
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn	4
1.1.1 Komitésystemet som arena for påvirkning og innflytelse	4
1.1.2 utfordringer i komitéarbeidet	5
1.2 Avgrensning og metode	6
1.2.1 Faktorer som påvirker muligheten til å øve innflytelse	6
1.2.2 Indikatorer på innflytelse	6
1.2.3 Datainnsamling – Valg av sektorer og informanter	7
2 Komitédeltakelsen sett fra norsk synsvinkel	9
2.1 Det formelle grunnlaget og norske tolkninger av roller og handlingsrom	9
2.1.1 Deltakere i ekspertgruppene – Uavhengige fagfolk ”på like fot”, uformelle representanter for sitt land, eller begge deler?	9
2.1.2 Deltakere i Komitologikomiteer og arbeidsgrupper under disse – Passive observatører eller aktive bidragsytere?	11
2.2 Ledelsesmessige utfordringer i tilknytning til komitédeltakelsen	12
2.2.1 Strategier og bruk av ressurser	12
2.2.2 Valg av komitédeltakere, kompetanseutvikling og bruk av belønning	13
2.3 Samordning av den norske politikken	14
2.3.1 Koordinering av arbeid og samordning av standpunkter mellom departementer og underliggende etater	15
2.3.2 Samordning innenfor det enkelte departement og direktorat	16
2.3.3 Samordningen mellom departementene	17
2.3.4 Bruk av rammenotater	18
2.3.5 Spesielle utfordringer i arbeidet med samordning	19
2.4 Møtevirksomheten	20
2.4.1 Møteforberedelser	20
2.4.2 Møtesituasjonen	22
2.4.3 Rapportering og kontinuitet i arbeidet	24
2.5 Om å øve innflytelse – Kommentarer, betraktninger og eksempler	25
3 Norsk komitédeltakelse sett fra Brussel	28
3.1 EU-delegasjon	28
3.1.1 Delegasjonens rolle i forhold til komitéarbeidet	28
3.1.2 Fagrådernes vurderinger	28
3.2 EFTA-sekretariatet	29
3.2.1 EFTA-sekretariatets rolle og funksjon i forhold til EU-komiteene	30
3.2.2 Informasjonsflyt og påvirkning mellom EU-komiteer og EFTA-sekretariatet	30
3.2.3 Norske komitédeltakere, sett fra EFTA-sekretariatet	31
3.3 Norsk deltakelse sett fra Kommisjonen	31
3.3.1 Kommisjonens syn på EFTA-landenes formelle status og konsekvenser av dette	32

3.3.2	Kommisjonens mål og strategier for møteledelse	34
3.3.3	Erfaringer med norsk deltakelse.....	36
4	Konklusjoner, drøftinger og anbefalinger	40
4.1	EU-komiteene – en reell innflytelseskanal som kan utnyttes bedre.....	40
4.2	Norske komitédeltakere – tilbakeholdne og lite fellesskapsorienterte? .	41
4.3	Drøfting og anbefalinger	42

Litteratur

Sammen drag

Utvalgte komiteer og arbeidsgrupper under EU-kommisjonen er en innflytelseskanal som den norske regjering kan benytte for å påvirke utviklingen av EU-regelverk som senere skal inkorporeres i norsk rett. Denne rapporten tar opp hvorvidt dette er en reell innflytelseskanal eller ikke, og den stiller to grunnleggende spørsmål: Er forutsetningene tilstede for at det kan øves reell innflytelse gjennom å delta i komitéarbeidet, og blir de mulighetene for å øve innflytelse som måtte finnes, brukt på en optimal måte? Rapporten drøfter også mulige forbedringspunkter.

Datainnsamlingen er gjort ved hjelp av intervjuer med komitédeltakere og deres ledere fra et utvalg av sektorer i norsk forvaltning, og med ledere og saksbehandlere i EU-kommisjonen med ansvar for forberedelse og gjennomføring av møter i komiteer og arbeidsgrupper. Et utvalg av fagråder ved Norges delegasjon i Brussel og tilsatte ved EFTA-sekretariatet er også blitt intervjuet.

De grunnleggende funnene viser at det er mulig å øve reell innflytelse på beslutninger gjennom å delta i de ulike typene av komiteer. Informantene redegjør for dette både ved å gi eksempler på enkeltsaker der det er mulig å påvise påvirkning fra norsk hold, og ved å beskrive hvordan det ved hjelp av systematisk jobbing over tid innefor ulike områder, lar seg gjøre å påvirke de prinsipielle holdningene på feltet. Det som peker seg klart ut som årsaksfaktorer i forhold til påvirkning som har funnet sted, er tung faglig kompetanse, strategisk satsing og evne til å forstå og mestre komiteene som arena for handling.

Det innsamlede materiale viser imidlertid også at det er stor enighet om at det fortsatt finnes ubrukte muligheter for påvirkning både i tilknytning til disse faktorene og i forhold til organisasjon, ledelse og ikke minst samordning. Kort oppsummert handler det om bedre utnytting av det eksisterende handlingsrom i de ulike komiteene, spesielt mer aktiv deltakelse i ekspertgrupper, mer bevisst satsing på oppbygging av internasjonal kompetanse hos den enkelte komitédeltaker, bedre intern organisering av arbeidet, bedre koordinering mellom departementer og underliggende etater og bedre utnytting av sentrale samordningsorganer og rutiner. I tillegg er det grunn til å stille spørsmål om det systemet for samordning som er opprettet spesielt med tanke på EØS-arbeidet (spesialutvalgene) isolert sett er funksjonelt, og om problemene med å koordinere standpunkter og posisjoner som skyldes delt forvaltningsansvar, ikke burde løses ved en grundig gjennomgang av sentralforvaltningens organisering.

Statskonsult anbefaler på bakgrunn av dette at de enkelte virksomheter og sektorer evaluerer sine organisasjonsformer og arbeidsmåter med henblikk på å få til bedre utnyttelse av de påvirkningsmuligheter som ligger i anledningen til å delta i EU-komiteer, og da spesielt på ekspertgruppenivå. Det anbefales videre å arbeide systematisk med kompetanseutvikling for de som har ansvar for og/eller deltar i komitéarbeid. Overfor Utenriksdepartementet anbefales det at systemet med spesialutvalg og rutinene i tilknytning til dette, for eksempel utformingen av rammenotater, gjennomgås med sikte økt brukervennlighet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Avtalen innebærer at alt regelverk som gjelder for EUs indre marked også skal innlemmes i norsk rett. Regelverksutformingen er en kontinuerlig prosess. Siden ikrafttredelsen er mer enn fire tusen rettsakter blitt inkorporert i det norske lovverket. Det er Rådet for den europeiske union (Rådet) som, i samarbeid med Europaparlamentet, vedtar nytt EU-regelverk, bortsett fra på de områdene der Europakommisjonen (Kommisjonen) har fått delegert beslutende myndighet. Kommisjonen vedtar i dag et større antall regler enn Rådet og Europaparlamentet og tendensen i denne retningen er økende.

Norge og de andre EFTA-landene som omfattes av EØS-avtalen har som ikke-medlemsland ingen plass i Rådet. Formelt sett fatter ikke Rådet beslutninger som binder EØS-landene direkte. De aktuelle EU-rettsaktene blir først bindende gjennom vedtak i EØS-komiteen som innlemmer dem i EØS-avtalen. EØS-avtalen forplikter imidlertid Norge til å innlemme alle nye EU-rettsakter innenfor avtalens områder i norsk rett. Dette gjør i realiteten beslutningene i EØS-komiteene til noe i retning av en ren formsak, og dersom det ikke har vært gjort forsøk på å påvirke innholdet i de aktuelle rettsaktene før på dette stadiet, er sjansene for å få til ønskede endringer ytterst begrensede. Reell påvirkning kan best oppnås ved å gå inn i prosessen før Kommisjonen sender sine forslag over til Rådet, eller før den fatter sine endelige vedtak. Dette kan gjøres ved å utnytte de muligheter som ligger i adgangen til å delta i forberedende faser av beslutningsprosessen, i komiteer og i arbeidsgrupper under Kommisjonen. Denne adgangen er hjemlet i selve EØS-avtalen (artiklene 99, 100 og 101), jmfør kapittel 2.

1.1.1 Komitésystemet som arena for påvirkning og innflytelse

All regelverksutvikling i EU starter med at Kommisjonen utarbeider et forslag til rettsakt. Initiativet kan ha kommet enten fra Kommisjonen selv, fra et av EUs medlemsland, eller være begrunnet i en internasjonal forpliktelse. Et stort antall komiteer og arbeidsgrupper – bestående av uavhengige fageksperter og representanter fra embetsverket i de ulike landene – bistår Kommisjonen i arbeidet med å forberede sakene før beslutningene fattes.

Komitésystemet er mangslungent og til dels vanskelig å få oversikt over. Det har grodd fram både ut fra behovet for å kunne supplere Kommisjonen med flere fagfolk og ut fra hensynet til effektiv håndtering av nasjonale interesser i beslutningsprosessen. Det er vanskelig å få tak i uttømmende oversikter over de til enhver tid eksisterende komiteer og arbeidsgrupper, men for å gi et bilde av omfanget, kan det nevnes at det i Kommisjonens budsjett for 1998 var kalkulert med om lag 100 faste komiteer og grupper samt 300-500 av mer ad hoc-preget karakter. EØS-landene har på forskjellig grunnlag adgang til å delta i om lag

400 ulike komiteer og grupper. Norge deltar i om lag 200 (jmfør Statskonsults rapport 1999:6).

EØS-avtalens artikkel 99 hjemler EØS-landenes adgang til å delta på det aller tidligste stadiet i beslutningsprosessen på de områdene som dekkes av avtalen. De første utredningene foregår i ekspertgrupper bestående av uavhengige fagfolk. Her utarbeides gjerne de første forslagene til tekst i en ny rettsakt. Innspill som blir gitt her, kan i visse tilfeller få avgjørende betydning for den endelige utformingen av rettsakten.

EØS-avtalens artikkel 100 hjemler adgangen til å delta i arbeidsgrupper som forbereder saker for behandling i rådgivende komiteer og forvaltningskomiteer på områder der Kommisjonen har delegert myndighet (Komitologikomiteer). I realiteten deltar Norge også – etter forhandlinger i det enkelte tilfelle – som observatør i flere av komitologikomiteene. Verdien av å være tilstede her ligger i det å kunne påvirke så vel enkeltvedtak som utviklingen av utfyllende regelverk (forskrifter) på grunnlag av direktiver som Rådet allerede har vedtatt. Påvirkningen kan best skje gjennom aktiv deltakelse i faglige diskusjoner og via alliansebygging, da observatørstatusen ikke gir adgang til å delta i avstemninger. Deltakelsen gir også førstehånds informasjon om faglig og politisk utvikling på de gitte områdene.

Utover de ekspertgruppene og komiteene som her er nevnt, deltar Norge også i såkalte programkomiteer og et utvalg komiteer av ulik karakter, for eksempel vitenskapskomiteer. Da disse komiteene faller utenfor vår undersøkelse, vil det arbeidet som gjøres der ikke bli videre kommentert.

1.1.2 utfordringer i komitéarbeidet

EØS-avtalen har nå virket i sju år. Adgangen som finnes til å delta i komiteer og arbeidsgrupper på ulike stadier i beslutningsprosessen, er blitt benyttet i hele denne perioden. Omfanget av deltakelsen ble kartlagt i 1998 (Statskonsults rapport 1999:6). Kartleggingen viser at deltakelsen er betydelig. Norge deltar i rundt regnet 200 komiteer med en møtefrekvens på 2-12 møter i året. Kartleggingen sier ingenting om det faktiske utkommet av denne aktiviteten, men komitédeltakerne peker på forhold som de opplever som utfordringer i tilknytning til det å kunne øve innflytelse gjennom komitéarbeidet:

- ?? Å ha tid og ressurser til forberedelse til aktiv deltakelse i møtene
- ?? Å bli tatt hensyn til på lik linje med medlemslandene
- ?? Å framskaffe god dokumentasjon som grunnlag for faglige innspill og argumenter i komiteene
- ?? Nettverksbygging og allianser med medlemslandene
- ?? Observatørstatus et hinder for reell innflytelse
- ?? Nasjonal samordning
- ?? Engasjement i fagdepartementet, støtte på hjemmebane
- ?? Kontakt med Kommisjonen

1.2 Avgrensning og metode

Komiteer under EU-kommisjonen er ikke noen entydig størrelse og de betegnes og klassifiseres på ulike måter. I vår undersøkelse interesserer vi oss for tre undergrupper: Ekspertgrupper som benyttes av Kommisjonen i arbeidet med å forberede forslag til nye rettsakter som skal vedtas av Rådet, komitologi-komiteer som gir råd til Kommisjonen på områder der den har besluttende myndighet, og arbeidsgrupper som forbereder sakene før behandlingen i komitologikomiteene.

Det faktiske skillet mellom disse ulike typene komiteer er i en del tilfeller nærmest teoretisk. Det forekommer at de samme personene sitter i alle tre typer komiteer, og at forskjellen mellom dem i noen tilfeller bare markeres når man må bruke prosedyrer som bare anvendes i én type komité, som for eksempel avstemming i komitologikomiteer.

Når vi refererer til én eller flere av disse kategoriene uten å presisere hvilke, bruker vi betegnelsen *komiteer* som en samlebetegnelse. Når det er behov for å presisere, bruker vi de ulike betegnelse.

1.2.1 Faktorer som påvirker muligheten til å øve innflytelse

Påpekingen av hva som oppleves som utfordringer, viser at mange faktorer kan påvirke effekten av komitédeltakelsen og dermed muligheten til å øve innflytelse. Vi finner dem både i det formelle grunnlaget for deltakelsen, i hjemmeapparatet, i rutiner og arbeidsformer i Brussel, og hos deltakerne selv. De faktorene vi har valgt å gå nærmere inn på, er

- ?? det formelle grunnlaget for komitédeltakelsen og norske tolkninger av dette
- ?? organisatoriske og ledelsesmessige forhold som påvirker komitédeltakernes muligheter til å gjøre en god jobb, derunder nasjonal samordning av politiske posisjoner
- ?? komitédeltakernes egen kompetanse og opptreden
- ?? Kommisjonens tolkning av det formelle grunnlaget for deltakelse
- ?? Kommisjonens faktiske behandling av norske komitédeltakere.

