Kommisjonens høringsdokumenter sender regjeringen bakgrunnsnotater om vesentlige høringsdokumenter (meddelelser mv.) hvor Kommisjonen anmoder om høringssvar.

27. Subsidiaritetsprinsippet eller «nærhetsprinsippet» gjelder der EU-statene har gitt EU myndighet, og innebærer en begrensning på EUs lovgivningskompetanse. Prinsippet innebærer at beslutninger skal tas på et så lavt nivå som mulig, og at EU – bortsett fra der EU har enekompetanse – utelukkende handler når det vil være mer effektivt enn å handle på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. TEU artikkel 5(3) lyder: «I henhold til nærhetsprinsippet skal Unionen på områder som ikke hører under dens enekompetanse, treffe tiltak bare dersom og så langt målene for det foreslåtte tiltak ikke kan nås i tilstrekkelig grad av medlemsstatene på sentralt, regionalt eller lokalt plan, og derfor, på grunn av det foreslåtte tiltaks omfang eller virkninger, bedre kan nås på unionsplan.» Tilsvarende vurdering er ikke aktuell i EØS, da EØS/EFTA-statene ikke har overført formell lovgivningsmyndighet til EU.

Europaudvalget tar stilling til om dokumentet skal behandles i Europaudvalget, eller om det skal sendes videre til relevant fagkomité med anmodning om at den eller de behandler saken. Når fagkomiteens uttalelse foreligger, inngår det som et ledd i Europaudvalgets videre vurdering av om det skal avgis et hørings svar, og om det eventuelt er behov for nærmere saksbehandling i form av en høring, spørsmål til fagstatsråden, debatt eller annet.

Når regjeringen avgir hørings svar til Kommisjonen som ledd i arbeidet med et lovforslag, sendes disse alltid i kopi til Europaudvalget.

5.2.8 OFFENTLIGHET

Europaudvalgets møter er som utgangspunkt åpne. Dersom hensynet til viktige forhandlingsinteresser tilsier det, kan likevel utvalgets møter eller enkelte punkter på dagsordenen være lukkede. Utvalget og regjeringen beslutter i fellesskap hvilke saker som eventuelt skal behandles bak lukkede dører.

De fleste dokumenter som regjeringen oversender til Europaudvalget, er offentlig tilgjengelige og blir i forbindelse med registreringen i Eurpaudvalgets sekretariat lagt ut på EU-Oplysningens og Folketingets hjemmesider. Enkelte dokumenter inneholder fortrolige opplysninger og blir dermed stemplet «Fortrolig». Disse dokumentene blir ikke offentliggjort. Denne typen dokumenter kan eksempelvis omfatte dokumenter til møter i Det europeiske råd (stats- eller regjeringssjefene i medlemslandene samt presidenten i Europakommisjonen) eller åpningsbrev fra Kommisjonen, begrunne uttalelser eller stevninger i traktatbruddssaker.

Dersom Europaudvalgets møte holdes for lukkede dører, gjelder Folketingets alminnelige regler om taushetsplikt om forhandlinger i et utvalg (tilsvarende Stortingets fagkomiteer), jf. Folketingets forretningsorden²⁸.

5.3 Sveriges riksdag

5.3.1 EU-NÄMNDEN

Det er den svenske regjeringen som representerer Sverige i EU, men regjeringen må ha støtte i Riksdagen for sitt standpunkt i ulike EU-spørsmål. Slik samråd med riksdagen skjer i EU-nämnden. EU-nämndens ar-

beid er beskrevet på Riksdagens hjemmesider.²⁹ Arbeidsgruppen har også innhentet informasjon fra Riksdagens utredningstjenst (RUT).³⁰

EU-nämnden er sammensatt på samme måte som Riksdagens komiteer (utskott) med 17 representanter fra alle riksdagspartiene. EU-nämndens medlemmer sitter samtidig i andre komiteer. EU-nämnden har mange vararepresentanter og endrer i en viss utstrekning sammensetning avhengig av hvilket fagområde råds-møtet gjelder.

RUT opplyser følgende om bakgrunnen for opprettelsen av EU-nämnden og systemet med samråd før møter i Rådet og Det europeiske råd:

«Att EU-nämnden inrättades i samband med Sveriges EU-inträde motiverades bland annat med att det inte ansågs tillräckligt att riksdagens inflytande över Sveriges intressen inom EU endast utövades genom kontroll i efterhand. Avsikten var att ge riksdagen ett aktivt och reellt inflytande, med möjlighet att i förväg påverka Sveriges ståndpunkter inför EU-förhandlingar och beslut. Konstitutionsutskottet har återkommande framhållit att dessa samråd är riksdagens mest effektiva sätt att påverka EU-frågor.»³¹

5.3.2 «SAMRÅD» I EU-NÄMNDEN – UNDERLAGSMATERIALE OG MØTEFORM

Regjeringen «samråder» (konsulterer) EU-nämnden før hvert nye møte i Rådet om hvordan Sverige skal stille seg i saker der Rådet skal ta beslutning. Normalt finner samråd i EU-nämnden sted på fredager og gjelder ministerrådets møte den kommende uken. Hvilken statsråd som møter, avhenger av hvilke spørsmål som skal tas opp, og hvilken statsråd som da skal representere Sverige i Rådet.

Informasjon fra regjeringen til EU-nämnden før samråd skal gis på et så tidlig stadium som mulig,³² det vil si at regjeringen skal gi foreløpig informasjon om de sakene som skal opp i et råds møte, i så god tid som mulig før EU-nämndens møte. EU-nämnden skal i sin tur sende informasjonen videre til berørte komiteer. Nærmere datoen for EU-nämndens møte oversender regjeringen endelig dagsorden for råds møtet til EU-nämnden, sammen med en skriftlig redegjørelse («rådspromemorior») for de forslagene som skal behandles. Det skriftlige underlaget gir en kort beskrivelse av spørsmålet, hva

28. Forretningsorden for Folketinget, finnes på Folketingets nettsider (under Alle publikationer).

29. Se artikkelen «Så arbetar EU-nämnden», <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/utskotten-och-eu-namnden/sa-arbetar-eu-namnden/>. Fremstillingen her er i betydelig grad basert på denne beskrivelsen. EU-nämnden forutsettes i Regeringsformen, se kapittel 10 § 10. Dens sammensetning og virksomhet er nærmere regulert i Riksdagsordningen (RO), særlig kapittel 7, se . Her fremgår det blant annet at EU-nämnden skal velges for hver valgperiode (§ 1), hvor mange representanter som skal sitte i den (§ 4), hvilke møteformer den skal ha (§§ 15 -20). Ytterligere rutiner er fastlagt i Arbetsrutiner för EU-information och överläggningar i utskotten och samråd i EU-nämnden. Dnr 24-2022/23. Uppdaterad av Utskottsavdelningen och verifierad av ordförandekonferensen 2022-10-20. Disse synes ikke å være publisert på nettet.

30. Vi gjør oppmerksom på at enkelte kilder vist til i fotnotene kommer fra RUTs innspill, og at der disse kildene ikke foreligger digitalt, har arbeidsgruppen ikke selv undersøkt disse nærmere.

31. Isberg & Hegeland (2025) kommentaren till 7 kap. 3 §; bet. 1994/95:KU22; förslag 1994/95:TK1; framst. 2013/14:RS3, s. 165 f; bet. 2013/14:KU10, s. 136–152.

32. Isberg & Hegeland (2025) kommentaren till 7 kap. 3 §; bet. 1994/95:KU22; förslag 1994/95:TK1; framst. 2013/14:RS3, s. 165 f.

Rådet ventes å gjøre, og et forslag til svensk standpunkt.³³

I EU-nämndens møte er det foreløpige standpunktet regjeringen har redegjort for, utgangspunkt for diskusjonene. Regjeringens standpunkt kan revideres under møtet, og representanter som er uenige i regjeringens syn, kan melde «avvikande ståndpunkt». I møtet kan det skriftlige underlaget suppleres av en muntlig redegjørelse.

Regjeringen skal ikke bare samråde med Riksdagen om endelige beslutninger, men også i spørsmål som regjeringen må ta fortløpende stilling til underveis i forhandlingene. I krevende forhandlinger hender det at regjeringen trenger nytt mandat fra Riksdagen underveis i forhandlingene. I slike tilfeller skjer samrådet med EU-nämnden digitalt eller på telefon. Samtlige punkter på Rådets dagsorden skal behandles i samrådet, både diskusjonspunkter og beslutningspunkter.

Samråd skal også finne sted før møter i Det europeiske råd. Det europeiske råd³⁴ består av stats- og regjeringssjefer i EU-landene og fastsetter overordnede politiske retningslinjer og prioriteter, men har ikke noen formell rolle i EUs lovgivningsprosess. I disse møtene er det statsministeren som representerer Sverige, og som møter i EU-nämnden før møtet.