1.2.2 Indikatorer på innflytelse

Å øve innflytelse kan defineres som påvirkning av beslutninger. Å spore slik påvirkning er ikke alltid like enkelt. I noen tilfeller er resultatene lett synlige. Det kan for eksempel dreie seg om forslag som er blitt tatt inn i en tekst slik at man med sikkerhet kan si at "dette fikk vi inn". I andre tilfeller kan ikke resultatene identifiseres så tydelig. Man kan ha vært med på å dreie en oppfatning over tid: Åpnet interessen for nye argumenter, skaffet dokumentasjon som har vært med på å endre andres standpunkter, sett nye forslag komme på bordet og få gjennomslag, sett andre gjøre standpunktet til sitt og bringe resultatet i havn.

For å kunne fange opp hele dette spekteret, har vi tatt utgangspunkt i informan-tenes egne eksempler på resultater fra arbeidet med å påvirke beslutninger

gjennom EU-komiteene. Vi har ikke gått gjennom møtereferater og tekster i eventuelle rettsakter for på den måten å finne spor etter norske innspill. Vi har latt informantene selv definere hva de betrakter som et resultat, og videre bedt dem si noe om hva det består i og hvordan det ble oppnådd.

1.2.3 Datainnsamling – Valg av sektorer og informanter

Ønsket om å komme de konkrete prosessene tettest mulig inn på livet gjorde bruk av intervjuer til et naturlig valg for innsamling av nytt materiale. Da det var ønskelig å intervju et utvalg personer fra hver av de aktuelle virksomhetene, kunne bare et mindre utvalg sektorer tas med i undersøkelsen. Det faktiske utvalget ble gjort med utgangspunkt i Statskonsults kartlegging av komitédeltakelsen (Statskonsults rapport 1999:6).

To kriterier ble tillagt avgjørende vekt da utvalget ble gjort: Tung komitédeltakelse og politisk og opinionsmessig oppmerksomhet rundt den aktuelle regelverksutviklingen på området. *Tung komitédeltakelse* betyr i denne sammenhengen både det å delta i mange komiteer og det å delta i komiteer med stor møtefrekvens.

Vi henvendte oss til Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Helse- og sosialdepartementet. Utenriksdepartementet deltar ikke i komiteer på sitt eget ansvarsområde, men var relevant for oss fordi de inntil 1. juli 2000 samordnet arbeidet med tekniske handelshindringer. (Ansvaret for dette ligger etter denne dato hos Nærings- og handelsdepartementet.) Arbeid med tekniske handelshindringer omfatter mange ulike departementer og et meget stort antall EU-komiteer. Kontaktpersoner i departementene stilte seg til vår disposisjon når det gjaldt å finne informanter fra egen sektor. De var også behjelpelig med å klargjøre problemstillinger som det ville være av interesse å ta opp i intervjuene.

Tre hovedgrupper av informanter ble valgt ut:

- ?? Ledere i de utvalgte departementer og deres underliggende virksomheter med ansvar for EØS-arbeid – derunder komitédeltakelse
- ?? Deltakere i komiteer og ekspertgrupper fra de utvalgte departementene og virksomhetene
- ?? Medarbeidere i Europakommisjonen med ansvar for forberedelse og gjennomføring av komitémøter der nordmenn deltar – fortrinnsvis møteledere

I tillegg ble tre fagråder ved Den norske delegasjonen i Brussel og et mindre antall medarbeidere ved EFTA-sekretariatet intervjuet.

For å få et så helhetlig bilde som mulig av hvordan komitéarbeidet organiseres og utføres og hvilke faktorer som påvirker utfallet, ble det tilstrebet å finne fram til informanter fra alle gruppene med ansvar i forhold til ett og samme utvalg av

komiteer. Med andre ord: Både de som har lederansvar i forhold til medarbeidere som deltar på møter i Brussel, medarbeiderne selv, og de som organiserer og leder møtene i Brussel er blitt intervjuet i forhold til det samme sett av komiteer, der det har lyktes å få dette til. Det er dermed blitt mulig å kaste lys over én og samme virkelighet – sett fra ulike synsvinkler og posisjoner.

2 Komitédeltakelsen sett fra norsk synsvinkel

2.1 Det formelle grunnlaget og norske tolkninger av roller og handlingsrom

Som nevnt innledningsvis, finnes det formelle grunnlaget for EFTA-landenes deltakelse i komitéarbeidet i selve EØS-avtalen i ulike artikler som refererer seg til ulike typer komiteer. Bortsett fra regelen om at observatører er utelukket fra å delta i avstemninger, finnes det ingen prosedyreregler for hvordan komitédeltakerne skal opptre i de ulike fora. Det er dermed store muligheter for at den enkelte komitédeltakers tolkning av egen rolle og oppfatning av hva som er korrekt atferd, vil være med på å påvirke utnyttelsen av det handlingsrommet som faktisk finnes. Disse tolkningene vil kunne være individuelle, men de vil også høyst sannsynlig være sterkt påvirket av mer offisielle oppfatninger i den enkelte virksomhet.

2.1.1 Deltakere i ekspertgruppene – Uavhengige fagfolk ”på like fot”, uformelle representanter for sitt land, eller begge deler?

Artikkel 99 omhandler EØS-landenes rett til å bli *uformelt konsultert* på et tidlig stadium når det skal utarbeides nytt regelverk på et område som omfattes av avtalen, og prosedyreregler for hvordan partene (EFTA og EF) skal holde hverandre informert om sakens utvikling helt fram til det treffes beslutning i EØS-komiteen. Artikkelenes først ledd har følgende ordlyd:

Straks EF-kommisjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtalen, skal den uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter i EFs medlemsstater når den utarbeider sine forslag.

Artikkelen nevner ikke eksplisitt noen form for deltakelse på møter i bestemte fora, men i praksis blir de sakkyndige konsultert ved at de kalles inn til møter i ekspertgrupper. I prinsippet møter ekspertene som *uavhengige fagpersoner* og ikke som representanter for sitt lands regjering, enten de kommer fra et EU-land eller et EFTA-land. Dette medfører at alle som deltar i gruppen har den samme formelle status.

I ekspertgruppene føres diskusjoner som ofte får stor betydning for den endelige utforming av nye rettsakter som vedtas av Rådet på et senere stadium i beslutningsprosessen. De første utkast til direktiver skrives ofte her. Aktiviteten er med andre ord politisk viktig, selv om den i prinsippet er rent faglig. Dette gjør at den enkelte ekspert må være godt orientert om sin regjeringens politikk, og ta med i betraktningen hvilke politiske konsekvenser de faglige standpunktene kan få. De tar dermed de facto på seg rollen som representanter for sitt land. Det faktum at de fleste fagekspertene er tilsatt i statlige virksomheter, styrker i tillegg preget av offisiell representasjon.

Hovedtyngden av de norske tjenestemenn/kvinner som deltar i ekspertgrupper, oppfatter seg da også som representanter for Norge (Statskonsults rapport 1999:6). Denne oppfatningen kommer også til uttrykk gjennom intervjuene. Selv om flertallet av komitédeltakerne er seg bevisst at de formelt sett er ute på oppdrag som uavhengige fagekspert, anser de det som sin oppgave å ivareta norske interesser og formidle norsk politikk. Det er dessuten deres erfaring at dette også er rådende praksis blant fagekspertene fra EUs medlemsland. Den samme oppfatningen finner vi hos hovedtyngden av ledere som ble intervjuet. En avdelingsdirektør i et av departementene uttaler at både Kommisjonen og departementet ville oppfatte det som svært lite gunstig om ekspertene ikke snakket på vegne av Norge og i tråd med norske standpunkter. Det blir også gitt eksempler på at det i noen ytterst få tilfeller har hendt at en ekspert har framsatt synspunkter på egne vegne og er blitt oppfattet dit hen at dette var Norges offisielle syn. Dette blir oppfattet som uhell som for enhver pris bør unngås.

På den andre siden understrekes det fra departementshold at det er viktig å ha en korrekt prosedyremessig forståelse av forholdet mellom direktorater og departementer. De underliggende fagmiljøene leverer faglige standpunkter til sitt departement. Departementene bruker disse standpunktene i sin rådgiving overfor politikerne som tar beslutningene og er ansvarlige i forhold til disse. At medarbeidere fra direktoratene fungerer både mer uavhengig og mer politisk når de deltar i Kommisjonens ekspertgrupper enn når de jobber på den nasjonale arena, representerer imidlertid en ekstra utfordring.

På spørsmål om hvorvidt man som norsk fagekspert opplever å bli behandlet på like fot av møteledelsen og ekspertene fra EU-landene, svarer flere at de innledningsvis har følt seg litt oversett eller betraktet som "second class", men at de ved å opptre aktivt og bidra med sine kunnskaper i diskusjonen har vunnet respekt. De tolker denne noe forbeholdne mottakelsen som et resultat av at de tross alt kommer fra et ikke-medlemsland. Andre fagekspert har den erfaring at de aldri har følt seg forskjellsbehandlet. Det er bred enighet om at det å delta aktivt og bidra med nyttig kompetanse blir svært godt mottatt.

Flere av fagekspertene er imidlertid usikre på hvor aktive de bør være. Noen refererer til at ledelsen i deres virksomhet ikke forventer at de skal ta ordet med mindre Norge har særstandpunkter som det vil være viktig å få fram. Andre poengterer at det ikke er så viktig å ta ordet så ofte, men at man må være våken og i stand til å vurdere hva man skal gjøre når det kommer opp temaer som vil være viktige for Norge. Det er ikke alltid slik at denne typen situasjoner kan forutsies ut fra møtets dagsorden og dermed forberedes i god tid. Bare et fåtall av fagekspertene ser det som sin oppgave å bidra i diskusjonen ut over det å ivareta norske interesser. De få som gjør dette, arbeider på områder der norsk ekspertise er unik og der de har utsikter til å bli dratt inn i selve arbeidet med å lage utkast til nye direktiver osv.

Fra lederhold – både i departementer og på direktoratsnivå – blir det framhevet at mer aktiv deltakelse i ekspertgruppene ser ut til kunne kaste mye av seg. Det vil si at de betrakter dette som en reell innflytelseskanal der det finnes et handlingsrom som kan utnyttes bedre enn det som gjøres i dag. Flere har tatt

mål av seg til å øke innsatsen både kvantitativt og kvalitativt, men poengterer at dette arbeidet ikke bare krever tid og faglig kompetanse, men også erfaring i å opptre i internasjonale fora. Det er fortsatt knapphet på personer som virkelig behersker Brussel-arenaen.

2.1.2 Deltakere i Komitologikomiteer og arbeidsgrupper under disse – Passive observatører eller aktive bidragsytere?

EØS-avtalens artikkel 100 omhandler Kommisjonens plikt til å sikre EFTA-landene bredest mulig deltakelse i det forberedende arbeidet på områder der den selv har myndighet til å fatte beslutninger:

EF-kommisjonen skal sikre sakkyndige fra EFTA-statene en bredest mulig deltakelse, alt etter hvilke områder det gjelder, i det forberedende stadium for å utarbeide utkast til tiltak som senere skal forelegges de komiteer som bistår EF-kommisjonen i utøvelsen av dens myndighet. I den forbindelse skal EF-kommisjonen når den utarbeider utkast til tiltak, rådspørre sakkyndige fra EFTA-statene på samme måte som den rådspør sakkyndige fra EFs medlemsstater.

Strengt tatt gir denne artikkelen EFTA-landene kun adgang til å delta i de arbeidsgruppene som forbereder saker som senere skal opp til behandling og eventuell avstemming i *de komiteene som bistår EF-kommisjonen i utøvelsen av dens myndighet* (Komitologikomiteene). I praksis deltar EØS-landene også i flere tilfeller i selve komitologikomiteen. Hvilke komiteer det gis adgang til å delta i, avhenger av forhandlinger i det enkelte tilfelle. Det hender også at det inngås en egen avtale om permanent deltakelse i en komité. Dette gjelder for eksempel for *Den faste veterinærkomiteen*, der dette ved reforhandlingen av EØS-avtalens Vedlegg I (Veterinæravtalen) ble tatt inn i selve avtaleteksten.

I komitologikomiteene har EFTA-landene ikke samme status som EUs medlemsland. EFTA-landene har kun observatørstatus. Dette innebærer at EFTA-landene ikke har adgang til å delta i voteringer. Ut over dette finnes det ingen regler for hvordan en observatør skal behandles eller opptre. I praksis finnes det imidlertid ulike oppfatninger om dette både hos komitédeltakerne selv og hos Kommisjonens møteledere. Bildet blir ytterligere komplisert av at det veldig ofte er slik at arbeidsgruppen, der det ikke er avstemming og der deltakerne etter alt å dømme er ”på like fot” som i ekspertgruppene (artikkel 99), består av de samme personene som de som er medlemmer i komitologikomiteen. Det hender da at det arbeides på *arbeidsgruppevis* helt fram til det stadiet der det blir nødvendig å foreta en avstemming. Da går gruppen over til å benytte *komitologiprosedyre*, og som følge av dette endres statusen til EFTA-landenes deltakere. De blir nå å betrakte som observatører og i noen tilfeller sendes de på gangen når selve avstemmingen foregår!