I hastesaker kan skriftlig samråd benyttes. Også ved såkalte A-punkter, det vil si punkter som er ferdigforhandlet og som ikke vil bli gjenstand for diskusjon i Rådet, benyttes skriftlig prosedyre. Det er langvarig praksis at skriftlige samråd skal ha en tidsfrist på minst to timer.

5.3.3 RIKSDAGENS MANDAT TIL REGJERINGEN GJENNOM EU-NÄMNDEN

Etter samrådet har regjeringen fått mandat fra Riksdagen om hvilket standpunkt den skal innta i forhandlingene, som den ventes å følge. Også der det er statsministeren som møter EU-nämnden før møter i Det europeiske råd, får han mandat fra Riksdagen i spørsmål som skal tas opp på møtet.

Regjeringen er ikke rettslig forpliktet til å følge Riksdagens mandat, men unnlattelse av å følge Riksdagens syn kan føre til mistillit.³⁵

Hvis EU-nämnden ved skriftlig samråd i hastesaker ikke rekker å ta stilling til en sak før rådsforhandlingene

avsluttes, kan regjeringen ta parlamentarisk forbehold i påvente av mandat fra EU-nämnden.³⁶

5.3.4 OFFENTLIGHET

Statsministerens samråd med EU-nämnden før møter i Det europeiske råd er normalt åpne og strømmes på nett-TV på Riksdagens nettsider.

Møtene før møter i Rådet er derimot lukket. Referatene fra møtene blir likevel offentlige etter renskriving og justeringer og legges ut på Riksdagens hjemmesider.³⁷ Opplysninger som anses som hemmelige, unntas. Riksdagen skriver på sine hjemmesider at dette for eksempel kan være «oppgifter som gjelder slutskedet i en känslig förhandling i ministerrådet eller vilken alternativ ståndpunkt Sverige ska inta om den första ståndpunkten inte är framgångsrik».

Når visse opplysninger holdes hemmelige, er det normalt for å unngå å undergrave Sveriges forhandlingsposisjon i Rådet.

RUT opplyser at det ikke finnes nyere statistikk over hvor ofte det gjøres unntak fra offentlighet. I årene 1995 til 2005 forekom hemmeligstempling av visse opplysninger i 25 pst. av møtene.³⁸

5.3.5 ØVRIG ARBEID MED EU-SPØRSMÅL I RIKSDAGEN

Riksdagen påvirker Sveriges EU-politikk på flere måter enn gjennom samrådene i EU-nämnden.³⁹

5.3.5.1 Regjeringens informasjon til Riksdagen

Regeringsformen kap. 10 § 10 pålegger ikke bare regjeringen å avholde samråd med EU-nämnden, men også å informere Riksdagen fortløpende «om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen».

Regjeringen sender kontinuerlig skriftlig informasjon til Riksdagen, blant annet rapporter fra møter i Rådet og såkalte faktapromemorior (fakta-PM)⁴⁰, der regjeringen «samanfattar aktuella lagförslag eller meddelanden från EU-kommissionen och regeringens syn på dem».

Rapport *etter* rådsmøtene skal også overleveres til Riksdagen innen fem arbeidsdager etter avslutningen av møtet.⁴¹ I tillegg til fortløpende informasjon gir re-

33. Disse redegjørelsene kommer normalt så kort tid før møtet i EU-nämnden at det ikke har vært ansett formålstjenlig at de også sendes til berørte komiteer. Foreløpig dagsorden for rådsmøter publiseres i begynnelsen av hver formannskapsperiode i EU (dvs. hvert halvår), og den endelige dagsordenen før et møte blir normalt klar to til tre uker før rådsmøtet.

34. Se TEU artikkel 15.

35. Se artikkelen «Så arbetar EU-nämnden» på Riksdagens hjemmesider.

36. Utredning från Riksdagsförvaltningen 2017/18:URF1, s. 96 f.; bet. 2013/14:KU10, s. 139.

37. <https://www.riksdagen.se/sv/sok/?doktyp=eunprot>.

38. Hegeland, H. (2006). Nationell EU-parlamentarism: Nationell EU-parlamentarism: riksdagens arbete med EU-frågorna, s. 86.

39. Se artikkelen «Arbetar med EU-frågor» på Sveriges riksdags hjemmesider: <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/arbetar-med-eu-fragor/> (med underfaner).

40. <https://www.riksdagen.se/sv/sok/?avd=dokument&doktyp=fpm>.

gjeringsen hvert år Riksdagen Årsboken om EU (9 kap. 21 § RO).⁴²

5.3.5.2 Komiteenes EU-arbeid

Riksdagens komiteer skal engasjere seg i EU-spørsmål innenfor sine respektive ansvarsområder ved å følge arbeidet i EU.⁴³ Komiteene har mulighet til selvstendig å ta opp ulike EU-saker i vid forstand.

Komiteene driver blant annet «granskning» av EU-dokumenter innenfor sine fagområder. Granskning gjelder såkalte strategiske dokumenter, for eksempel «idéedokument, diskussionsunderlag och långsiktiga planer för kommande lagstiftning». Riksdagen avgjør om den ønsker granskning avhengig av dokumentets innhold. Komiteen avgir da en uttalelse i såkalt granskningsuttalelse.⁴⁴

Som ledd i komiteenes arbeid med EU-spørsmål har regjeringen (og Regjeringskanselliet) plikt til å gi informasjon dersom en komité ber om det. I tillegg til informasjon har komiteene rett til å be om «överläggning» – et «sakssamråd på politisk nivå» – med regjeringen i saker som gjelder arbeidet i EU.⁴⁵

I korthet er ansvarsfordelingen mellom komiteene og EU-nämnden slik at komiteene skal vurdere sakene på et tidlig stadium, når saken også på EU-nivå diskuteres på lavere nivåer. Samråd i EU-nämnden er derimot spesifikt knyttet til Sveriges posisjon i rådsmøtene.⁴⁶

5.3.5.3 Subsidiaritetsprøving

På områder der både medlemstatene og EU har kompetanse, kan nasjonale parlamenter motsette seg forslaget dersom de mener spørsmålet bedre reguleres på nasjonalt nivå.⁴⁷

I Sverige subsidiaritetsprøver Riksdagen alle lovforslag. Arbeidet skjer i den komiteen som har ansvaret for det respektive fagområdet. Komiteen kan finne at forslaget ikke strider mot subsidiaritetsprinsippet (nærhetsprinsippet), eller også motsette seg EU-lovgivning på feltet.

5.4 Althingi på Island

5.4.1 GENERELT OM KONSULTASJONER

Island er i likhet med Norge medlem av EFTA og EØS og deltar dermed i EUs indre marked gjennom EØS-avtalen.⁴⁸ Island har ikke noe eget europautvalg. Regjeringens konsultasjon med Althingi skjer i stedet gjennom utenrikskomiteen. Det finnes egne prosedyreregler for regjeringens konsultasjoner med Althingi.⁴⁹ Prosedyrereglene inneholder også bestemmelser om andre forhold, blant annet prosedyrer for samtykkesaker og krav til lovforslag i EØS-saker. Da dette ikke gjelder utenrikskomiteens arbeid som konsultasjonsorgan, beskrives denne delen av prosedyrereglene ikke nærmere her.

Regjeringen skal holde utenrikskomiteen orientert om relevant lovgivnings- og politikktutvikling på et tidlig stadium. Regjeringen utarbeider en liste over EØS-prioriteter basert på islandske interesser (EØS-prosedyrereglene artikkel 3) og konsulterer utenrikskomiteen om listen.

På Island skal Althingi konsulteres på to stadier:

Konsultasjon om spesifikke rettsakter som vurderes av EFTAs arbeidsgrupper for inkorporering i EØS, er påkrevd dersom rettsakten krever parlamentarisk samtykke, det vil si dersom det kreves lovendring eller vesentlige kostnader ventes å påløpe (artikkel 5). Utenrikskomiteen kan velge å henvise en slik rettsakt til fagkomiteen for nærmere gjennomgang, og fagkomiteen avgir da en uttalelse om rettsakten. Uttalelsen kan blant annet gi uttrykk for at komiteen ikke har motforestillinger, eller for eksempel påpeke behov for tilpasninger. Når utenrikskomiteen er ferdig med sin behandling, sender den sin posisjon til regjeringen. Der rettsakten har vært henvist til en fagkomité, vedlegges fagkomiteens uttalelse.

Konsultasjoner om rettsakter som krever parlamentarisk samtykke, innledes med en skriftlig redegjørelse fra regjeringen (et slags EØS-notat). Redegjørelsen skal imidlertid gis på et standardisert format, som skal

41. Dette gjelder også rapporter fra uformelle ministermøter i formannskapets regi. Statsministeren gir muntlige rapporter i Riksdagens kamre eller i EU-nämnden etter Rådets formelle og uformelle møter. I tillegg overleveres andre typer EU-dokumenter, som for eksempel underlag for uformelle ministermøter i formannskapets regi, svenske innlegg i saker for EU-domstolen og regjeringens svar på grunngitte uttalelser i traktatbruddsaker. Sveriges riksdag (2022). Arbetsrutiner för EU-information och överläggningar i utskotten och samråd i EU-nämnden. Dnr 24-2022/23. Uppdaterad av Utskottsavdelningen och verifierad av ordförandekonferensen 2022-10-20., s. 29 f.