Noen av komitédeltakerne har en meget klar oppfatning om at de som observatører ikke skal spille noen særlig aktiv rolle i selve møtet i komitologikomiteen. Dersom det er spesielle problemer, for eksempel i tilknytning til implementering av en ny forskrift i Norge, er det klokt å bringe dette på bane på et tidlig

tidspunkt, enten i arbeidsgruppen eller direkte overfor saksansvarlige i Kommisjonen. Kommisjonen er ute etter å få fram forslag som den vet det vil bli gjennomslag for ved den rådgivende avstemmingen i Komitologikomiteen, og foretrekker derfor å få kjennskap til de ulike synspunktene og posisjonene så tidlig som mulig. Det å få være med som observatør på møtene i komitologikomiteene blir oppfattet som svært viktig ut fra den tilgangen til førstehånds informasjon som det gir.

Andre komitédeltakere, spesielt de som deltar i komiteer der det praktiske skillet mellom arbeidsgruppe og komitologikomité bare kommer til syne når det er behov for avstemming, har et mer variert syn på hvordan de skal ivareta sin rolle. De poengterer viktigheten av å bidra aktivt med sine fagkunnskaper.

Fra ledelseshold på departementsnivå blir det ytret ønske om mer aktiv deltakelse og markering av norske standpunkter, også i komitologikomiteene. Enkelte sier det så sterkt som at det ikke burde forekomme at noen reiser til et møte og kommer hjem uten å ha tatt ordet en eneste gang. Selv om man ikke kan delta i voteringer, er det viktig å gi sine synspunkter til kjenne. Det det handler om, er å gjøre seg synlig som en interessant aktør på fagområdet.

2.2 Ledelsesmessige utfordringer i tilknytning til komitédeltakelsen

EØS-arbeidet – og komitédeltakelsen som en del av dette – representerer en betydelig lederutfordring i de virksomhetene vi har undersøkt. Det berører blant annet viktige områder som strategiutvikling, allokering og disponering av ressurser, personalplanlegging, kompetanseutvikling og bruk av belønning.

2.2.1 Strategier og bruk av ressurser

25–85 prosent av oppgaveporteføljen i de utvalgte virksomhetene er berørt av EØS-avtalen. Oppgavene omfatter bidrag til politikkutforming og påvirkning overfor Brussel, arbeid mot EØS-komiteen i fasen før den fatter sine vedtak og arbeid med implementering og forvaltning i tiden etterpå. På noen av de aktuelle områdene, slik som helse, mat, hygiene og kjemikalier, finnes det så godt som ingen uavhengig regelverksutvikling i Norge. Å delta i komitéarbeidet er viktig for å kunne påvirke regelverksutformingen overhodet. Det meste av dette arbeidet er imidlertid uproblematisk da Norge og EU har sammenfallende interesser og synspunkter.

På spørsmål om hvilke strategier det finnes for dette arbeidet, poengteres det fra ledere både i departementer og de underliggende etater at det er de politiske føringene som avgjør hvilke mål man prøver å nå. En departementsleder uttaler blant annet at *det er lagt opp til en langsiktig påvirkning ut fra en nordisk modell. Norske standarder var ukjent for EU da EØS-avtalen ble inngått. Det virker som EU har lært en del etter hvert. Norske systemer har fungert som forbilder.*

Når det gjelder strategier for selve komitéarbeidet, er svarene mer varierte. På områder der regelverksutviklingen har et stort omfang, og der det finnes mange komiteer og ekspertgrupper det kunne være aktuelt å delta i, må man velge strategisk i forhold til hvor man vil sette inn ressursene. Alle fora er ikke like viktige. Andre står ikke overfor slike valg, men er mer opptatt av å sikre at man får være med i de komiteene som behandler saker som er av sentral interesse for Norge. Det henvises til økte tendenser til at Norge blir marginalisert og ikke får adgang til å delta i komiteer der det er ønskelig å komme med. Det er frykt for at dette er en trend som vil bli sterkere etter hvert som de nye søkerlandene presser på for å få adgang til å delta som observatører. Dette presset tvinger Kommisjonen til å sette en klarere grense mellom medlemsland og ikke-medlemsland. I realiteten betyr dette at der søkerlandene stenges ute, vil Norge heller ikke slippe inn.

Ut over disse betraktningene er det få som kan referere eksplisitt til egne strategier for komitéarbeidet. De fleste konkluderer med at det burde satses mer på bruk av ekspertgruppene som innflytelseskanal, da det er her det virkelig går an å få utrettet noe. Det virker som dette er en erfaringsbasert erkjennelse som har utviklet seg etter hvert som folk har sett hva de kan oppnå på de ulike arenaene.

Når det gjelder ressursbruken, er det en gjennomgående oppfatning at dersom det satses mer på arbeid i ekspertgruppene, enten ved å delta i flere grupper enn i dag eller gjennom å legge ned mer arbeid i å påvirke der man allerede er, så vil det kunne bety større belastninger for personalet i en allerede presset situasjon. Det gis så godt som ingen eksempler på at nye stillinger er blitt opprettet som en følge av det merarbeidet som komitédeltakelsen og annet EØS-arbeid har medført. Det er for øvrig heller ingen som ønsker seg egne stillinger til EØS-arbeidet, da dette arbeidet er integrert i det ordinære arbeidet med regelverksutforming og implementering, men de fleste mener at med flere medarbeidere kunne de satse mer på de områdene der de ser et behov. Reisebudsjett synes ikke å være et problem. Kun én virksomhet refererer i noen grad å ha manglet penger til reiser.

2.2.2 Valg av komitédeltakere, kompetanseutvikling og bruk av belønning

Alle lederne er opptatt av at det er viktig at de medarbeiderne de sender på komitémøter, er oppgaven voksen og dyktige nok. De oppfatter arbeidet som krevende og tar ikke for gitt at alle mestrer det like bra. Det er allikevel ingen som satser på å bruke egne stillinger til EØS-arbeid eller å bygge opp spesialkompetanse hos utvalgte medarbeidere. Hovedårsaken til dette er at komitéarbeidet krever god faglig ekspertise. Det er de som har faglig ansvar for et saksområde som, ideelt sett, også bør delta i komitéarbeidet. I tillegg er flere ledere opptatt av at denne typen arbeid ikke skal være noe eksklusivt som er forbeholdt bare noen få. I praksis viser det seg imidlertid at det likevel er et begrenset antall medarbeidere som deltar på komitémøter. Dette har flere årsaker. Noen områder er mer påvirket av EØS-avtalen enn andre. De som arbeider på disse saksområdene blir – naturlig nok – oftere involvert i komité-

arbeid. Arbeidet krever dessuten kontinuitet. Det er viktig at de samme personene deltar over tid. I tillegg kommer det faktum at god fagkompetanse ikke er nok til å kunne gjøre en god jobb. Gode språkkunnskaper, innsikt i Kommisjonens møtekultur og arbeidsformer, evne til å ta uformelle kontakter og bygge nettverk nevnes som nødvendig tilleggskompetanse. En erfaren deltaker i ekspertgrupper sier det slik:

Nøkkelen til innflytelse i disse arbeidsgruppene ligger mye i god forståelse for direktivets oppbygging, formål og begrensninger samt dets historie. Dermed er det viktig med kontinuitet i arbeidet – samme saksbehandler gjennom flere år vil kunne skape personlige relasjoner som er av uvurderlig betydning når det gjelder mulighetene for gjennomslag av norske forslag. Dette gjelder både at forslaget utarbeides strategisk og ved mulighetene for å oppnå flertall. Det er svært vanlig at andre lands representanter deltar i arbeidsgruppen i 10-15 år. Det norske systemet med jobbrotasjon er dermed et hinder. I tillegg er stor forståelse for tilgrensende EU-regelverk viktig fordi man dermed har mulighet for å fremme forslag som er strategisk gode.

Den samme medarbeideren poengterer videre viktigheten av økt opplæring av både nye og gamle medarbeidere, men også av etatens ledere i bedre forståelse av hvordan arbeidet i en arbeidsgruppe foregår. Her er det behov for økt forståelse av en del unorske forhold som gjelder og som det er viktig å være klar over. God norsk møtekultur er ikke nødvendigvis beste strategi for deltakelse i EU. Økt forståelse og vektleggingen av betydningen av uformelle kontakter er viktig.

Å bygge opp denne nødvendige tilleggskompetansen krever både tid og strategiske grep fra ledelsens side. Lederne er klar over dette og arbeider i økende grad med å få det til. Det står nok allikevel en del igjen før den ideelle målsettingen om at alle aktuelle medarbeidere skal kunne beherske bortebanen like godt som hjemmebanen, er nådd. Målsettingen er muligens heller ikke realistisk, isolert sett. Alle medarbeidere trives ikke like godt med denne typen arbeid. En leder uttaler at de fleste synes at det er interessant, men for mange er det en *skrekkblandet fryd* å delta på møtene.

På spørsmål om hvorvidt internasjonal erfaring, språkferdigheter osv. blir tillagt vekt ved rekruttering, svarer flere ledere at de i økende grad er på utkikk etter personer som har denne typen tilleggskompetanse. De peker også på at yngre medarbeidere synes å ha en mer åpen holdning til EØS-arbeidet og ser det som et mål å bli flinke på dette feltet. Lederne sier imidlertid at det å delta i komitéarbeid og beherske det bra, ikke blir oppfattet som spesielt meritterende i virksomheten. Det er ikke noe som belønnes spesielt.

2.3 Samordning av den norske politikken

Komitédeltakerne kommer i alt vesentlig fra departementer og underliggende virksomheter på direktoratsnivå. Det vanligste mønsteret er at departementene er representert i komitologikomiteene og at underliggende etater sender sine

fageksperter til ekspertgruppene. I noen tilfeller har departementene valgt å la seg representere av en underliggende etat i komitologikomiteer. Det hender også at både departement og direktorater deltar på de samme møtene.

Noen departementer har flere underliggende etater som er involvert i komitéarbeid av den ene eller andre typen. Departementene selv har også komitédeltakelse som er forankret i ulike avdelinger. Alt dette skaper behov for koordinering av komitédeltakelsen og samordning av standpunkter både horisontalt og vertikalt. Feltet er problematisk på flere måter både formelt og praktisk.

2.3.1 Koordinering av arbeid og samordning av standpunkter mellom departementer og underliggende etater

Vi har sett at fagekspertene fra direktoratene i prinsippet er å betrakte som uavhengige når de deltar i Kommisjonens ekspertgrupper, men vi har sett at de i praksis spiller en politisk rolle og at deres egen ledelse og det overordnede departementet faktisk forventer at de skal gjøre dette, eller i det minste ikke si noe som er i strid med norske interesser. Formelt sett kan departementene instruere sine underliggende etater når disse opptrer på regjeringens vegne, men det er ikke like opplagt at de kan gjøre dette når de som deltar på møtene har status som uavhengige fageksperter. Det er imidlertid ikke så stor oppmerksomhet rundt denne formelle vanskeligheten verken fra direktoratenes eller departementenes side. Det man er opptatt av er å få ting til å fungere i praksis.

Når det gjelder konkrete framgangsmåter, er det stor variasjon. Det finnes alt fra utelukkende uformelle samtaler – når det oppleves som nødvendig, til faste møter og bruk av tildelingsbrevet som styringsredskap.

Det synes å være en tydelig sammenheng mellom omfanget av EØS-arbeidet og graden av formell organisering av kontaktene mellom departements- og direktoratsnivå. Der aktiviteten er stor og man deltar i et stort antall komiteer, er apparatet mer utbygd enn der deltakelsen er mindre. Der aktiviteten er liten, hviler det hele i større grad på uformelle kontakter og ad hoc-løsninger. Kontaktene er dessuten som oftest desentralisert i den forstand at de går direkte mellom de aktuelle avdelingene eller seksjonene på departementsnivå og tilsvarende på direktoratsnivå.

Initiativene til uformelle kontakter kommer ofte nedenfra. De som skal reise, snakker om å avklare med departementet. Kontaktene går vanligvis direkte mellom de aktuelle avdelingene og seksjonene på direktorats- og departementsnivå. Prosessen er lite formalisert og i liten grad sentralisert, men den karakteriseres av flere som meget tett. Ekspertene og ledere fra de aktuelle direktoratene synes å oppleve denne praksisen som tilfredsstillende, mens noen av lederne i departementet mener at koordineringen ikke er god nok. De ønsker å utvikle rutiner eller kontaktmønstre som i større grad sikrer at ekspertene blir seg sin politiserte rolle bevisst og ivaretar norske interesser på en tilfredsstillende måte.

Det hersker imidlertid enighet om at formell organisering ikke kan erstatte uformelle kontaktnett. Det går an å klare seg bra med bare det uformelle, mens det formelle må suppleres med god personkontakt. Det framheves at det er viktig at man ”snakker samme språk”. Mangler dette, hjelper det lite med formelle møter.

Departementene går sjelden ut med klare instruksjoner eller mandater overfor sine underordnede etater. Dette skyldes ikke at deltakerne i ekspertgruppene oppfatters som uavhengige fagpersoner som ikke bør instrueres, men snarere at man ser det som ideelt at hver enkelt medarbeider er seg sin politiske rolle bevisst og til enhver tid har kjennskap til de norske standpunktene. I praksis fungerer nok ikke dette alltid like godt, og enkelte vurderer derfor økt bruk av mandat. En departementsleder sier det slik:

Koordineringen mellom departementet og de underliggende etatene er strategisk avklart, men i praksis står det en del igjen å gjøre. Det er viktig at ansvaret ligger i departementet. Det er også viktig at de som drar på møter i Brussel, er seg bevisst at de ikke representerer sitt fag, sin etat eller departementet, men at de representerer Norge og at de spiller en politisk rolle. For at dette skal bli tydelig, er det viktig med et mandat.

Den noe beskjedne bruken av mandat og instruksjoner skyldes også i stor grad at hovedtyngden av de spørsmålene som diskuteres på ekspertgruppemøter, er av teknisk karakter og dermed lite politiske. Tekniske detaljer kan imidlertid i noen tilfeller vise seg å bli svært så politiske, og da anses det som avgjørende at ekspertene ivaretar norske interesser, enten man har rukket å avklare det på forhånd eller ikke. Alle parter, både ledere fra departementene og direktoratene samt fagekspertene selv, ser det som en stor fordel at de som deltar på møter i ekspertgruppene, er så faglig dyktige og politisk bevisste at de kan håndtere slike uventede situasjoner.

2.3.2 Samordning innenfor det enkelte departement og direktorat

I departementene ligger i praksis ansvaret for behandlingen av de ulike typene saker, og dermed også komitédeltakelsen ute i den enkelte avdeling eller seksjon. Bare ytterst få saker blir gjort til gjenstand for politisk behandling. De fleste lederne ser dette som uproblematisk. De sørger for at det tas kontakt med andre avdelinger, underliggende etater eller andre berørte parter dersom de finner at saken krever det. De ser ikke noe stort behov for samordning av standpunkter internt. Det betraktes stort sett som en fordel at det finnes en koordinerende enhet som kan yte service i forhold til fagavdelingene, men det er klar skepsis til at en slik enhet skal *blande seg for mye inn*. Da de ulike avdelingenes saksområder ofte ikke har så mye med hverandre å gjøre, er den enkelte leder mindre opptatt av å få informasjon om hvilke saker andre avdelinger arbeider med og hvilke standpunkter de har, enn å ha gode rutiner som støtte for sitt eget arbeid.

Den interne organiseringen av EØS-arbeidet varierer til dels sterkt departementene imellom. Det finnes eksempler på at en egen enhet er opprettet for å

betjene fagavdelingene i samsvar med faste rutiner for forberedelse, rapport osv. Andre har ingen slik enhet, men sier at de vurderer å opprette det. Det samme gjelder for de større direktoratene. De ser behovet for å utvikle gode rutiner og ekspertise på selve det å drive komitéarbeid. De vurderer å opprette en koordinerende enhet.

2.3.3 Samordningen mellom departementene

Mange saker berører ulike departementers ansvarsområder. Dette krever samordning departementene imellom. Det ble utviklet et system for samordning i forbindelse med at EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Systemet er siden blitt stående så godt som uforandret. I et utdrag fra et rundskriv fra Statsministerens kontor i 1997, der samordningssystemet også gjøres gjeldende for WTO-saker, heter det:

Koordineringen av regjeringens politikk vil finne sted på tre ulike plan: på politisk nivå i regjeringen eller regjeringens europautvalg, på høyt administrativt nivå i Koordineringsutvalget og på faglig nivå i departementene/spesialutvalgene.

Det finnes til enhver tid om lag tjue spesialutvalg. Nøyaktig antall og sammensetning vurderes fortløpende. De eksisterende utvalgene skal til enhver tid dekke samtlige saksområder som faller inn under EØS-samarbeidet. Ledelsen og sekretariatsansvaret for det enkelte utvalg ligger i det departementet som har forvaltningsmessig hovedansvar for utvalgets arbeidsområde. Medlemmene er andre departementer – og i noen få tilfeller andre virksomheter – som har et visst forvaltningsmessig ansvar for de sakene som er til behandling eller som på annet vis blir berørt. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i alle utvalg. Som eksempel kan nevnes at som medlemmer i spesialutvalget for Miljø, finner vi foruten Miljøverndepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet.

På spørsmål til departementslederne om erfaringer med bruk av spesialutvalgene som arenaer for samordning, er svarene svært varierte – både med hensyn til bruk og utbytte. Spesialutvalgene blir betraktet som en av flere arenaer for samordning. Flere ledere hevder at de ikke ser noen grunn til å benytte andre arbeidsformer når de arbeider med EØS-saker enn ellers. Ser de det som nødvendig å ta kontakt med andre departementer, så gjør de det. Andre deltar på møter i spesialutvalg ut fra den pragmatiske betraktning at det er nødvendig med et system for koordinering, og da er jo dette for så vidt greit nok. Enkelte sier at møtene kan bli langdryge og kjedelige da det ofte kommer opp en rekke saker som de ikke selv er berørt av. Noen framhever det positive i å bli bredt orientert og at det nettverket man får gjennom å delta, kan gjøre at arbeidet blir mer effektivt over tid.

På landbrukssektoren har spesialutvalget ligget nede i en lengre periode som følge av reforhandlingene av EØS-avtalens Vedlegg I (Veterinæravtalen), men

er nå gjenopprettet. Dette anses som viktig både for å styrke koordineringen med andre departementer og for å revitalisere hele EØS-arbeidet på sektoren.

2.3.4 Bruk av rammenotater

Spesialutvalgene fattet ikke egne vedtak. Det er det ansvarlige departement som til sjuende og sist gjør det. I spesialutvalget arbeider man med forslag til rammenotater, og det er her de viktigste elementene av koordinering kommer inn. Et rammenotat er et dokument som inneholder opplysninger om foreslåtte rettsakter og andre EU/EØS-relaterte saker av betydning for norske interesser. Ifølge retningslinjer fra Statsministerens kontor skal alle nye EØS-rettsakter omtales i rammenotater utarbeidet av det ansvarlige departement i samråd med det relevante spesialutvalg.

Rammenotatet skal danne grunnlag for utarbeidelse av norske posisjoner på de ulike stadiene i beslutningsprosessen. Det skal inneholde en referanse til Kommissjonens dokument, gi en kort framstilling av formål og innhold til den foreslåtte rettsakten, redegjøre for gjeldende norsk regelverk på området og vurdere forslaget påvirkning av norske interesser. Det skal også gi en samlet vurdering av forslaget og komme med en anbefaling til norsk holdning.

Rammenotatene, som følger saken fra spesialutvalgene til behandlingen i Koordineringsutvalget eller regjeringen, skal legges inn i en felles database som er tilgjengelig for alle departementer og er ment å fungere som et redskap for alle som arbeider med EU/EØS-regelverk i sentraladministrasjonen.

Det er fullt mulig for et departement å utarbeide et rammenotat uten å ta dette opp i et spesialutvalg. Dersom det ikke foreligger noe reelt samordningsbehov, er det heller ikke nødvendig med slik behandling. I andre tilfeller ivaretas samordningen igjennom andre typer kontakter. Vårt materiale viser imidlertid at det er nær sammenheng mellom aktiv deltakelse i spesialutvalg og utarbeidelse av rammenotat. Noen av de som i liten grad behandler sine saker i spesialutvalg, sier at de etter all sannsynlighet ville arbeidet mer med rammenotater – og dermed med klargjøring av norske standpunkter – dersom de brukte spesialutvalget mer aktivt.

Om det bør utarbeides rammenotat eller ikke, blir oppfattet som et skjønnsspørsmål. Slik retningslinjene er formulert, synes det som alle forslag til nye rettsakter skal følges opp på denne måten. Departementene oppfatter det slik at i en hel rekke tilfeller der det er snakk om forskrifter eller regelverk av svært teknisk karakter, er dette overflødig. Den foreskrevne malen for rammenotat oppfattes av noen som altfor omstendelig. Man har utviklet sine egne måter å skrive notater på. Andre ser rammenotatene som svært nyttige redskaper i sitt arbeid og bruker dem jevnlig. Noen mener de burde utarbeides på et tidligere stadium i prosessen enn det som er vanlig i dag. Noen spesialutvalg tar ikke opp arbeidet med å lage rammenotat før etter at EØS-komiteen har behandlet saken. Andre gjør det når det foreligger et ferdig forslag fra Kommissjonen. Flere mener at det hadde vært ønskelig å begynne arbeidet med rammenotater

allerede etter at arbeidet med en ny rettsakt er påbegynt i ekspertgruppene. Dette ville kunne gi en "early warning" av stor betydning.

Det er ikke alle som legger sine notater inn i Utenriksdepartementets database. Det kan ha flere grunner. Noen bruker en enklere mal for skriving av rammenotater enn den som anbefales av Utenriksdepartementet og ser ingen nytteverdi for seg selv i å legge sine notater inn i denne basen. Andre stiller seg noe tvilende til databasens generelle verdi for samordningsarbeidet.

2.3.5 Spesielle utfordringer i arbeidet med samordning

Når det gjelder samordning av synspunkter og politikk, dreier departementsledernes bekymringer seg i liten grad om hvordan de skal få til samordning mellom sektorer der ansvarsforholdene er klare. Her synes både spesialutvalgsmøter, uformelle kontakter og generelle rutiner for samordning å fungere tilfredsstillende. Det synes å være vanskeligere å få avstemt interessene på områder der flere departementer har et forvaltningsansvar overfor samme saksområde og/eller der ett og samme direktorat har flere overordnede departementer. Det er flere som mener at *dette må det ryddes opp i*. Slik det er i dag, fører overlappingene både til dobbeltarbeid, forvirring og manglende tillit.

Ulike interesser gjør at det å bli representert av et annet departement eller direktorat på møter i Brussel, blir forsøkt unngått. En departementsleder uttaler at *vi snakker jo jevnlig sammen, men vi stoler ikke helt på dem, så vi foretrekker å delta selv*. Det finnes også eksempler på at noen mener de ikke har fått informasjon om møter de burde ha deltatt på. Når et direktorat har flere overordnede departementer, kan det oppstå usikkerhet om hvilke "kommandolinjer" som skal gjelde. I verste fall kan slike uklarheter utnyttes i et maktspill. Disse problemene gjelder for øvrig ikke bare EØS-arbeidet. Det er generelle problemer som opptrer i mange tilfeller der det opereres med delt forvaltningsansvar. I forhold til behovet for å påvirke den aktuelle regelverksutviklingen i EU på en effektiv måte, blir de imidlertid spesielt utslagsgivende. (Statskonsults rapport 2001:1 som omhandler ansvarsfordeling og samarbeid innefor kjemikalieforvaltningen, foreslår at på områder der flere myndigheter har ansvar for ett og samme sakfelt, skal ansvaret for koordinering og komitédeltakelse i EU gis til en av dem.)

Et annet problem i tilknytning til samordning er at den i noen tilfeller kommer på et litt sent tidspunkt i prosessen. Når Kommisjonen samler eksperter for å starte opp arbeidet med en ny rettsakt, møter fagfolk fra direktoratene. Dersom den rettsakten det arbeides med krever samordning med andre politikkområder, skal dette – formelt sett – foregå på departementsnivå i spesialutvalgene. Før det kommer så langt, kan viktige ting allerede være sagt og gjort i de ulike ekspertgruppene uten at de norske fagfolkene fra de ulike direktoratene har hatt kontakt med hverandre. Uformelle kontaktnett blir derfor viktige når det gjelder å fange opp behovene for samordning på et tidlig tidspunkt. Der dette mangler, finnes det eksempler på at ting ikke fungerer godt nok når det gjelder utforming av norsk profil og norske standpunkter – både i enkeltsaker og over tid. Ønske om utforming av rammenotater på et tidligere tidspunkt enn i dag, kommer for

øvrig fra fageksperter tilsatt i direktorater som også er representert i spesialutvalgene. Slik representasjon er sjelden, men den synes å gi nyttig overblikk over utfordringer og muligheter i prosessen med å utforme og samordne norske synspunkter.

2.4 Møtevirksomheten

2.4.1 Møteforberedelser

Å sørge for at de som deltar på møter i komiteer og ekspertgrupper er kompetente og vel forberedte, er et ansvar som påhviler lederne. Vi har sett at utvelgelsen av komitédeltakere først og fremst skjer med utgangspunkt i den enkelte medarbeiders faglige ansvar og kompetanse. På områder der det meste av regelverksutviklingen og iverksettingen av nytt regelverk skjer på grunnlag av EØS-avtalen, synes dette å være en høyst fornuftig tilnærming. Å delta på møter i Brussel blir en naturlig del av det daglige arbeidet. For at dette skal fungere godt, blir det viktig at ledere er klar over de utfordringene – for ikke å si merbelastningene – denne typen arbeid fører med seg, og på bakgrunn av dette evner å legge forholdene til rette slik at den enkelte komitédeltaker kan utføre oppdraget på en tilfredsstillende måte.

Går vi tilbake til komitédeltakernes egne utsagn om hva de opplever som utfordringer i tilknytning til det å kunne øve innflytelse gjennom komitédeltakelse, ser vi at tid og ressurser til forberedelse står som nummer en på lista (jamfør punkt 1.1.2). Som nummer tre kommer framskaffing av god dokumentasjon som grunnlag for faglige innspill og argumenter. På sjette og sjuende plass nevnes nasjonal samordning og engasjement i fagdepartementet / støtte på hjemmebane.

Alle disse synspunktene kommer igjen i intervjuene både hos ledere og komitédeltakere, og det refereres til ulike måter å forsøke å løse problemene på. Det er stor enighet om at det krever systematisk og grundig innsats dersom man skal kunne oppnå resultater i komitéarbeidet. Når det gjelder forberedelser til møter, er det viktig at dette blir gjort ut i fra et langsiktig perspektiv og at det utvikles rutiner og støttesystemer som tar hensyn til dette og som også letter arbeidet for den enkelte komitédeltaker. Det er en god del variasjon i hvordan dette håndteres i den enkelte virksomhet. Noen har godt utbygde systemer. Andre steder er det mer ad hoc. Noen komitédeltakere føler at de i stor grad har måttet finne sine egne måter å arbeide på og at deres ledelse ikke har så mye innsikt i de særlige utfordringene som dette arbeidet byr på. Noen ledere ser det som en nødvendighet å få bygget opp bedre systemer og å få til en høyere prioritering av EØS-arbeidet i sin alminnelighet. De sier at prioritering på toppnivå i organisasjonen er viktig for å få dette til, og at de kunne ønsket seg at den til tider var tydeligere.

Når det gjelder de konkrete forberedelsene før det enkelte møtet, finner vi noen felles frustrasjoner hos de aller fleste komitédeltakerne: Dagsorden og møtepapirer kommer sent. Noen ganger blir dokumenter først delt ut på møtet.