42. Ibid.

43. 7 kap. 13 § RO.

44. Se artikkelen «Riksdagen granskar EU-dokument» på Riksdagens hjemmesider (<https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/arbetar-med-eu-fragor/riksdagen-granskar-eu-dokument/>).

45. 7 kap. 12 § RO. Se også framst. 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid, s. 49, 51 og 165.

46. Sveriges riksdag (2022). Arbetsrutiner för EU-information och överläggningar i utskotten och samråd i EU-nämnden, s. 5.

47. Se artikkelen «Riksdagen prövar förslag till EU-lagar» på Riksdagens hjemmesider (<https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/arbetar-med-eu-fragor/riksdagen-provar-forslag-till-eu-lagar/>). Hvis dette får støtte av minst en tredjedel av medlemstatene, må forslaget vurderes på nytt, jf. TEU protokoll 2 art. 7(2).

48. Fremstillingen i dette punktet er i stor grad basert på informasjon innhentet fra Althingis administrasjon i tillegg til informasjon som er tilgjengelig på Althingis hjemmesider.

49. Reglur um þinglega meðferð EES-mála (Regler for parlamentarisk prosedyre i EØS-saker), som er tilgjengelig på Althingis hjemmesider. Arbeidsgruppen har i arbeidet forholdt seg til en maskinoversatt versjon av disse.

angi blant annet rettsaktens innhold, antatt betydning for Island, nødvendige lovendringer og eventuelle andre betraktninger. Utvalget har fått tilgang til et par eksempler på slike notater, og inntrykket er at disse er kortere, men satt opp i et mer standardisert format enn norske EØS-notater, der form og lengde på omtale kan variere mye. Utenriksministeren (bistått av embetsverket) møter komiteen dersom den ber om tilleggsforklaringer.

I tillegg til konsultasjoner om rettsakter som ligger til behandling i EFTAs arbeidsgruppe, skal utenrikskomiteen i Althingi, på samme måte som Stortingets europautvalg, konsulteres i forkant av møtet i EØS-komiteen, jf. EØS-prosedyrreglene artikkel 6. Komiteen får i forkant av et møte oversendt en liste over rettsaktene, sammen med relevante bakgrunnsnotater (tilsvarende kommentert liste som sendes Stortingets europautvalg). Listen skal indikere om rettsakten krever lovendring, om det er bedt om tilpasninger, og om disse er akseptert. Departementet må gjøre oppmerksom på rettsakter som er av særlig betydning for islandske interesser, uavhengig av om de krever lovendring. Formatet for listen synes dermed også her noe mer standardisert enn hva som er tilfellet i Norge.

På selve møtet deltar normalt embetsverket, ikke politisk ledelse.

5.4.2 OFFENTLIGHET MED MER

Komitémøter er ikke offentlige, og dette gjelder også regjeringens konsultasjoner med utenrikskomiteen i EØS-saker. Bakgrunnsdokumentene er i utgangspunktet offentlige, men det gjelder visse unntak. Det er blant annet et spesifikt unntak for «documents submitted for discussion at meetings of the Government».

5.4.3 UTENRIKSKOMITEENS ROLLE OG SAKSBEHANDLING

Utenrikskomiteen avholder ikke egne møter for EØS-konsultasjoner. Konsultasjonene kan i stedet stå som egne punkter på dagsordenen sammen med andre saker som ikke er knyttet til EØS-avtalen.

Antall møter der utenrikskomiteen drøfter saker etter prosedyrreglene for EØS-saker artikkel 5, varierer avhengig av hvor mange notifikasjoner som sendes fra Utenriksdepartementet. Konsultasjoner etter prosedyrreglene for EØS-saker artikkel 6 er derimot mer forutsigbare og følger møteplanen til EØS-komiteen, som møtes åtte ganger i året. Det bør bemerkes at dersom det ikke er noen beslutninger på EØS-komiteens dagsorden som krever oppfyllelse av konstitusjonelle krav på islandsk side, blir saken ikke satt på utenrikskomiteens dagsorden. I slike tilfeller sendes listen over EØS-komitébeslutninger (EEA JCDs) til komitémedlemmene.

Deltakelsen på komitémøtene varierer, og det finnes på nåværende tidspunkt ingen parlamentsmedlemmer med særskilt ansvar for EØS-saker. Dette er annerledes når lovforslag som gjennomfører EØS-rettsakter, behandles i fagkomiteene, det vil si etter at rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen. I slike tilfeller utpeker fagkomiteen en saksordfører for det aktuelle lovforslaget.

6. Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger

6.1 Dagens innretning på møtene i Europautvalget

Europautvalget fatter ikke formelle vedtak om godkjenning av nye rettsakter som er foreslått innlemmet i EØS-avtalen, men skal konsulteres om rettsaktene. Det følger av Stortingets forretningsorden § 17 første ledd at

«Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen, og saker som gjelder tilgrensende avtaler med Den europeiske union (EU), skal foregå med Europautvalget. Europautvalget kan også benyttes til konsultasjon med Stortinget om andre handelspolitiske saker og forhandlinger. I slike tilfeller skal også næringskomiteen innkalles.»

Vurderingen av nye eller endrede rettsakter som ligger an til innlemmelse i EØS-avtalen, er dermed formelt en viktig oppgave for Europautvalget, men det er likevel – slik praksis er i dag – de politiske drøftelsene av aktuelle og kommende EU/EØS-saker tidligere i prosess som oftest tar størst plass i møtene. Konsultasjon om rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen, skjer primært skriftlig, ved at Europautvalget i forkant av hvert møte i EØS-komiteen får oversendt en liste over rettsakter som planlegges behandlet på neste møte i EØS-komiteen i Brussel – såkalt kommentert liste. Det er sjelden at statsråden redegjør muntlig for rettsaktene på denne listen i selve europautvalgsmøtet, eller at medlemmene i Europautvalget har konkrete kommentarer på dette stadiet.

Dersom et fysisk møte ikke kan avholdes før det kommende møtet i EØS-komiteen, sendes rettsaktene ut på e-post med en gitt frist for tilbakemelding (såkalt skriftlig prosedyre).

Det er videre praksis for at statsråden(e) gir en (eller flere) orienteringer om komplekse og/eller politisk viktige rettsakter en god stund før disse settes på listen for planlagt innlemmelse. Ofte omtales viktige rettsakter på flere ulike stadier i prosessen og dermed i flere møter i Europautvalget. Ofte skjer dette tidlig i prosess, når et lovforslag fra EU ennå er til behandling i Europaparlamentet og Rådet (altså før et endelig EU-vedtak), men

det kan også være når en viktig rettsakt er vedtatt i EU og fremdeles er til vurdering for EØS-innlemmelse. Medlemmene får i den forbindelse mulighet til å stille konkrete kontrollspørsmål og komme med innspill. Orienteringen er imidlertid vanligvis på et overordnet og generelt nivå, selv der rettsakten også tidligere har vært tema i Europautvalgets møter.

Arbeidsgruppen bemerker at slik særlig den skriftlige informasjonen gis til Europautvalget i dag om rettsaktene som foreslås innlemmet i EØS-avtalen, er det relativt vanskelig å orientere seg og fange opp detaljert informasjon om de mest sentrale rettsaktene og problemstillingene. Det kreves i utgangspunktet ganske god forkunnskap om de ulike områdene for å kunne lese ut av «kommentert liste» hva som særlig vil kunne være viktig for utvalget å drøfte nærmere i møtet. Det gis for eksempel ikke systematisk informasjon i den kommenterte listen om tilpasninger regjeringen har forhandlet med EU-siden, der det er tilfelle, hva innholdet i slike forhandlinger har vært, og hvilket gjennomslag man eventuelt har oppnådd eller ikke. Regjeringen orienterer heller ikke muntlig om dette.

Stortingets administrasjon går gjennom den kommenterte listen (og andre opplyste agendapunkter) i forkant av møtene og utarbeider en informasjonspakke til utvalget, der blant annet politisk sensitive spørsmål fremheves. Også administrasjonen er imidlertid avhengig av at disse forholdene kan leses ut av EØS-notatene som listen lenker til. Erfaringsmessig varierer det betydelig hvor informative EØS-notatene er.

I tillegg oppfyller praksis i dag etter arbeidsgruppens syn ikke forutsetningene i forarbeidene til forretningsordenen § 17, om at Europautvalget skal holdes løpende orientert om forslag til rettsakter fra EU-kommisjonen som vil få relevans for EØS-regelverket.

Europautvalgets rolle ble også drøftet blant annet av Eldring-utvalget i NOU 2024:7, hvor det uttales blant annet følgende:

På s. 16: «Fordi Norge ikke er medlem av EU, tar ikke Norge del i arbeidet i EUs politiske organer. Dette preger Stortingets behandling av EØS-saker. Stortingsbehandling skjer dersom en rettsakt forutsetter Stortingets samtykke, det vil si krever lovendring eller har budsjettmessige konsekvenser eller regnes som særlig viktig. Regjeringen konsulterer også Stortinget gjennom Europautvalget, men diskusjonene dreier seg i liten grad om innholdet i rettsakter som skal tas inn i EØS-avtalen. Møtene i Stortingets Europautvalg og utenriksministerens halvårlege redegjørelse om EU/EØS-saker, bidrar til regelmessig diskusjon og større åpenhet om EØS-samarbeidet. Samtidig mener utvalget at Stortinget i større grad bør sette søkelys på viktige EU- og EØS-saker.»

På s. 115: «Til hvert møte i Europautvalget får medlemmene av utvalget en liste med rettsakter som skal opp i EØS-komiteen kort tid etter møtet. Dersom ingen har kommentarer til de aktuelle rettsaktene, anses de å ha vært forelagt Stortinget. Tidligere var fokuset for diskusjoner i Europautvalget disse rettsaktene, men dette er blitt mindre vanlig. De få gangene det kommer kommentarer, gjelder det kortere oppklaringer eller utdypninger. På dette stadiet er rettsaktene vedtatt av EU, og forhandlingene mellom EØS/EFTA-statene, og mellom EØS/EFTA-siden og EU, er avsluttet. Det kan med andre ord synes noe formålsløst for stortingsrepresentantene å skulle drøfte rettsaktene som skal opp i EØS-komiteen på det tidspunktet de kommer til Europautvalget. Dermed er det ikke overraskende at disse vies lite oppmerksomhet, dette kan ses på som en direkte konsekvens av beslutningsprosessen i EØS-samarbeidet. Samtidig bidrar det til å endre Europautvalgets fokus, og utvalget har blitt omtalt som et orienteringsorgan heller enn et forum der regjeringen konsulterer Stortinget.»

Arbeidsgruppen er enig i beskrivelsen av at Europautvalget har fått preg av å være i hovedsak et informasjonsorgan, og mener at det er behov for endringer for å sikre at Stortinget blir konsultert gjennom Europautvalget på et tidspunkt og på en måte som sikrer at det er reell mulighet til å uttale seg om regjeringens posisjon i viktige saker for Norge, særlig tidlig i prosess mens EU ennå behandler et forslag til rettsakt. Nedenfor drøftes mulige tiltak.

6.2 Behov for endringer i hvordan konsultasjonene gjennomføres

6.2.1 BEHOV FOR KONSULTASJONER PÅ ET TIDLIGERE TIDSPUNKT

Stortingets forretningsorden gir ingen konkrete føringer for hvordan konsultasjonene skal foregå. Som redegjort for under punkt 3.2 ovenfor, følger det av forarbeidene til bestemmelsen i § 17 at det er forutsatt at konsultasjonsorganets oppgave

«[...] må være å gi råd til regjeringen om Norges posisjoner i forhandlingsfasen. Det er viktig å sikre at denne rådgivningsprosessen blir mest mulig reell. Regjeringen bør skriftlig informere og be om synspunkter på alle saker som vil medføre at Stortinget må endre norsk lov.

Regjeringen bør også skriftlig informere om alle andre saker som er av politisk interesse på et så tidlig tidspunkt at [konsultasjonsorganet] kan påvirke Norges forhandlingsposisjoner.

[Konsultasjonsorganet] skal løpende informeres om alle direktivforslag fra EU-kommisjonen som vil få relevans for EØS-regelverket.»⁵⁰

Arbeidsgruppen vurderer det dithen at selve innretningen på informasjonen fra regjeringen bør endres, og at det bør legges til rette for en prosess som sikrer at Stortinget faktisk blir konsultert gjennom Europautval-

50. Vedlegg til Innst. S. nr. 112 (1993–1994), Uttalelse til Stortingets presidentskap fra utenrikskomiteen vedr. Stortingets arbeid med EØS-saker, datert 3. februar 1994.

get. Målsettingen er at det skal være reelle konsultasjoner på et så tidlig tidspunkt at Europautvalget vil kunne uttale seg om regjeringens (foreløpige) posisjoner, også når EØS-relevante rettsaker og andre aktuelle saker som er sentrale for norske interesser, er på forslagsstadiet i EU.

Arbeidsgruppen mener at det ville være formålstjenlig om regjeringen i større grad enn i dag systematiserer informasjonen om rettsaker i prosess i EU-systemet etter hvor sentrale de anses å være for norske interesser, og hvilket stadium de er på i EUs organer. I dag kan det etter arbeidsgruppens syn fremstå noe tilfeldig om Europautvalget får informasjon om rettsaker på forslagsstadiet, selv om disse reiser problemstillinger som er viktige for norske interesser, og regjeringen har utarbeidet foreløpige posisjoner. Videre er gjennomgangen ofte overordnet, og det varierer betydelig og kan fremstå tilfeldig om betydningen for norske interesser påpekes og drøftes. Etter arbeidsgruppens erfaring gis det i mange viktige saker ingen konkret redegjørelse for regjeringens posisjon.

I og med at det i realiteten er et begrenset handlingsrom for å kunne fremforhandle materielle EØS-tilpasninger til rettsaker når disse er vedtatt i EU og skal innlemmes i EØS-avtalen, er det sentralt at Europautvalget blir konsultert på et tidspunkt hvor norske posisjoner og innspill fortsatt kan ha innvirkning på hvordan regelverket faktisk blir vedtatt på EU-siden. Arbeidsgruppen viser her til at selv om regjeringen i praksis ofte setter viktige, nye initiativer og rettsaker i EU på agendaen i møtene i Europautvalget i en tidlig fase, er det i dag ingen klare føringer for når nye initiativer og rettsaker skal tas opp.

6.2.2 FORSLAG TIL MULIG NY STRUKTUR PÅ MØTENE I EUROPAUTVALGET

6.2.2.1 Innledning

Arbeidsgruppen foreslår nedenfor at det innføres en ny struktur på møtene i Europautvalget. I praksis vil en slik struktur medføre at regjeringen i forkant av møtene i Europautvalget identifiserer hvilke sentrale (forslag til) rettsaker som befinner seg i de ulike fasene, og i møtet presenterer informasjon om status for foreløpige posisjoner og andre relevante vurderinger som regjeringen har utarbeidet knyttet til de konkrete rettsaktene. Tanken er at det på denne måten blir lettere for Europautvalget å «følge» en sak gjennom prosessen og enklere å kunne uttrykke syn på regjeringens posisjoner i de ulike fasene før eventuell innlemmelse i EØS-avtalen og gjennomføring i norsk rett.

Det vil i utgangspunktet være regjeringen som er i best posisjon til å identifisere hvilke nye forslag som er

av vesentlig interesse for Norge, men arbeidsgruppen mener det i større grad enn tidligere bør formaliseres at medlemmene i Europautvalget kan fremme forslag til dagsorden. Det er langvarig praksis for at medlemmene i Europautvalget i forbindelse med at utvalgets leder sender ut dokumentasjon i forkant av møtene (via Stortingets administrasjon etter innspill fra regjeringen/UD), inviteres til å komme med tillegg til dagsorden. For å tydeliggjøre dette foreslår arbeidsgruppen at muligheten for å fremme forslag til dagsorden presiseres konkret i Stortingets forretningsorden.

6.2.2.2 Utredningsfasen – før Europakommisjonen kommer med et formelt forslag til rettsakt

Arbeidsgruppen ønsker at regjeringen allerede i denne fasen flagger initiativ som kan være av interesse for Norge, og sier noe om hvordan regjeringen og forvaltningen påvirker Europakommisjonens forberedende arbeid der dette er tilfelle, enten hvordan norske eksperter jobber i sine respektive ulike ekspertgrupper (en formell kanal som er nedfelt i EØS-avtalens bestemmelser), eller hvilke tidlige samtaler man har med Europakommisjonen.

Arbeidsgruppen foreslår at det nedfelles i forretningsordenen at regjeringen i utredningsfasen skal orientere Europautvalget om nye initiativer av vesentlig betydning for norske interesser og hvordan norske interesser er berørt. Det understrekes at hovedformålet ikke er at regjeringen nødvendigvis skal informere bredere enn i dag, men at det gjøres et mer systematisk utvalg av initiativer og forslag som er av vesentlig betydning for Norge, og klare beskrives hvordan norske interesser vil bli berørt.