Den offisielle kanalen for utsendelse av møteinnkallinger er Den norske delegasjonen i Brussel, som så videresender papirene til det aktuelle departement. Skal man vente på at henvendelsen går gjennom disse leddene, blir tiden som oftest veldig knapp, og i tillegg er det slik at saksdokumenter sjelden følger med utsendelsen av møteinnkallingen. Det er derfor viktig å få navnet sitt på de riktige adresselistene slik at man kan få papirene tilsendt direkte. Den enkelte komitédeltaker må selv sørge for å bli tatt med på slike lister.

En annen felles frustrasjon er at reisevirksomheten tar mye tid og at man hele tiden må balansere dette i forhold til andre oppgaver. Lederne viser til at de ikke har fått ekstra stillinger som en følge av det merarbeidet som kommer av EØS-avtalen, men at de likevel prioriterer dette arbeidet så høyt de kan når det gjelder bruk av de personalressursene de har til disposisjon.

Referatene fra tidligere møter er viktige dokumenter for den som skal forberede seg til et komitémøte. Dette gjelder spesielt dersom personene skifter fra gang til gang, men det er også av stor betydning for den som følger saken over tid, at det finnes arkiver der det er enkelt å gå tilbake og se på sakens utvikling via referatene. Et departement har bygget opp et eget arkiv for sine møtoreferater og andre aktuelle dokumenter. Arkivet har samme arkivnøkkel som det generaldirektoratet i Kommisjonen som er ansvarlig for saksbehandling og møteledelse på deres fagfelt. Arkivet blir opplevd som svært nyttig av komitédeltakerne.

Det finnes eksempler på at både departementer og direktorater har faste rutiner for møteforberedelse lagt opp av en egen internasjonal enhet eller en EØS-enhet. Rutinene kan omfatte både møter mellom ulike avdelinger i departementet, møter med underliggende direktorater og i noen tilfeller også med organisasjoner og andre berørte parter utenfor forvaltningen. Det finnes også skjema til bruk for utarbeidelse av instruks. Dette skjemaet skal fylles ut før alle komité-/ekspertgruppemøter. Gis det ingen spesiell instruks, noteres dette. Både ledere og møtedeltakere er opptatt av at kontakten med eksterne grupper eller "høringer" bør brukes mer i forbindelse med utarbeidelsen av instruks og mandater, eller også som fast rutine. Noen har dette allerede, mens andre gjør det mer ad hoc.

I noen tilfeller utarbeides det skriftlige innlegg som spilles inn på møtene. Både ledere og komitédeltakere sier at man kanskje burde bli flinkere til å bruke skriftlige innlegg på denne måten, for erfaringen tilsier at det gir gode resultater.

Noen har god erfaring med å stille utredningskapasitet til disposisjon. Departementer og direktorater har sjelden kapasitet til å foreta større utredninger, men de kan i noen grad dra nytte av "forvaltningsstøtte" fra relevante forskningsmiljøer.

Et viktig moment i forberedelsen er også å ta kontakt ut over Norges grenser. Det kan være med egen fagråd ved den norske delegasjonen i Brussel, med Kommisjonen, med komitédeltakere fra andre land med flere. Kontaktene tas både hjemmefra og i forkant av selve møtet i Brussel. Som ikke-medlemsland

må Norge sies å være mer avhengig av informasjon via uformelle kanaler og alliansebygging enn de landene som er innefor EU. Forståelsen av dette, og viljen og evnen til å utvikle og bruke uformelle kontakter varierer en del, men synes å være økende.

Uansett nivå på omfang og organisering av forberedelsene til møtene i Brussel, er det en allmenn oppfatning både blant ledere og komitédeltakere at mer kunne ha vært gjort for å utnytte de mulighetene for innflytelse som ligger i den anledningen man har til å delta. De viser også til mer eller mindre håndfaste planer for å komme et skritt videre. Knapphet på personale blir pekt på som én av årsakene til at man ikke får satset mer, men holdninger og problemer med å finne en god måte å organisere arbeidet på, blir også nevnt. Det er unison enighet om at det ikke nytter å komme uforberedt om man vil oppnå noe!

2.4.2 Møtesituasjonen

Som vi allerede har vært inne på, synes Norges status som ikke-medlemsland å influere på komitédeltakernes oppfatning av hva som er korrekt atferd på komitémøtene, enten det gjelder ekspertgrupper der man formelt sett er ”på like fot”, i komitologikomiteer der man har en klart definert observatørstatus eller i arbeidsgrupper under komitologikomiteene, der det er litt mer uklart hvordan rollen skal defineres. Man er opptatt av ikke å gjøre for mye av seg, samtidig som man er ute etter å finne et aktivitetsnivå som også gir resultater. Denne holdningen – som er gjennomgående – kan kanskje også skyldes kulturelle særtrekk som nordmenn deler med andre nordiske land: Man snakker ikke i utrensmål, men er kort og saklig og begir seg ikke ut i verbale eksesser.

Uerfarne komitédeltakere uttaler at de ofte føler seg usikre i forhold til hvor aktive de skal være på møtene og når det er klokest å ta ordet. De synes i tillegg at det er krevende å komme med innlegg. Denne usikkerheten synes å minke betraktelig med erfaring. Folk som har vært med i lengre tid har funnet sin form, men de er fortsatt opptatt av ikke å gå ut over rollen som observatør eller det som de finner rimelig for en deltaker fra et ikke-medlemsland.

En erfaren deltaker i en av komitologikomiteene sier: *Vi er ikke et medlemsland og skal heller ikke oppføre oss som det. Jeg tar aldri ordet i begynnelsen før medlemslandene har presentert sine synspunkter. Men så kommer jeg inn og prøver å bidra til at diskusjonen går i en ønsket retning. Jeg deltar aktivt, men er hele tiden bevisst min stilling som observatør fra et EØS-land.* Personen som uttaler dette, har deltatt i én og samme komitologikomité siden 1994 og kan vise til gode resultater av sitt arbeid.

Møteledelsen har også stor betydning for hvor aktiv det er mulig å være i møtesituasjonen. I komitologikomiteene synes det å variere fra møteledere som helt konsekvent gir de norske deltakerne ordet til slutt, eller til og med overser at vedkommende ber om ordet, til møteledere som behandler Norge likt med de andre og bare markerer forskjellen når det kommer til avstemming. I noen tilfeller blir den norske komitédeltakeren bedt om å forlate rommet under avstemmingen, i andre tilfeller ikke. Noen sier at dette har endret seg over tid.

Til å begynne med måtte de gå ut, men nå får de bli sittende. De sier det har stor informasjonsverdi å se hvordan de ulike landene stemmer, og er glad for å kunne få være tilstede under avstemmingen. I en del tilfeller plasseres de norske deltakerne – sammen med andre observatører og/eller ”tredjeland” – på spesielle måter i rommet. Ved noen anledninger hender det at de ikke får sakspapirer utdelt på lik linje med medlemslandene. Årsaken blir antatt å være at det er for få kopier fordi det blir tatt kopier til antall medlemsland.

I ekspertgrupper og arbeidsgrupper er det ingen prosedyrer som gjør at ulikheten i formell status mellom nordmennene og de andre blir synlig, bortsett fra i de tilfellene der man ved hjelp av en runde rundt bordet sjekker ut synspunkter fra det enkelte land for å få et bilde av hvordan stemmegivningen vil kunne bli i Rådet eller i komitologikomiteen. Dette er ikke en formell avstemming, men møtelederen som har som oppgave å få Kommisjonens forslag igjennom beslutningssystemet, bruker denne metoden for å få de ulike synspunktene fram i lyset på et tidlig tidspunkt. Dette gjøres for at han/hun mer effektivt kan arbeide for å komme fram til konsensus – som oppfattes som det beste resultat – eller i det minste en flertallsbeslutning. De norske deltakerne føler allikevel ofte at de ikke er helt ”på like fot” på møtene. De synes å være vare for signaler som kan tolkes som uttrykk for dette. Denne varheten kan være et uttrykk for den usikkerheten som synes å hefte ved dette å komme fra et ”utenfor-land”, og det er langt fra sikkert at møteledelsen eller deltakerne fra medlemslandene har hatt som intensjon å opptre ekskluderende, selv om de norske deltakerne opplever det slik.

Det som gir aksept i gruppene, er gode faglige innlegg. Ekspertgruppene er ment å skulle fungere som et supplement til Kommisjonens egen ekspertise, og nyttige bidrag er derfor svært velkomne. Har du først vist at du har god kompetanse, får du respekt og blir sett på som en autoritet. På visse områder har Norge kompetanse som det er knapphet på i EU, for eksempel innefor aquakultur. Kommisjonen er svært interessert i å kunne få tilgang til denne typen eksklusiv kompetanse. På områder der Norge har store næringsinteresser, er det også viktig at denne kompetansen blir spilt inn på et tidlig tidspunkt.

Dersom møtene skal fungere som arenaer for norsk innflytelse, handler det ikke bare om deltakernes opptreden på selve møtet. Det handler om å bruke tiden i Brussel aktivt for å utvikle sitt nettverk, utveksle erfaringer og bygge allianser.

De mest erfarne synes å håndtere disse tingene bra. De har sine kontakter som de pleier, på Den norske delegasjonen, i Kommisjonen, blant komitédeltakere fra andre land osv. Nye komitédeltakere peker på at de finner det uvant å måtte være så aktive utenfor møtene. De fleste, selv de med lang erfaring, sier at det faller mest naturlig å ta kontakt med deltakere fra de nordiske land eller andre tidligere EFTA-land. Tyskland nevnes også i en del tilfeller. Noen få komitédeltakere som snakker andre språk enn engelsk, slik som fransk eller spansk, refererer at de også har noe kontakt med komitédeltakere fra søreuropeiske land, men dette er nokså sjelden. På spørsmål om hvorfor de begrenser sine kontakter til primært å gjelde nordiske land, svarer nordmennene at dette ofte

skyldes at de faglig sett står for det samme, eller at de har samme tilnærming til den problematikken det arbeides med.

Alle komitédeltakerne poengterer nødvendigheten av å bygge opp kontaktnett. Har man gode og stabile kontakter, er det lettere å bli hørt og det er også lettere å få informasjon som ikke tilflyter et ikke-medlemsland via offisielle kanaler. Men selv om dette er en utbredt oppfatning, er det ingen som sier at de arbeider systematisk med dette. Hyppig utskifting av komitédeltakere hindrer også utviklingen av personlige nettverk. I EU-landene er det ikke uvanlig at de samme personene møter i de samme komiteene år etter år, mens vi i Norge skifter jobber oftere, og dessuten ser det som en fordel at flest mulig deltar i denne typen arbeid. En annen faktor som nevnes, er at de norske deltakerne i en del tilfeller kommer fra et lavere nivå i sine organisasjoner enn det som er vanlig i mange EU-land, og at dette gjør at de ikke blir inkludert i deres nettverk. På den andre siden nevnes det også at yngre kvinnelige komitédeltakere i noen tilfeller har lyktes meget bra med å få innpass i etablerte nettverk. Dette tolkes både som et uttrykk for at en ny generasjon medarbeidere med gode forutsetninger er på vei inn i dette arbeidet, og at yngre kvinner med stor faglig tyngde kan representere et positivt overraskelsesmoment blant de øvrige komitédeltakerne.

2.4.3 Rapportering og kontinuitet i arbeidet

Vi har sett at referatene har stor betydning for møteforberedelsene og kontinuiteten i komitéarbeidet. Både departementer og direktorater har klare rutiner for rapportering. Dette gjelder både utformingen av rapportene, tidsfrister for når de skal være ferdige og bestemmelse om hvem rapportene skal distribueres til.

Det er viktig at referatene kommer raskt, slik at de som har behov for å oppdatere seg og/eller skal forberede seg til neste møte, får tilgang til dem i tide. De fleste har to ukers frist for utarbeidelse. Noen har problemer med å holde fristen til enhver tid. Referatene blir ofte lange og detaljerte. Da substansen svært ofte omhandler tekniske detaljer, er det ingen annen fornuftig måte å skrive disse referatene på. Det sier seg selv at dette blir tidkrevende og at det er nødvendig med streng prioritering av tidsbruken for alltid å få det til.

De ulike virksomhetene har ulike lister for distribusjon av referatene. Listene omfatter de departementer og andre offentlige virksomheter som blir oppfattet som relevante. Det kan også dreie seg om ulike typer organisasjoner og representanter for næringsinteresser. Utenriksdepartementet er som oftest på listen. De ønsker for øvrig å få tilsendt referater etter en bestemt mal, men denne typen standardisering fungerer ikke like godt for alle. Det synes som om referatene primært skrives ut fra behovet for å sikre adekvat overføring av informasjon til de som arbeider med sakene.

EFTA-landenes adgang til å delta i Kommisjonens forberedelse av saker som skal behandles av Rådet, er – som vi har sett – begrenset til den aller første fasen der de kan delta i ekspertgrupper. Så snart Kommisjonen har utarbeidet et forslag og sendt det over til behandling i Rådets egne forberedende komiteer, er det ingen mulighet lenger til å delta i organiserte møter innenfor EUs organer.

Man går da over til å samarbeide i kraft av prosedyrer som gjør det tydeligere at det her er snakk om samhandling mellom to parter i et partsforhold. Artikkel 99 i EØS-avtalen henviser den gjensidige informasjonen mellom partene i denne perioden til EØS-komiteen. Her kan man – på anmodning fra en av partene – samrå seg og utveksle informasjon fram mot vedtaket i Rådet. Det forutsettes med andre ord at EFTA-landenes regjeringer bruker EFTA som påvirkningskanal i denne perioden.

De ulike departementene og direktoratene prøver på ulikt vis å følge aktuelle saker og påvirke dem også i denne fasen. Det er alminnelig enighet om at dette er krevende, og noen sier at de opplever det som om sakene forsvinner inn i et "svart hull" når de sendes fra Kommisjonen til Rådet. Man prøver å holde seg oppdatert gjennom de norske fagrådene i Brussel, men de makter heller ikke alltid å få tak i fyllestgjørende informasjon. Man forsøker også å bruke kontakter fra andre land – fortrinnsvis de nordiske. Et departement har en medarbeider i sitt søsterdepartement i Sverige, for på denne måten å kunne få førstehånds informasjon. Noen bruker EFTA som informasjonskanal. Eventuell påvirkning må skje ved at det inngås allianser med medlemsland på uformelt vis. Et departement arbeider systematisk med bruk av ulike påvirkningskanaler, slik som skriftlig og muntlig framføring av norske synspunkter på statsrådenes nordiske formøter forut for EUs rådsmøter, møter med presidentskapet hvert halvår og egen strategi i forhold til Europaparlamentet. Andre er ikke like målrettet i sine forsøk på følge og påvirke sakene. Det er imidlertid bred enighet om at det er viktig å få til påvirkning i denne fasen. Det synes å være en utfordring å finne fram til de riktige framgangsmåtene, og det anses dessuten som svært tidkrevende. Dersom man ikke følger med, kan Rådets beslutninger komme til å by på overraskelser. En sak kan ta en annen vending enn det man har vært i stand til å forutse på et tidlig stadium, og man kan dermed bli stående uforberedt i forhold til eventuelle problemer i forbindelse med implementering.

2.5 Om å øve innflytelse – Kommentarer, betraktninger og eksempler

På spørsmål om adgangen til å delta i ekspertgruppe, arbeidsgrupper og komitologikomiteer faktisk gir muligheter for innflytelse, svarer både ledere og komitédeltakere et ubetinget ja. På spørsmålet om disse mulighetene utnyttes optimalt, er svaret like ubetinget nei. Alle mener at mer kunne gjøres både kvantitativt og kvalitativt. Dette betyr ikke at innsatsen ikke er betydelig og at det ikke kan vises til gode resultater. Det betyr snarere at man ser at det kan gå an å bli enda bedre og at man strekker seg mot det.

Det synes videre å være stor enighet om at ekspertgruppene er det stedet der det bør satses mer. Her kan man bidra med sin ekspertise på lik linje med medlemslandene, og her er det mulig å være med på å komme med innspill som til slutt kan vise seg å gå igjennom i en rådsbeslutning.

Det finnes ulike syn på hva det vil si å øve innflytelse. Noen heller i retning av at det er å få gjennomslag for norske særinteresser. Det er derfor ikke forventet at de som deltar på møter skal være aktive annet enn i forhold til dette. Andre

framhever at det generelt sett er viktig å spille inn sine kunnskaper for å få til en best mulig løsning. Rent taktisk mener de også at det bør unngås at innspill får karakter av å representere særinteresser. Kommissjonens oppgave er å få til gode fellesskapsløsninger. Innspill som bidrar til dette blir godt mottatt.

Å ha innflytelse handler ikke bare om enkeltpersoners bidrag innenfor en bestemt komité eller på et enkelt møte. Det handler om å bygge opp respekt og tillit over tid. Kommissjonen har stor respekt for faglig dyktighet. Denne respekten kan gjelde både Norge som land, faglige sektorer og enkeltpersoner. Dersom man ikke deltar aktivt, vil den respekt som en gang har vært der kunne svekkes. Det er derfor viktig å bidra jevnlig og ikke "sette sitt lys under en skjeppe".

Kommissjonen har knapphet på fagfolk på de fleste områder. Det kan derfor være lurt å sende eksperter dit for å arbeide i kortere eller lengre perioder. Det går også an å tilby utredningskapasitet hjemmefra. Slike tiltak kan gi direkte innflytelse på utformingen av Kommissjonens forslag og dermed større sjanse for påvirkning av det endelige resultatet.

Når det gjelder konkrete eksempler på å ha lyktes med å øve innflytelse, har alle noe å vise til. Eksempelene er så godt som alle fra områder der Norge har spisskompetanse av en eller karakter, og der denne spisskompetansen har sammenheng med at vi har betydelige næringsinteresser eller virksomhet som er bedre utviklet i Norge enn andre steder. Her er aquakultur et godt eksempel.

Det finnes også eksempler på at Norge har bygget opp ekspertise på mer ideologisk grunnlag og at dette har fått betydning for utvikling av sakfeltet innenfor EU/EØS. Arbeidet med genmodifiserte organismer er et slikt område. Her har norske synspunkter slått mer og mer igjennom over tid.

Det er en felles erfaring at dersom man satser, blir man hørt. Det er dermed ikke sagt at utfallet alltid blir som ønsket. Det politiske spillet er også en del av prosessen, og noen ganger skjer uventede ting i siste del av beslutningsprosessen der Norge ikke er med. Arbeidet blir imidlertid allikevel ikke betraktet som bortkastet. Det ses på som en del av en lengre prosess der det handler både om å gjøre seg synlig som faglig interessant og å påvirke utviklingen over tid.

De fleste sakene der Norge er involvert, er imidlertid ukontroversielle. Det blir framhevet at for eksempel på området mattrygghet står ikke de store slagene i EU/EØS-sammenheng, men i de globale fora. Her spiller Norge og EU som oftest på lag for å høyne standarder på verdensbasis. Ofte mislykkes det i første omgang, og det må arbeides med sakene i årevis for å oppnå resultater.

Når det gjelder betraktninger rundt hva som rent konkret kan gjøres for å bedre muligheten til å øve innflytelse i komitéarbeidet, nevnes

- ?? systematisk kompetansebygging
- ?? mer arbeid med utvikling av klare norske standpunkter
- ?? økt bruk av skriftlige innspill

-
- ?? mer aktiv deltakelse på møtene
 - ?? mer bevisst satsing på å bygge nettverk og allianser
 - ?? bedre utnytting av muligheten til å la fagfolk jobbe i Kommisjonen
 - ?? mer bruk av utredningsstøtte til Kommisjonen
 - ?? mer aktiv støtte og klarere prioritering fra toppen i egne virksomheter
 - ?? bedre rutiner for forberedelser til komitémøter
 - ?? bedre koordinering av arbeidet i egen virksomhet
 - ?? bedre samordning mellom departementene
 - ?? tidligere samordning
 - ?? opprydding i ansvarsforhold og ”kommandolinjer”

Noen er i gang med å styrke seg på flere av disse punktene. Andre har planer om å sette i gang. Noen mener at ressursituasjonen hindrer dem i å gjøre det de ser som ønskelig. Noen er også opptatt av den trusselen om marginalisering som ligger i at Norge vil kunne bli behandlet på lik linje med søkerland som ønsker å få observatørstatus i komiteene, men som ikke slippes inn.

3 Norsk komitédeltakelse sett fra Brussel

Brussel er selve arenaen for komitéarbeidet. Her finner møtene sted og her har både EU og EFTA sine institusjoner. Norge har i tillegg til den ordinære norske ambassaden i Brussel også en egen fast delegasjon til EU. Både EFTA-sekretariatet og delegasjonene er viktige støttespillere for komitédeltakerne.

3.1 EU-delegasjon

Den norske EU-delegasjonen har et tjuetalls fagråder som dekker ulike politikkområder. De fleste av fagrådene er sendt av fagdepartementer i Norge og har som oppgave å dekke sitt departementets saksfelt. Fagrådene arbeider i forhold til de relevante generaldirektoratene i Kommisjonen, men også i forhold til Europaparlamentet og Rådet. Delegasjonen ser det som spesielt viktig å arbeide i forhold til Europaparlamentet og Rådet, da det ikke ser like lett ut for departementer og andre organer å påvirke disse direkte.

3.1.1 Delegasjonens rolle i forhold til komitéarbeidet

Intervjuene med fagrådene viser at de bruker mye av sin tid til arbeidet mot Kommisjonen. De har adgang til å delta i alle de komiteene og arbeidsgruppene der Norge deltar. I en del tilfeller kan de stå for den norske deltakelsen alene, men som oftest deltar de sammen med utsendinger fra Norge. Det er viktig å være med på en del slike møter – både for å forsøke å øve innflytelse og for å holde seg oppdatert, men det store antallet komiteer og grupper innenfor den enkelte fagråds ansvarsområde gjør det umulig å delta overalt. Deltakelsen gir fagrådene et godt bilde av komitéarbeidet og det som kommer ut av det for Norges del.

3.1.2 Fagrådenes vurderinger

Fagrådene understreker at adgangen til å være med i komiteene er særdeles viktig for Norge, all den tid vi ikke er med i EUs besluttende organer. Utfordringen blir å kunne bruke denne påvirkningskanalen aktivt. Det samlede inntrykket fagrådene har, er at det gjerne kunne ha vært satset mer fra Norsk side og at man også kunne lagt vinn på å markere seg mer tydelig i møtesituasjonen. En av dem sier det slik:

Når det gjelder bruken av komiteene som påvirkningskanal, står det mye igjen. Selv om Norge som ikke-medlemsland er utelukket både fra voteringer og den mer uformelle "jakten på kompromisser" som forgår medlemslandene imellom, kan det gjøres mye mer enn i dag når det gjelder å påvirke utviklingen i en sak. Det er viktig å være aktiv og profilere seg. Norge har hatt en høy politisk profil på en del politikkområder, men i dag finnes det ledere fra medlemsland som lurere på hvor Norge står.

En del av de norske deltakerne på komitémøtene tar sjelden ordet, og det fører til at både Kommisjonen og deltakerne fra medlemslandene ikke får kjennskap til de norske synspunktene. Deltakerne sier ofte selv at de må tilpasse seg en situasjon der de bare er observatører på møtene. Det gjør at de må "ligge lavt i terrenget". Dette kan nok være et poeng, men kanskje er det like meget sjenanse eller personlig usikkerhet som hindrer folk i å være aktive, ikke selve observatørstatusen. Det er selvfølgelig viktig å finne en korrekt måte å opptre på, men Norge ville nok ha fått mer respekt gjennom en mer aktiv opptreden. Er man for passiv på møtene, skaper det undring over hvorfor man i det hele tatt er tilstede. Er man der som spion?

Det vil ikke være naturlig at nordmenn deltar like aktivt i alle deler av diskusjonen på et komitémøte, men gitt det faktum at om lag nitti prosent av diskusjonen er faglig/juridisk, skulle begrensningene være ganske små. Det å være aktiv og å bruke komiteene som påvirkningskanal handler imidlertid ikke bare om det å ta ordet inne i møterommet. Det handler også om å ta kontakt i pauser, invitere til lunsj osv. Å bygge opp relasjoner over tid er viktig. Det er viktig å være inne i de riktige nettverkene. Noe av problemet i tilknytning til nettverksbygging skyldes utvilsomt at Norge i mange tilfeller sender personer i mer underordnede stillinger enn det medlemslandene vanligvis gjør. Når folk på direktørnivå kommer fra de ulike landene, inviterer de ikke med førstekonsulenten fra Norge når de går ut til middag. Lederne burde i det hele tatt engasjere seg mer enn de gjør i dag, blant annet ved selv å delta på komitémøter i det minste én gang i kvartalet.

Det påpekes imidlertid også at mange av de norske komitédeltakerne gjør en utmerket jobb og at det er en klar sammenheng mellom innsats og resultater. Det finnes eksempler på at norske deltakere har bistått Kommisjonen med utredninger eller annet arbeid som har vært nyttig for begge parter. Kommisjonen har begrenset arbeidskapasitet og setter alltid pris på faglig bistand. Norge har flere områder med høy kompetanse. Dette er det store muligheter til å dra nytte av.

3.2 EFTA-sekretariatet

EØS-avtalen er en avtale mellom EU og de tre EFTA-statene Norge, Island og Lichtenstein. EFTA-sekretariatet er dermed den ene avtalepartens sekretariat, og det har som hovedoppgave å klargjøre saker for behandling i EØS-komiteen. I realiteten betyr dette å legge til rette for vedtak om at rettsakter som allerede er vedtatt i EUs besluttede organer, også skal gjøres gjeldende for de tre EFTA-landene som omfattes av EØS-avtalen. Det er imidlertid ikke slik at EFTA-sekretariatet får kjennskap til sakene først når de kommer ferdig behandlet fra EU. Sekretariatets medarbeidere holder seg kontinuerlig orientert om saker som er til behandling i EU-systemet og som senere vil komme til behandling i EØS-komiteen. EFTA-landenes adgang til å delta i komiteer under Kommisjonen er i realiteten en adgang til å delta i den andre avtalepartens beslutningsprosess. Det sier seg dermed selv at innsikt i hvordan dette arbeidet drives er viktig for EFTA-sekretariatet. At det her også gis muligheter for uformell påvirkning i flere retninger, synes åpenbart. Sekretariatets beliggenhet

i Brussel gjør det til en viktig lytterpost for norske komitédeltakere og et sted der det går an å få råd og informasjon.

3.2.1 EFTA-sekretariatets rolle og funksjon i forhold til EU-komiteene

EFTA har ingen formell rolle i forhold til EFTA-landenes deltakelse i EU-komiteene, men medarbeidere fra sekretariatet kan delta på møter i komiteer der landene har adgang. Av kapasitetsgrunner gjør de ikke dette ofte. I tilfeller der Kommisjonen ønsker at alle de tre EFTA-landene skal representeres med bare én person, kommer denne ene personen som oftest fra EFTA-sekretariatet.

EFTA-sekretariatet har imidlertid en annen viktig funksjon i forhold til komitédeltakelsen: Som representanter for den ene av avtalepartene i EØS-avtalen er de opptatt av å sikre at EFTA-landene og derunder Norge blir behandlet i tråd med de rettighetene avtalen gir, blant annet til å delta i Kommisjonens komiteer. De identifiserer komiteer og grupper der de anser at EFTA burde delta, og de arbeider for å få dette til. I Kommisjonen er kunnskapen om EØS-avtalen og de åpningene den gir, ikke alltid like god. Dette kan spesielt gjøre utslag ved opprettelsen av nye grupper og komiteer. På politikkområder der Norge allerede er inne, er det mer uproblematisk å komme med. Her fins det til og med eksempler på at EFTA-landene inviteres til møter der de strengt tatt ikke har noen formell rett til å delta.