Arbeidsgruppen nevner at det i den forbindelse kan hentes inspirasjon fra Althingi på Island, hvor det er noe mer konkret regulert hvordan innretningen på informasjonen fra regjeringen skal være i forberedelses- og formuleringsfasen.⁵¹ Det uttrykkes der blant annet at det skal legges vekt på Althingis aktive deltakelse i europeisk samarbeid med mål om å øke Althingis innflytelse på utarbeidelse og utforming av lover. Det skal gjøres innsats for å ivareta Islands interesser så langt det lar seg gjøre i EUs lovgivningsprosess. Videre skal utenriksministeren konsultere utenrikskomiteen om de sakene i EUs lovgivningsprosess som Islands regjering anser som prioriterte saker med tanke på islandske interesser.

Arbeidsgruppen viser i den forbindelse også til utredningsinstruksen punkt 5-3, Utarbeiding og fremme av norske posisjoner i EØS-saker, hvor det fremgår at departementene med underliggende virksomheter innenfor sine ansvarsområder så tidlig som mulig skal

51. Se Reglur um þinglega meðferð EES-mála, «Regler for parlamentarisk prosedyre i EØS-saker», jf. artikkel 2.

«identifisere prosesser som blir forberedt i Kommisjonen (eller i EU-byråer), og som kan være EØS-relevante eller på annen måte ha betydning for EØS-samarbeidet.

I saker som kan få vesentlig betydning for Norge, bør norske vurderinger og synspunkter spilles inn til Kommisjonen før denne fremmer forslag til regelverk. Det skal innhentes synspunkter fra berørte interesser med mindre det er spesielle forhold som tilsier at det ikke kan gjøres.

Departementene skal sørge for at det systematisk informeres om Kommisjonens høringer og om muligheten til å gi innspill til Kommisjonen.»

Det fremgår videre at

«[n]orsk posisjon videreutvikles og fremmes etter behov i takt med beslutningsprosessen i EU.»

I veilederen til utredningsinstruksen fremgår det blant annet at forvaltningen i utredningsfasen (før Kommisjonen fremmer forslag til regelverk) skal «Utvikle norske posisjoner og medvirke til innholdet i EU-regelverket».

Videre skal den i behandlingsfasen (behandling av regelverksforslag i Rådet og Europaparlamentet (trilog)) «Videreutvikle norske posisjoner i tråd med behandlingen i EU-institusjonene og medvirke til innholdet i EU-regelverket (her er medvirkningsmuligheten forholdsvis liten)». Arbeidsgruppen merker seg at forholdet til Stortinget og eventuelle konsultasjoner i Europautvalget ikke er nevnt i denne forbindelse, heller ikke i veilederen til utredningsinstruksen.

På denne bakgrunn vil arbeidsgruppen oppfordre regjeringen til å ta inn omtale av regjeringens konsultasjoner med Europautvalget i utredningsinstruksen og i veilederen til denne. Formålet vil her være å bevisstgjøre forvaltningen om regjeringens konsultasjoner med Stortinget og behovet for å informere mer detaljert også på disse stadiene i EØS-prosessen.

I tillegg kan det vurderes om omtalen av Europautvalget i retningslinjene utarbeidet av Statsministerens kontor («Regjeringens forhold til Stortinget») bør utbygges.

6.2.2.3 Behandlingsfasen – etter at Europakommisjonen kommer med sitt forslag, men før EU gjør et endelig vedtak

Arbeidsgruppen anser denne fasen (behandlingen i Rådet og Europaparlamentet og trilogforhandlinger mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen) som spesielt viktig, siden det er her EUs politikk og lovgivning utformes og endelig vedtas. Det er dermed reelt sett i

denne fasen at sentrale politiske avveininger tas, og hvor norske interesser bør formidles til EU-organene. Samtidig er dette fasen hvor den formelle muligheten for påvirkning er minst, siden EØS-avtalen ikke gir noen rett til deltakelse i de EU-organene som forbereder og tar beslutninger. Utfordringen forsterkes av at behandlingsprosessen i EU nå går mye raskere enn tidligere, og at forslagene fra Kommisjonen ofte er mye mer omfattende, sammensatte, komplekse og sektorovergripende.

Regjeringen jobber likevel ofte aktivt for å påvirke EU-prosessen i denne fasen gjennom å formidle norske posisjoner til de ulike EU-institusjonene. I praksis søker regjeringen innflytelse gjennom mer uformelle kanaler, blant annet gjennom politiske innspill til sentrale beslutningstakere (eventuelt sammen med de andre EØS/EFTA-landene) og annet (uformelt) påvirkningsarbeid. Arbeidsgruppen mener derfor det er viktig at Europautvalget konsulteres også i denne fasen, herunder om (foreløpige) norske posisjoner. Som omtalt under punkt 4.2.2 følger det av EØS-avtalen artikkel 99 nr. 2 at Kommisjonen skal oversende sitt forslag til EØS/EFTA-statene samtidig med at forslaget blir oversendt til Rådet og Parlamentet. EØS-avtalen artikkel 99 nr. 3 slår fast at partene på anmodning skal konsultere hverandre i EØS-komiteen.⁵² Selv om Norges mulighet til å påvirke i denne perioden er relativt liten, uttales det i rapporten Departementenes EØS-arbeid følgende.⁵³

«EFTA-statene kan også gi skriftlige innspill. I praksis er det vanlig at EFTAs ekspertgrupper inviterer Kommisjonen til å redegjøre for forhandlingene av relevant regelverk i denne fasen. Norge (og de andre EFTA-statene) kan også bruke uformelle kanaler for å påvirke resultatet, enten gjennom møter/samtaler med institusjonene på forskjellige nivåer, eller gjennom EUs medlemsstater [...].»

I tillegg driver aktører som KS, LO og NHO samt en rekke bedrifter og frivillige organisasjoner påvirkningsarbeid opp mot EUs institusjoner og politikere i denne fasen.⁵⁴

Arbeidsgruppen mener derfor at regjeringen tidlig i behandlingsfasen skal komme til Europautvalget med sine vurderinger av norske interesser knyttet til nye, viktige lovforslag og konsultere utvalget om sine foreløpige posisjoner. I saker av vesentlig betydning for Norge bør det settes en frist for regjeringen til å legge sin vurdering av rettsaktens betydning for norske interesser og regjeringens foreløpige posisjon frem for Europautvalget, eventuelt informere om årsaken til at regjeringen ikke har utarbeidet noen foreløpig posisjon.

52. EØS-avtalen artikkel 99 nr. 3 slår fast: I det tidsrom som går forut for avgjørelsen i Rådet for De europeiske fellellskap, skal avtalepartene i en fortløpende informasjons- og samrådsprosess igjen rådføre seg med hverandre i EØS-komiteen på de viktige trinn i prosessen etter anmodning fra en av dem.

53. Departementenes EØS-arbeid, Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe – juni 2021, punkt 2.2.

54. Se for eksempel regjeringens oversikt over norske aktører med Brussel-kontor: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/norges-delegasjon-til-eu/norske-aktorer/id692208/>.

I lys av tempoet i lovgivningsprosessene i EU mener arbeidsgruppen at en slik frist bør settes relativt kort tid etter at Kommisjonen har lagt frem sitt forslag for Europaparlamentet og Rådet. Arbeidsgruppen foreslår derfor at regjeringen innen rimelig tid, seks til åtte uker, og senest innen tre måneder etter at Kommisjonen har lagt frem sitt forslag, kommer til Europautvalget med sine foreløpige vurderinger og posisjoner. Dersom dette ikke lar seg gjøre, gis utvalget en begrunnelse innen samme frist.

Arbeidsgruppen erkjenner at en slik praksis antakelig forutsetter at muligheten til å unnta deler av referatet fra offentlighet benyttes i noe større utstrekning enn i dag. Det følger allerede i dag av forretningsordenen § 17 femte ledd mulighet til å unnta referatet fra offentlighet. Arbeidsgruppen foreslår at det i tillegg kommer eksplisitt til uttrykk i forretningsordenen at regjeringen i hvert møte i Europautvalget skal gis anledning til å presisere om det er deler av redegjørelsen og diskusjonene som bør unntas offentlighet.

Arbeidsgruppen peker på at det også er viktig at regjeringen i behandlingsfasen belyser de EU-forslagene som er sektorovergripende, og som derfor kan falle både utenfor og innenfor EØS, og allerede i denne fasen sier noe om hvordan man eventuelt vil forholde seg til de delene som rent juridisk faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, men hvor det allikevel er politisk interesse for å delta i eller knytte seg opp til et spesifikt EU-initiativ. Regjeringen kommer tilbake til Europautvalget for konsultasjon om disse sakene i neste fase (etter at EU har gjort sitt vedtak) der regjeringen forhandler med EU om bilateralt samarbeid på nye områder (for eksempel helseberedskap, romfart mv.)

Arbeidsgruppen understreker også viktigheten av konsultasjon om Schengen-rettsakter i denne fasen, der Norge har formell innflytelse, men hvor det til gjengjeld ikke finnes mulighet for særskilt EFTA-tilpasning eller reservasjon mot spesifikke rettsakter senere.

6.2.2.4 Innlemmelsesfasen – etter at EU har gjort sitt vedtak, og den formelle EØS-prosessen om innlemmelse i EØS-avtalen igangsettes

Etter at EU har gjort sitt vedtak, mener arbeidsgruppen at det vil være viktig at regjeringen legger frem for Europautvalget innen rimelig tid, og senest innen tre måneder, sine vurderinger av EØS-relevansen av vedtatte rettsakter og konsulterer nærmere om forhold av sentral betydning for norske interesser, herunder om innlemmelse av rettsakten vil innebære overføring av myndighet eller reiser behov for tilpasninger av andre årsaker.

I denne første delen av innlemmelsesfasen, før en rettsakt tas inn i EØS-avtalen, må det tas endelig stilling til om en rettsakt er EØS-relevant, og om innholdet i rettsakten er akseptabelt for Norge. Det må også tas stilling til om det er behov for tilpasningstekst til rettsakten, og i så fall innholdet i og utformingen av tilpasningstekstene, herunder hvordan spørsmål om eventuell myndighetsoverføring skal håndteres. Alle partene til EØS-avtalen (dvs. både EØS/EFTA-landene og EU⁵⁵) må være enige om tilpasningsteksten før rettsakten kan innlemmes i EØS-avtalen, noe som i enkelte tilfeller kan medføre omfattende forhandlinger. På norsk side må det også vurderes om rettsakten reiser konstitusjonelle problemstillinger, slik at det må tas forbehold etter EØS-avtalen artikkel 103. Dersom innlemmelse innebærer myndighetsoverføring, må det i tillegg vurderes om myndighetsoverføringen er lite inngripende, eller om Grunnloven § 115 eventuelt kommer til anvendelse – med de prosessuelle og materielle krav det innebærer.

I saker om omfattende, sektorovergripende rettsakter, hvor noen aspekter faller innenfor og andre faller utenfor EØS, vil det også være viktig å konsultere Europautvalget om eventuelle forhandlinger regjeringen ønsker å føre med EU med sikte på inngåelse av bilaterale avtaler (EØS+).

6.2.2.5 Muntlig behandling av kommentert liste

Videre, for rettsakter som er i den helt siste delen av innlemmelsesfasen hvor EU og EØS/EFTA-siden er blitt enige om å ta rettsakter inn i EØS-avtalen (og som dermed settes på den kommenterte listen som oversendes i forkant av møtene i Europautvalget), mener arbeidsgruppen at regjeringen også bør gi en kortfattet, muntlig oversikt over de viktigste rettsaktene på den kommenterte listen i europautvalgsmøtene, med vekt på de rettsaktene hvor man har forhandlet tilpasninger med EU av substansiell karakter (materielle og institusjonelle). Slike forhandlinger om substansielle tilpasninger bør også ha vært omtalt tidligere, under fasen før, men det er viktig at Europautvalget blir presentert for utfallet av disse forhandlingene (herunder om man fikk gjennomslag for tilpasninger, og ev. hvilke) før rettsakten(e) tas inn i EØS-avtalen.

6.3 Liste over prioriterte rettsakter av vesentlig betydning for Norge

Som ledd i at regjeringen bør gjøre et mer systematisk utvalg av og konsultere om forslag til nye eller endrede rettsakter som er antatt EØS-relevante og av vesentlig betydning for Norge, mener arbeidsgruppen at regjeringen også bør utarbeide en liste over slike priori-

55. Jf. EØS-avtalen artikkel 92, 93 og 102.

terte rettsaker som anses å være av vesentlig betydning for norske interesser. Arbeidsgruppen antar at det er naturlig at en slik liste utarbeides i etterkant av at Kommisjonen har publisert sitt arbeidsprogram på høsten,⁵⁶ og at den presenteres for eksempel på siste møte i Europautvalget i desember hvert år. Samtidig forutsettes det at listen over prioriterte saker løpende oppdateres, slik at det angis på hvilket stadium de aktuelle rettsaktene befinner seg og hvilke posisjoner og innspill regjeringen eventuelt har gitt. Sentralt her vil være at de sakene som står på prioritert liste, følges opp av regjeringen i de ulike fasene, jf. også forslaget til ny møtестruktur i Europautvalget, og blir stående på listen ved neste «utgivelse» så lenge de ikke er ferdig behandlet (dvs. skrinlagt eller vedtatt og innlemmet i EØS) eller revurdert som mindre viktige (for eksempel fordi det som har stor betydning for Norge, tas ut).

Arbeidsgruppen understreker at ett av formålene med en «tidlig varsling» av slike viktige saker fra regjeringen som foreslått vil være at Europautvalget kan uttrykke sitt syn på listen over prioriterte rettsaker og eventuelt gi innspill til regjeringen om forslag som savnes på listen, eller gi sitt syn på de prioriteringene listen gir uttrykk for. Arbeidsgruppen anser at denne typen innspill kan gis i større grad enn i dag, uten at det utløser et behov for å endre Europautvalgets karakter som konsultativt organ. Europautvalgets kommentarer til regjeringens prioriteringer og eventuelle (foreløpige) posisjoner vil fremgå av drøftelsene i møtene i utvalget og gjengis gjennom referatene fra utvalgets møter. Som vi har sett, åpner forretningsordenen for utsatt offentlighet av referatet, der dette anses nødvendig blant annet på grunn av behov for å beskytte konfidensialiteten i pågående forhandlinger.

Arbeidsgruppen har også diskutert om Stortinget i tillegg bør utforme en egen liste over prioriterte saker, etter inspirasjon blant annet fra ordningen de har i Folketinget i Danmark, og hvilken rolle Europautvalget i tilfelle bør ha i utarbeidelsen av en slik liste. Arbeidsgruppen bemerker i den forbindelse at Europautvalget er et konsultativt organ, og at det i henhold til gjeldende regulering ikke kan avgi innstilling til Stortinget. Etter arbeidsgruppens syn bør dette ikke endres. Derimot kan en slik oppgave bli ivaretatt i samarbeid med utenriks- og forsvarskomiteen. Arbeidsgruppen viser her til eksisterende regulering i forretningsordenen av kompetansen til å fremme og behandle saker, og mener at denne bør benyttes dersom Stortinget ønsker å endre regjeringens prioriteringer eller posisjoner. Se også nærmere omtale under 6.4.1 og 6.5.

Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til at utvalgets karakter vil endres vesentlig dersom det skal legges

opp til avgivelse av innstillinger eller votering over andre beslutninger. En slik endring vil utløse behov for en mer dyptgripende gjennomgang av Europautvalgets rolle og funksjon.

6.4 Behov for endring i saksbehandlingen knyttet til Europautvalget?

6.4.1 EUROPAUTVALGETS INNSPILL OG SYNSPUNKTER

Arbeidsgruppen vil understreke at det er viktig at de synspunkter det gis uttrykk for i Europautvalget, skriftliggjøres. Dette skjer også i dag, gjennom det referatet som føres fra møtene i utvalget. Arbeidsgruppen påpeker her at selv i Sverige, hvor hensikten med møtene i EU-nämnden er at regjeringen skal «få mandat» for sitt standpunkt i rådsforhandlinger i EU, fattes det ikke vedtak, men enkeltmedlemmer kan melde «avvikende standpunkt». Arbeidsgruppen vil peke på at medlemmer i Europautvalget også i dag kan be om at det tydelig protokollføres dersom de vil markere et avvikende syn på regjeringens prioriteringer eller posisjoner. Representanter har også innenfor dagens forretningsorden mulighet til å ta opp politisk viktige Europa-spørsmål i interpellasjoner, skriftlige spørsmål eller i spørretimen, og komiteene kan stille skriftlige spørsmål til relevant statsråd i saker som «gjelder EU eller EØS».

Videre viser arbeidsgruppen til at det er mulig for utenriks- og forsvarskomiteen å kreve at en sak som er brakt frem i Europautvalget, legges frem for Stortinget i plenum, jf. fo. § 17 sjette ledd. Arbeidsgruppen mener at i saker som har særlig stor betydning for norske interesser, eller hvor det kan være avgjørende politiske splittelser i Norge, er det mer hensiktsmessig at denne muligheten benyttes enn at Europautvalget gis mulighet til å avgi innstilling eller utforme noen form for skriftlig «instruks» til regjeringen, og viser til hensynene omtalt ovenfor.