Det er nå økt oppmerksomhet rundt den nye situasjonen som er oppstått etter at de nye søkerlandene er kommet på banen. Kommisjonen tenderer i retning av å behandle alle ikke-medlemsland likt når det gjelder adgangen til å delta som observatører, og ser ikke alltid forskjellen mellom EFTA-landenes rettigheter i kraft av EØS-avtalen og kandidatlandenes ønske om å delta så ofte som mulig. Det brukes oftere og oftere formalistiske argumenter og snevre tolkninger som gjør det vanskelig å komme med. Et eksempel er opprettelsen av nye forvaltningskomiteer (en type komitologikomité) som skal jobbe med iverksettingen av nye direktiver. Her merkes en mer restriktiv holdning i forhold til det å la EFTA-landene delta før direktivet er blitt behandlet i EØS-komiteen og dermed formelt innlemmet i EØS-avtalen. På den andre siden bør det imidlertid nevnes at Kommisjonens tendens til å behandle alle ikke-medlemsland likt, også fører til at Norge gis observatørstatus på lik linje med søkerlandene der det er aktuelt.

3.2.2 Informasjonsflyt og påvirkning mellom EU-komiteer og EFTA-sekretariatet

EFTA-sekretariatets hovedoppgave er, som allerede nevnt, å klarere saker for behandling i EØS-komiteen. Som støtte i dette arbeidet har det sin egen komitéstruktur der sakene forberedes. Under komiteene er det arbeidsgrupper. Disse arbeidsgruppene har kontakt med tilsvarende grupper på de samme saksområder i Kommisjonen, men de har ingen formell funksjon i forhold til forberedelse av saker som er til behandling i EU-komiteene. Rent konkret består kontakten som oftest i at den fra Kommisjonen som leder den aktuelle arbeidsgruppen, inviteres til møter i EFTAs tilsvarende arbeidsgruppe. Dette er

uformelle kontakter. Hvordan den informasjon som blir gitt eller de forsøk på å påvirke som blir gjort, blir brukt senere i prosessen i EU-komiteene er det vanskelig å si noe om. Kommisjonens folk gir på møtene uttrykk for at de finner den informasjonen som gis interessant, men rent generelt er inntrykket at EFTA ikke har særlig høy prioritet hos Kommisjonen. Det gjør at ting ikke alltid blir fulgt opp på måter som man kanskje kunne ønske seg.

3.2.3 Norske komitédeltakere, sett fra EFTA-sekretariatet

På grunnlag av egen deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper har norske medarbeidere ved EFTA-sekretariatet gjort seg følgende refleksjoner:

Situasjonen for de norske komitédeltakerne varierer veldig. Dette avhenger i stor grad av møtelederne. Noen behandler dem på lik linje med medlemslandene, andre behandler dem som luft. De fleste møtelederne er "vennlig-sinnede", men noen av dem vil ha så få "problemer" som mulig. De liker ikke kompliserende faktorer og innspill og prioriterer derfor ikke hensynet til EØS-retteligheter og problemstillinger som deltakerne fra EFTA-landene måtte bringe inn.

Når det gjelder deltakernes bidrag, er det også stor variasjon. Noen er veldig aktive mens andre sier lite. Norske deltakere tenderer i retning av å være ensidig opptatt av forhold som bare angår Norge. De deltar i liten grad i den generelle diskusjonen om utformingen av politikken på sitt område. I ekspertgruppene er det rom for å delta i hele diskusjonen. Dette gjelder også i stor grad for komitologikomiteene, men det er selvsagt en forskjell i nyanse på hvor aktiv man bør være her hvor man har observatørstatus.

3.3 Norsk deltakelse sett fra Kommisjonen

All den norske forsknings- og utredningsvirksomhet som har interessert seg for forhold som angår norsk deltakelse i EU-komiteer, har i all hovedsak brukt komitédeltakere som informanter. Det er ikke blitt innhentet synspunkter fra tilsatte i Kommisjonen. For å få et mer utfyllende bilde av hvordan den norske deltakelsen fungerer og blir tolket av Kommisjonen, har vi i vår undersøkelse sett det som nødvendig også å få informasjon fra dette holdet. Som tidligere nevnt, er det blitt tilstrebet å få til intervjuer med personer som leder komitémøter der våre norske informanter fra departementer og direktorater deltar eller har deltatt. Dette har i noen grad lyktes. Det verdifulle i dette ligger i å få tilgang til tolkninger og opplevelser av én og samme situasjon sett fra to ulike posisjoner. I alt ni personer ble intervjuet: Fire ledere for komitologikomiteer og fem ledere for arbeids- eller ekspertgrupper. De ble primært spurt ut om

?? sin tolkning av de norske deltakernes formelle status og hvordan de håndterte dem på grunnlag av dette

?? hvordan de generelt sett arbeider for å få gjennomført sine møter så effektivt som mulig

?? hvordan de vurderer de norske deltakernes opptreden på møtene og den norske medvirkningen i beslutningsprosessen mer generelt

?? hvordan norske deltakere blir sett på og behandlet av deltakere fra EUs medlemsland.

3.3.1 Kommisjonens syn på EFTA-landenes formelle status og konsekvenser av dette

Vi har sett at når EFTA-landene deltar i EU-komiteer, har de noe ulik status alt etter hvilken type komité det er snakk om. I ekspertgruppene Kommisjonen benytter seg av i arbeidet med å lage forslag til nye rettsakter som skal vedtas av Rådet, har ekspertene fra EFTA-landene den samme formelle status som ekspertene fra EUs medlemsland. I Komitologikomiteene, som rådgir Kommisjonen på områder der den har besluttende myndighet, har de observatørstatus. Den mest sannsynlige tolkningen av statusen i arbeidsgruppene under komitologikomiteene er at de også der har observatørstatus, selv om dette ikke kommer klart til uttrykk via avstemming slik som i selve komiteen.

Vi har videre sett at de norske deltakerne tenderer i retning av å oppføre seg som observatører også i de gruppene der de er ”på like fot”. De gjør ikke dette primært fordi de ikke vet bedre, men fordi de i vissheten om at de kommer fra et land som ikke er medlem av EU, holder en lav profil.

Intervjuene med møtelederne i kommisjonen styrker bildet av norske deltakere som personer som går stille i dørene. De synes å være klar over at denne atferden i noen grad kan skyldes at nordmennene opplever å ha en annen status enn møtedeltakerne fra EUs medlemsland. Som kommentar til dette, sier de at i arbeidsgruppene har formell status nesten ingen ting å si da det ikke blir gjort vedtak her. De norske deltakerne blir sett på som fullverdige medlemmer av gruppen og blir lyttet til på samme måte som de andre, så her er det ingen grunn til å opptre som om man skulle være i en annen posisjon enn medlemslandene. Det blir videre understreket at dersom man har et problem, er arbeidsgruppen stedet der det bør tas opp.

På den andre siden påpekes det at det ikke er noe mål i seg selv å være veldig aktiv på møtene. Det er viktig å være klar over at det ikke alltid er de mest synlige personene som gjør den beste jobben. Korte intervensjoner kan ofte være fruktbart.

Selv om de norske i realiteten kan sies å ha den samme status som deltakere fra medlemslandene i ekspertgrupper og arbeidsgrupper under komitologikomiteene, ligger det en forskjell i dette at de norske synspunktene ikke vil være med og veie i vektskålen ved en avstemming senere i beslutningsprosessen. På bakgrunn av dette sies det at de norske deltakerne *ikke kan sette seg ned og true, men de kan bidra*.

Enkelte møteledere refererer til at det er vanlig blant møtedeltakerne – også de norske – å vise mindre interesse for å delta i diskusjonen når temaet for

eksempel er et produkt som man ikke har produksjon av i sitt eget hjemland. Dette blir beklaget og oppfattes som en lite konstruktiv holdning. Det er like viktig for alle å ha regelverk som beskytter forbrukerne. Oppmerksomhet rundt dette på et tidlig stadium hindrer senere problemer.

Når det gjelder komitologikomiteene, er alle møtelederne klare på at her er deltakerne fra EFTA-landene observatører, men de følger dette får for hvordan de behandler dem i møtene, er svært ulike. Noen prøver å la det få så lite konsekvenser som mulig. De behandler nordmennene på linje med de andre i selve møtesituasjonen – bortsett fra når det er avstemminger. De er interessert i å få fram de norske synspunktene, både fordi de er faglig interessante og for å få klarhet i om implementeringen av det nye regelverket vil kunne skape framtidige problemer. Noen snakker til og med om Norge som *det sekstende medlemsland*.

Andre møteledere – spesielt i komiteer der sakslistene er lange på hvert møte og der det er viktig å få sakene igjennom – innhenter ikke aktivt synspunkter fra de norske deltakerne. De setter dem også gjerne sist på talerlista dersom de ber om ordet. Det framheves imidlertid at dette ikke bør oppfattes som noe annet enn rent prosedyremessige forhold. Én møteleder sammenligner dette med prosedyrene på OECD-møter, der Kommisjonen er observatør og derfor får ordet til slutt. Det poengteres videre at det som sies, ikke blir tillagt mindre vekt fordi om man har observatørstatus og snakker sist. Hva som sies, vil alltid bli sett på som mer viktig enn hvem som sier det, dog med det forbehold at det vanligvis lyttes mer oppmerksomt til et stort land som Tyskland, enn for eksempel til Luxembourg.

En møteleder har et helt annet syn på signaleffekten av det å alltid bli satt sist på talerlista. Han sier at han aldri vil bidra til at noen "mister ansikt" i en møtesituasjon. Han gir derfor observatørene ordet på lik linje med andre. Når det gjelder hans oppfatning av konsekvensene av at Norge ikke er et medlemsland, sier han at etter hvert som man kommer lenger ut i beslutningsprosessen, blir det tatt mer og mer hensyn til hva medlemslandene mener – til foretrekk for "assosierte stater". Logikken bak dette er at det bare er medlemslandene som kan avgi stemme og derfor blir deres standpunkter viktige i forhold til dette.

Observatørstatusen kan også komme til uttrykk gjennom plasseringen i møterommet. Møtelederne sier at dette ikke må tillegges for stor vekt da det kun dreier seg om praktiske løsninger. Møtene har ofte mange deltakere. Fra hvert medlemsland kan det stille flere personer. I tillegg kommer observatører både fra EFTA-landene og andre land, fra organisasjoner og interessegrupper. Møterommene blir ofte for små til at alle kan få plass rundt hovedbordet. Problemet løses ved at det settes opp bord i midten av "hesteskoen" og at observatørene plasseres der. Det sies at medlemsland også plasseres slik dersom plasshensynet krever det. Det hersker imidlertid allmenn enighet om at dette er en lite gunstig plassering.

Møteinnkallinger og sakspapirer blir sendt til EFTA-landene samtidig med at de sendes til EUs medlemsland, men det finnes ulike rutiner for hvordan utsendel-

sene foregår. Enkelte ledere for ekspertgrupper sender kun til personer som har deltatt på de to foregående møtene, enten de kommer fra EU-medlemsland eller ikke. Noen få ledere for komitologikomiteer sender papirene via EFTA, mens i de aller fleste tilfeller går de via den norske delegasjonen. De fleste sender i tillegg en kopi direkte på e-post til den enkelte deltaker. Bruken av e-post har utviklet seg raskt de seneste årene og benyttes ikke bare til møteinnkalling. Møtedeltakerne bruker det også aktivt i forberedelsene til møtene ved at de sender skriftlige innspill til Kommisjonen på denne måten.

Det skjer ofte at sakspapirer deles ut først under selve møtet, og her hender det at observatørene ikke blir tilgodesett på lik linje med medlemslandene. Når medlemslandene bringer med seg eget materiale, er det ofte ingen kopier til observatørene. Det sies at dette kan skyldes forglemmelser og bør ikke tolkes som et bevisst forsøk på å holde observatørene utenfor.

Innspill fra norske deltakere ønskes velkommen både før og under møtene når det er relevant. Dette kan gjelde både særnorske problemer med implementering av regelverk osv., og mer generelle bidrag til utviklingen av en sak. Det refereres til flere eksempler på at innspill fra norske deltakere har vært til god hjelp for den generelle framdriften. Kontakt med Kommisjonen mellom møtene ønskes velkommen. Har man et problem eller noe man vil bidra med, blir det ansett som viktig å tilkjennegi dette overfor Kommisjonen på et så tidlig tidspunkt som mulig. Her gjøres det ingen forskjell på medlemsland og observatører.

Kommisjonen mener ikke å ha sett noen tegn til at medlemslandene tillegger EFTA-landene en annen status enn seg selv på møtene, bortsett fra ved avstemninger i komitologikomiteene. Flere antyder at medlemslandene har en slags medfølelse med EFTA-landene grunnet visse aspekter ved EØS-avtalen. Det er også et allment inntrykk at norske bidrag blir godt mottatt, spesielt på områder der Norge har ekspertise som andre ikke har. Det understrekes for øvrig at for alle ekspertgrupper er det viktig at de som deltar er virkelige eksperter og at de er godt forberedt. Forholder det seg slik, blir de hørt uansett hvor de kommer fra.

Ingen av møtelederne har opplevd reaksjoner på at nordmenn er tilstede i komitologikomiteene de selv har ansvaret for, men enkelte har hørt om reaksjoner fra andre komiteer, der det er norske deltakere selv om saksområdet ikke faller inn under EØS-avtalen.

I arbeidsgrupper der det også er observatører fra industrien, er det mer oppmerksomhet rettet mot observatørens rolle og tilstedeværelse. Her kan det tenkes at en oppfatning som at *dette angår ikke observatørene*, også kan bli overført til norske deltakere.