Som følge av arbeidsgruppens forslag om endringer i reglene om oppnevning av medlemmer til Europautvalget må det etter arbeidsgruppens syn også vurderes å endre forretningsordenen på det punktet som gjelder muligheten for å legge en sak frem for Stortinget, jf. § 17 sjette ledd. Myndigheten til å bringe en sak inn for Stortinget i plenum ligger etter dagens utforming av § 17 til et flertall i utenriks- og forsvarskomiteen, det vil si at Europautvalgets medlemmer fra EØS/EFTA-delegasjonen ikke omfattes av denne bestemmelsen. Se nærmere omtale av dette under punkt 6.5 nedenfor.

56. Kommisjonen publiserer hvert år et arbeidsprogram med hvilke forslag de kommer til å legge frem det påfølgende året. Programmet beskriver de viktigste nye politiske og lovgivningsmessige initiativene som Kommisjonen vil legge frem neste år.

6.4.2 BØR SAMHANDLINGEN MED FAGKOMITEENE ENDRES ELLER JUSTERES?

Dersom det skal legges til rette for at Europautvalget gir råd til regjeringen om prioriteringer og foreløpige posisjoner også på et tidligere stadium i prosessene enn i dag, som foreslått ovenfor, oppstår også spørsmålet om hvorvidt det er behov for å endre Europautvalgets saksbehandling.

Dersom Europautvalget i større grad skal gis mulighet til å uttale seg om regjeringens prioriteringer og viktige problemstillinger i en tidlig fase, reiser dette etter arbeidsgruppens syn også spørsmål om hvorvidt det er behov for et styrket samarbeid med og tettere involvering av fagkomiteene. Arbeidsgruppen viser til at det er fagkomiteene som har den beste oversikten og kompetansen på de relevante fagområdene som berøres av (forslag til) nye rettsakter fra EU. Dersom Europautvalget skal kunne gi innspill til regjeringens posisjoner på et tidlig stadium, slik som foreslått, kan det være behov for i større grad å kunne trekke på kompetansen i fagkomiteene.

Arbeidsgruppen viser til at fo. § 17 fjerde ledd også i dag legger opp til at dokumenter Europautvalget mottar fra regjeringen, skal sendes til relevant fagkomité. Komiteene har anledning til å sende skriftlige spørsmål til vedkommende regjeringsmedlem, og de kan i tillegg avgi skriftlig uttalelse til Europautvalget om en sak utvalget skal behandle. Arbeidsgruppen merker seg at denne muligheten i dag benyttes sjelden.

Arbeidsgruppen mener på denne bakgrunnen at det kan være behov for at Europautvalget, i forbindelse med tidlige innspill fra regjeringen om prioriterte saker, samt ved drøftelser av regjeringens posisjoner, aktivt søker fagkomiteenes råd.

Arbeidsgruppen mener det kunne vært hensiktsmessig om fagkomiteene hadde blitt involvert i forbindelse med at regjeringens liste over prioriterte saker/rettsakter legges frem for Europautvalget, og med dette gis anledning til å uttale seg om regjeringens prioriteringer – i et møte i Europautvalget. Det kan også vurderes om lederne for fagkomiteene bør inviteres fast til Europautvalgets møter, uavhengig av hvilken statsråd som møter, samt om fagkomiteene bør gis mulighet til å gi innspill til dagsordenen for møtene og i forlengelsen av dette gis anledning til å delta dersom det er saker som anses å være av interesse for fagkomiteene i større grad enn i dag. Dette vil etter arbeidsgruppens syn kunne medvirke til at fagkomiteene i større grad får eierskap til relevante saker på et tidligere tidspunkt, og vil kunne bidra til en mer effektiv saksbehandling i komiteene der det er relevant.

6.4.3 MULIGHET FOR DEKNING AV REPRESENTANTENES REISER TIL BRUSSEL MV.

Som en konsekvens av at spørsmål knyttet til forvaltningen av EØS-avtalen og innlemmelse av nye rettsakter i stor grad berører norsk innenrikspolitikk, har arbeidsgruppen drøftet om stortingsrepresentanter også bør få dekket reiser utenlands der formålet er å ha møter med representanter i Europaparlamentet eller med representanter for EUs øvrige institusjoner i Brussel og Strasbourg. Slike reiser kan etter arbeidsgruppens syn være vel så nært knyttet til representantvervet som mange innenlandske reiser og møter. Det endelige innholdet i rettsaktene som i neste omgang skal innlemmes i EØS-avtalen, avgjøres blant annet av parlamentarikere i Europaparlamentet, som det er naturlig for stortingsrepresentantene å ha kontakt med. Stortingsrepresentanter vil kunne ha bedre tilgang på møter med sentrale europaparlamentarikere enn representanter for regjeringen, og på denne måten skaffe seg god oversikt over hvilke hensyn som vektlegges i EU-organene, og hva som er status for de relevante forslagene til EU-rettsakter. Reiser til Brussel eller Strasbourg for denne typen møter må imidlertid i dag som hovedregel bekostes av partigruppene. Dette vil særlig for de mindre partiene, som har begrensede finansielle ressurser, kunne representere en barriere mot slik kontakt.

Arbeidsgruppen viser til at representantytelsesloven § 13 regulerer representantenes tjenestereiser. Det følger av denne bestemmelsen at alle tjenestereiser utenlands skal være godkjent. Det vil i praksis si forhåndsgodkjent.

Den største kategorien av andre tjenestereiser utenlands er komitéreiser og delegasjonsreiser. En annen type reiser er der enkeltrepresentanter ønsker å reise alene eller i mindre grupper. Det følger imidlertid av lang og fast praksis at utenlandsreiser som ikke faller inn under Stortingets etablerte virksomhet, i utgangspunktet ikke dekkes av Stortinget, noe som er uttrykt også i § 1-7 i Presidentskapets retningslinjer til representantytelsesloven. Presidentskapet kan imidlertid i særlige tilfeller godkjenne dekning av utenlandsreiser der representantene er invitert i kraft av et særlig verv og reisen/arrangementet er ansett som relevant for komiteen eller Stortinget. Representanter som søker om å få dekket slike reiseutgifter, må dokumentere formålet med reisen, begrunne søknaden og anslå reiseutgifter.

I lys av den betydningen rettsakter og andre beslutninger i EU reelt sett har for norsk innenrikspolitikk og den betydningen det vil kunne ha for norske stortingspolitikere å etablere direkte kontakt med kolleger i Europaparlamentet og andre representanter for EU-institusjonene, har arbeidsgruppen diskutert om dagens restriktive tilnærming til dekning av utenlandsreiser for å

møte representanter for EUs institusjoner, særlig representanter i Europaparlamentet, bør mykes opp. Arbeidsgruppen har diskutert muligheten for at enkelte typer slike reiser bør kunne dekket uten forhåndsgodkjenning, på samme måte som innenriksreiser. Et annet alternativ er at søknadsprosedyren som eksisterer i dag, beholdes, men at retningslinjene for å kunne innvilge dekning av reiser av denne typen mykes opp. Det er ulike syn i arbeidsgruppen på disse spørsmålene, og det ligger i alle tilfeller utenfor arbeidsgruppens mandat å foreslå endringer i de aktuelle bestemmelsene. I lys av det som ovenfor er sagt om relevansen av slike reiser, oppfordrer imidlertid arbeidsgruppen presidentskapet til å se på om dagens praksis for innvilgelse av dekning er hensiktsmessig.

6.4.4 NÆRMERE OM BESTEMMELSENE OM UTSATT OFFENTLIGHET

I forlengelsen av de endringene arbeidsgruppen foreslår, har arbeidsgruppen også sett nærmere på bestemmelsene om offentlighet som gjelder for Europautvalget. Fo. § 17 femte ledd fastslår at møtene holdes for lukkede dører. Det samme gjelder også dersom andre komiteer møter i utvalget. Referater fra drøftelsene i utvalget er offentlige når de foreligger, hvis ikke utvalget bestemmer noe annet. Uttalelser som er gitt i et møte når referatet knyttet til den aktuelle saken ikke er offentlig, er underlagt taushetsplikt.

Arbeidsgruppen mener det bør fremkomme av forretningsordenen at det mer systematisk bør tas opp i møtet i Europautvalget om det er deler av redegjørelsen og diskusjonene som bør unntas offentlighet.

Det er i dag praksis for at referatene publiseres så raskt som mulig etter at møtene har funnet sted, med unntak av opplysninger som er unntatt offentlighet. Det er praksis for at opplysninger kan unntas for deler av referatet for ett år. Det følger også av nyere praksis at dersom det viser seg etter ett år at for eksempel en forhandlingssituasjon fremdeles pågår, kan regjeringen be om videre unntak for inntil seks måneder (av gangen), og begrunne hvorfor man da trenger å forlenge unntaket.

6.5 Europautvalgets sammensetning

Europautvalget består av representantene i utenriks- og forsvarskomiteen samt medlemmene i den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EFTA og EØS (Stortingets EFTA/EØS-delegasjon). Lederen av utenriks- og forsvarskomiteen er også leder av Europautvalget, jf. fo. § 17 andre ledd. Det fremgår videre følgende av § 17 andre ledd siste punktum:

«Utenriks- og forsvarskomiteen eller dens leder kan dessuten beslutte at en eller flere andre komiteer skal delta ved bestemte konsultasjoner. Varamedlemmer i utenriks- og forsvarskomiteen møter også i Europaut-

valget. Det samme gjelder varamedlemmer i andre komiteer som deltar i konsultasjoner etter annet punktum. Valgkomiteen kan, etter anmodning fra en parti-gruppe, oppnevne leder av vedkommende gruppe som medlem av Europautvalget dersom den finner at hensynet til gruppens forholdsmessige representasjon tilsier det.»

Arbeidsgruppen har drøftet om medlemmene i Europautvalget bør utpekes på en annen måte enn i dag, og mener det er klare fordeler med en løsning som innebærer at medlemmene kan velges etter samme metode som fagkomiteene – hvor de i praksis velges av partiene selv (formelt sett er det valgkomiteen som bestemmer hvordan de faste komiteene skal sammensettes, jf. fo. § 10 første ledd siste punktum). Det forutsettes at det å sitte i Europautvalget kombineres med det å være medlem i en annen fagkomité, som etter gjeldende ordning. Arbeidsgruppen antar at ved en slik modell vil medlemmene av Europautvalget i større grad enn i dag utpekes basert på faglig interesse, og det vil legge til rette for bedre synergieffekter i arbeidet med relevante saker i fagkomiteene.

Samtidig ser arbeidsgruppen hensynene bak sammensetningen slik den er i dag, hvor utvalget består av medlemmene i utenriks- og forsvarskomiteen og medlemmene i EFTA/EØS-delegasjonen. For å ivareta sammenhengen med den «utenrikspolitiske» dimensjonen i saker som løftes til Europautvalget, foreslår arbeidsgruppen at leder av utenriks- og forsvarskomiteen fortsatt skal være leder av Europautvalget. I tillegg foreslås at utvalget består av første og andre nestleder i utenriks- og forsvarskomiteen, medlemmene i EFTA/EØS-delegasjonen, og ett medlem fra hver partigruppe (med fast vara).

Det følger i dag av fo. § 17 sjette ledd at saker som er brakt frem i Europautvalget, skal legges frem for Stortinget når utenriks- og forsvarskomiteen krever det i et møte i Europautvalget hvor saken står på dagsordenen. Dersom sammensetningen av Europautvalget endres i tråd med arbeidsgruppens forslag ovenfor, må det foretas justeringer også i denne bestemmelsen. Arbeidsgruppen har drøftet ulike løsninger og bemerker at dette for eksempel kan løses ved at retten til å kreve en sak fremlagt for Stortinget legges til Europautvalget, etter at utvalget har innhentet samtykke fra utenriks- og forsvarskomiteen. Arbeidsgruppen ser at det er behov for at dette utredes nærmere, men har likevel tatt inn et forslag til revidert ordlyd i den aktuelle bestemmelsen.

6.6 Andre temaer for konsultasjoner i Europautvalget

Arbeidsgruppen har også diskutert om det bør være mer systematisk omtale av saker som behandles av ESA eller EFTA-domstolen i Europautvalget. I dag hender det at slike saker nevnes, men det gjøres erfaringsmessig ikke systematisk. Arbeidsgruppen finner ikke grunn til å

anbefale endringer i rutiner her, og viser blant annet til at det er praksis for at EFTA/EØS-delegasjonen inviteres til et møte med ESA i forbindelse med «pakkemøtet» med norske myndigheter hver høst. Dette er en nyttig informasjonskilde som med fordel kan benyttes i enda større grad av de av Europautvalgets medlemmer som også sitter i EFTA/EØS-delegasjonen.

Arbeidsgruppen påpeker at Europautvalget siden 2017 også har vært et konsultasjonsorgan for handelspolitiske spørsmål. Dette omfatter blant annet status i det multilaterale handelssystemet og norske posisjoner i pågående WTO-forhandlinger, og status i pågående EFTA-forhandlinger eller inngåtte EFTA-avtaler. Dette er avtaler som Stortinget på et senere tidspunkt skal gi sitt samtykke til, og det vil derfor være viktig med konsultasjon i Europautvalget i en tidlig fase også i disse sakene. Etter arbeidsgruppens syn bør dette fortsette å være et sentralt tema i europautvalgsmøtene, selv om regjeringen i denne sammenhengen i mindre grad vil konsultere Stortinget om konkrete rettsakter eller avtaler med EU.

Arbeidsgruppen påpeker også at det er ekstra viktig at handelspolitikk står på dagsordenen i Europautvalget i en tid hvor de geopolitiske spenningene øker og påvirker både hvordan EU utformer sin handelspolitikk og sine initiativ knyttet til økonomisk sikkerhet, og hvordan dette igjen påvirker EØS-samarbeidet i krysningspunktet mellom handel og det indre marked. Regjeringen har uttalt at den ønsker tettere dialog med EU også om handelspolitiske spørsmål og om økonomisk sikkerhet, og etter arbeidsgruppens syn er det behov for at dette gjenspeiles også i konsultasjonene med Europautvalget.

6.7 Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn følgende endringer i Stortingets forretningsorden (forslag til ny tekst markert med kursiv):

§ 17 Europautvalget

Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen, og saker som gjelder tilgrensende avtaler med Den europeiske union (EU), skal foregå med Europautvalget. *Regjeringen informerer løpende om alle forslag til rettsakter fra Europakommisjonen som antas å være EØS-relevante og er av vesentlig betydning for norske interesser. Innen rimelig tid, seks til åtte uker, og senest tre måneder etter at Europakommisjonen har lagt frem et forslag til en slik rettsakt, redegjør regjeringen for hvordan norske interesser er vesentlig berørt og konsulterer Euro-*

pautvalget om eventuelle foreløpige norske posisjoner. Innen rimelig tid og senest tre måneder etter at en slik rettsakt er endelig vedtatt i EU, redegjør regjeringen for status for sine vurderinger av EØS-relevans, akseptabilitet og behov for eventuelle tilpasninger, og konsulterer Europautvalget om sine posisjoner. Europautvalget bør også, på samme måte, konsulteres om rettsakter av vesentlig betydning for norske interesser som antas å falle utenfor EØS.

Europautvalget kan også benyttes til konsultasjon med Stortinget om andre handelspolitiske saker og forhandlinger. I slike tilfeller skal også næringskomiteen innkalles.

Europautvalget består av leder og første og andre nestleder i utenriks- og forsvarskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. I tillegg oppnevnes ett fast medlem og ett varamedlem fra hver partigruppe. Leder i utenriks- og forsvarskomiteen kan dessuten beslutte at en eller flere andre komiteer skal delta ved bestemte konsultasjoner. Vararepresentanter som møter i utenriks- og forsvarskomiteen, møter også i Europautvalget. Det samme gjelder vararepresentanter som møter i andre komiteer som deltar i konsultasjoner etter tredje punktum.

Lederen i utenriks- og forsvarskomiteen kaller sammen til konsultasjoner i Europautvalget når vedkommende mener det er nødvendig, eller når et regjeringsmedlem eller en tredjedel av utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer anmoder om det. *Medlemmene i Europautvalget, og medlemmer i fagkomiteer som er invitert til et gitt møte, kan fremme forslag til dagsorden i forkant av møtet.*

Dokumenter som Europautvalget får tilsendt fra regjeringen, sendes også til vedkommende fagkomiteer. Komiteene kan be regjeringen om å få oversendt andre dokumenter som gjelder EU eller EØS-saker. Komiteene kan også stille skriftlige spørsmål til vedkommende regjeringsmedlem om slike saker, men kan ikke holde høring. En komité kan beslutte å avgi skriftlig uttalelse til Europautvalget om en sak som utvalget skal behandle. Komiteen avgjør om saksordfører skal velges for en slik sak. En skriftlig uttalelse fra en komité til Europautvalget er offentlig når den er avgitt, hvis ikke komiteen bestemmer noe annet.

Møtene i Europautvalget holdes for lukkede dører. Det samme gjelder fellesmøter utvalget har med andre komiteer. Referater av forhandlingene i utvalget er offentlige når de foreligger, hvis ikke utvalget bestemmer noe annet. *Regjeringen gis i møtet mulighet til å uttale seg om sitt syn på om deler av forhandlingene bør unntas offentlighet.* Uttalelser som er gitt i et møte når referatet av forhandlingene i saken ikke er offentlig, er underlagt taushetsplikt.

Saker som er brakt frem i Europautvalget, skal legges frem for Stortinget når Europautvalget, etter å ha inn-

hentet samtykke fra utenriks- og forsvarskomiteen, krever det. Stortinget avgjør for lukkede dører om møte i Stortinget for å behandle saken skal holdes for åpne eller

lukket dører. Bestemmelsene i § 16 sjuende ledd annet til og med siste punktum gjelder tilsvarende.