3.3.2 Kommisjonens mål og strategier for møteledelse

For møtelederne fra Kommisjonen er det et hovedmål å få til god framdrift i sakene og nødvendige beslutninger. I ekspert- og arbeidsgrupper står det

sentralt å identifisere problemstillinger, skape gode diskusjoner og å avklare så mange forhold som mulig før sakene sendes videre til de respektive organer der endelige beslutninger skal fattes. I komitologikomiteene står vedtakene i sentrum. Å oppnå konsensus blir oppfattet som det ideelle, og møtelederen er hele tiden opptatt med å få dette til. Søkingen etter konsensus starter allerede i arbeidsgruppene selv om ikke beslutningene blir tatt der.

I komitologikomiteene ender 70-90 prosent av sakene med enstemmighet. Resten avgjøres alt overveiende med kvalifisert flertall. En komitéleder uttaler vedrørende sin strategi for møteledelse at dersom situasjonen tilspisser seg, går han aktivt ut og prøver å få til kompromiss. I en slik situasjon vil han ha mindre sympati for ytterliggående standpunkter og vil som ordstyrer forsøke å begrense kritiske innspill.

I saker der enigheten sitter langt inne, blir utfordringen for møtelederen å framskaffe god dokumentasjon og å forebygge åpne konflikter. Det anses nesten alltid som bedre å bruke lang tid på å nå fram til enighet enn å ta en konflikt. Rent praktisk betyr det at man unngår formelle beslutninger i det lengste og arbeider med saken på faglig/teknisk nivå i arbeidsgruppen inntil man har funnet en løsning. Dette kan noen ganger ta lang tid, men på den andre siden er det nettopp dette som er arbeidsgruppenes funksjon: Å løse konflikter og komme fram til avklaringer før saken kommer opp i komitologikomiteen. Dersom dette ikke blir gjort, skyver man bare problemet foran seg. Har man ikke greid å skape grunnlag for konsensus eller kvalifisert flertall, vet man på forhånd at beslutningen vil bli blokkert.

Dersom møtedeltakerne ikke kommer ut med sine synspunkter, kan det bli nødvendig å stille spørsmål til det enkelte land for å klarlegge standpunkter, slik at man får oversikt over hvordan en avstemming vil kunne falle ut. Denne "Tour de Table" benyttes imidlertid så lite som mulig. Enkelte medlemsland oppfatter det som et startsignal til å sette i gang en argumentasjon ut fra snevre nasjonale interesser. Dette fremmer ikke gode fellesskapsløsninger. Å spørre etter aktive bidrag fra den enkelte kan derfor ofte fungere bedre. Én møteleder sier – spøkefullt – at for ham er det å fortrekke at det kommer så få kommentarer som mulig og at Kommisjonens forslag går igjennom uimotsagt. Enkelte ganger er taushet i møtesituasjonen uttrykk for at landene ennå ikke har et klart standpunkt. Da nytter det ikke å forsere en avgjørelse. Saken må få ta den tid den trenger.

En leder for en av komitologikomiteene gir følgende beskrivelse av sin arbeidssituasjon:

Det er mye diskusjon i Standing Committee. Langsiktige saker kan gå fram og tilbake mellom komiteen og arbeidsgruppen. Når det er 44 punkter på dagsorden, må man som møteleder konsentrere seg om det som er viktig for å få møtet i havn. Med en så omfattende agenda blir det om lag 20 minutter på hvert enkelt punkt. Konsekvensen av dette blir at man ber om input bare dersom man trenger det. Representantene må passe på å gjøre sin del av arbeidet i korridorene og ikke ta opp tid i møtet unødig.

Man må regne med et økt antall observatører i den nærmeste framtid. Søkerlandene ønsker å delta i komiteens arbeid. Dette vil ikke gjøre arbeidssituasjonen lettere. Det er imidlertid møtelederen som styrer møtet og det er han som bestemmer om han vil gi ordet til observatørene eller ikke. Det avgjørende er hvorvidt det som legges fram er i Europas interesse, ikke at alle får lik taletid. Medlemsland blir også hardere behandlet dersom det ikke er godt forberedt.

Et godt resultat vil være å få brakt de femten landene sammen i en sak, å holde seg til agendaen og få en positiv avstemming. Det er lite gunstig dersom et land holder fast ved sine separate interesser. Til sjuende og sist er møtelederen ute etter sine 87 stemmer (kvalifisert flertall) og tar en avstemming framfor å holde på i det uendelige hvis det endelige resultatet allikevel er åpenbart.

Alle observatører blir behandlet likt på møtene. De står alle oppført på observatørlisten. Møtelederen og sakene avgjør når de får ordet. Hvis det oppstår en situasjon der Norge er involvert, vil Norge bli bedt om informasjon og synspunkter. Man er noen ganger litt tøffere mot observatører enn mot store medlemsland når det gjelder å la dem få ordet. Man sier som regel fra på forhånd om hvor lang taletid de har. Dette gjøres for øvrig også noen ganger overfor medlemsland.

Møtelederens innvirkning på et møtes forløp er betydelig. Det stilles store krav både til faglig kompetanse og til ferdigheter som møteleder. Før man blir leder for en komitologikomité, er det ikke uvanlig å ha 10-15 års erfaring fra ledelse av arbeidsgrupper eller som assisterende møteleder i selve komiteen. Å balansere alles interesser mot hverandre og få til gode løsninger som alle kan leve med er et håndverk som det tar sin tid å lære. Det blir understreket at det er Kommisjonens oppgave å få til gode fellesskapsløsninger og at det krever erfaring fra møtedeltakernes side å forstå deres mål og arbeidsformer. Nye medlemsland – så vel som observatører – kan trenge tid til å tilpasse seg og å lære å bidra på en positiv måte. Sverige nevnes som et nytt medlemsland som har hatt en ”smertefull læringskurve”.

3.3.3 Erfaringer med norsk deltakelse

Norske komitédeltakere har et godt omdømme blant Kommisjonens møteledere. De betegnes som seriøse, faglig dyktige, som oftest godt forberedt, høflige og beskjedne. Noen oppfatter dem som forbilledlige i den forstand at de bare tar ordet når det er strengt nødvendig, fatter seg i korthet og unnlater å lage problemer. Rosen framsettes imidlertid med en viss selvironi fra møteledernes side, med referanse til deres egne behov for å få møtene avviklet på en rask og effektiv måte. Det synes faktisk å herske stor enighet om at nordmennene kunne ha vært mer aktive uten at det hadde vært til bry for noen.

Det poengteres også av flere at de norske deltakerne synes å være mer opptatt av å markere norske synspunkter enn av å delta i den generelle debatten. Ut over dette lytter de og samler informasjon. Dette synes å gjelde både for ekspertgrupper, komitologikomiteer og arbeidsgruppene under dem. Kommisjo-

nens møteledere synes å ønske velkommen et mer aktivt engasjement fra de norske deltakernes side – inkludert et større ansvar for den generelle framdriften i arbeidet.

Vi har sett at de norske deltakerne har en tendens til å pålegge seg selv visse restriksjoner i møtesituasjonen på bakgrunn av at EFTA-landene bare har observatørstatus i komitologikomiteer, og at denne typen atferd også smitter over på møter i ekspertgruppene der de er ”på like fot”. De fleste ledere for komiteer og arbeidsgrupper er enige i at de norske deltakernes tilbakeholdenhet kanskje kan forklares med de begrensninger som følger av observatørrollen. Det understrekes imidlertid at det så absolutt er rom for mer aktiv deltakelse fra norsk side uten at man går over streken i forhold til det som måtte være realiteten i disse begrensningene. Det understrekes at de norske bidragene alltid er velkomne og at de alltid gir ”added value”. Dette skyldes at de norske deltakerne er godt forberedt og har høy kompetanse på sine prioriterte områder.

Den norske tilbakeholdenheten tolkes også som et kulturelt trekk som man kjenner igjen fra andre nordiske land. De norske deltakerne oppfattes som sky og sjenerte. Det blir også sagt at de til tider kan virke uinteresserte. Det antydes imidlertid at den noe passive måten å opptre på kan ha sammenheng med en mulig misforståelse fra norsk side, som går ut på at man ikke skal ta ordet når saksfeltet ikke berører norske interesser direkte. Det etterspørres i det hele tatt mer styrke og engasjement fra norsk side.

Noen land er generelt sett mer aktive i komiteene enn andre. Dette gjelder særlig de store landene som ofte har flere problemer og flere interesser å ivareta enn de små. Størrelse medfører kompleksitet. Men det finnes også eksempler på at små land deltar meget aktivt på enkelte områder. Danmark nevnes som et eksempel på dette. Det framheves at Norge blir tatt mer alvorlig enn mange andre små land. Dette skyldes både at de norske standardene på en del områder er høye, at Norge bidrar med ekspertise på høyt nivå og at myndighetene har god kontakt med sine vitenskapelige miljøer, som på sin side også har en høy standard.

Kommisjonen er avhengig av at landene sender de beste på sitt område til komiteene, og at de som kommer er godt forberedt. Når det gjelder faglig ekspertise, synes dette å fungere bra for Norges vedkommende. De ekspertene som kommer, er vel ansett og oppleves som verdifulle bidragsytere i den grad de kommer med innspill. I sammenhenger der det ikke bare er faglig ekspertise som teller, men også stillingsnivå, hevdes det at Norge sender personer fra et lavere nivå enn det som er forventet. Med tanke på innflytelse, kan det få negative konsekvenser når de andre møtedeltakerne er øverste myndighetspersoner på sine områder og den norske deltakeren ikke har tilsvarende posisjon.

Når det gjelder mer generelle oppfatninger om Norge, blir det sagt at landet oppleves som ”veldig skandinavisk”. I praksis betyr det å ta sitt standpunkt for gitt og ikke være så veldig opptatt av å kompromisse seg fram til fellesskapsløsninger. Når de norske deltakerne blir gjort oppmerksom på at de bør gå fram

på andre måter, blir de ofte passive. Det nevnes at svensker og dansker har mye av den samme holdningen. Finland er mer fellesskapsorientert. Det anbefales at de skandinaviske landene prøver å selge sine synspunkter bilateralt til de sydeuropeiske landene og ikke bare til Kommisjonen. Skandinavia representerer bare 10 prosent av EUs befolkning og har standpunkter som ikke uten videre oppfattes som opplagte for andre land, selv om de i og for seg kan sies å være holdbare nok. Det hjelper lite å ha velbegrunnede standpunkter dersom man ikke forstår og behersker dynamikken med å få dem igjennom i en beslutningsprosess der de andre landene ikke umiddelbart ser på saken med samme øyne. Sans for realpolitikk og godt kontaktnett blir framhevet som viktig for å kunne bidra på en konstruktiv måte.

Det poengteres at det å lære å forstå og beherske kompleksiteten i EUs beslutningsprosess kan ta 10-15 år. Den er mye mer innviklet enn det vi finner for eksempel i OECD. I arbeidet med å komme fram til gode løsninger må man for eksempel vite når man skal "overdrive" og når det lønner seg å være mer tilbakeholden. Det er viktig å være klar over at konsensusstenkingen ikke uten videre kan ses på overflaten. Man forsvarer sine nasjonale interesser, men på måter som man ut fra sin kunnskap om andre lands holdninger og posisjoner vet vil kunne bli godtatt. Nykommere vil ikke alltid forstå dette.

En tidligere leder av en komitologikomité der Norge deltar, har reflektert noe dypere over Norges situasjon:

Norge var aktiv bilateralt, stilte godt forberedt til møtene, bidro aktivt og stilte spørsmål. Norge er i en spesiell situasjon som EØS-land, og må godta nytt regelverk enten de vil eller ikke. Situasjonen er også den at disse nye reglene ikke nødvendigvis representerer økt beskyttelse for forbrukerne. I noen tilfeller kan det motsatte synes å være tilfelle. Minsket beskyttelse må forklares politisk overfor opinionen.

Selv om Norge ikke kan endre stort ved å være med i komiteen (en forvaltningskomité), er deltakelsen verdifull. Dersom EFTA-landene ikke hadde hatt denne muligheten til å delta i komiteen, ville de hele tiden ha vært i en forhandlings-situasjon – en posisjonen som er meget vanskelig. Dessuten gir komitéarbeidet mye læring og mulighet til å knytte kontakter. Mange medlemsland er svært fleksible når det gjelder bruk av tiltak og regelverk og dette kan det være nyttig å få innsikt i. Felles interesser avdekkes dessuten lettere over en lunsj enn ved å lese dokumenter.

Norge blir av flere møteledere karakterisert som et typisk nordisk land i den forstand at man har høye sikkerhetsstandarder og er opptatt av åpenhet. Land med denne typen høye standarder og kort tid bak seg innefor fellesskapet synes å være redde for at de nasjonale standardene skal bli svekket. Man er dessuten mest vant med å operere innenfor en nasjonal referanseramme. Dette gir liten vilje til kompromiss. Nasjonal stolthet kan kanskje også spille en viss rolle i forhold til dette. I land som har vært med lenge, er man mer vant til den rammen som diskusjonen foregår innenfor. Når det gjelder nasjonale standarder, finner Kommisjonen det generelt sett lite meningsfullt å snakke om store

forskjeller mellom landene i Vest-Europa. Takket være den felles lovgivningen er likhetene mer dominerende.

Norge har hatt problemer med implementeringen av enkelte direktiver. Dette gjelder typisk nok på områder der det er blitt et problem å forklare politisk at vi godtar noe som kan synes å medføre minsket beskyttelse for forbrukerne. En møteleder som har arbeidet med de sakene det her er snakk om, framholder at de norske komitédeltakerne alltid har opptrådt korrekt og ikke skapt noen form for ubehageligheter i møtesituasjonen, men han hevder selv å ha problemer med å forstå hva de norske vanskelighetene egentlig består i. Da blir det også vanskelig for ham å bidra til å finne en løsning.

Nordmennenes argumentasjon tar ikke primært utgangspunkt i fakta, men i en overordnet filosofi som ikke er koblet til fellesskapslovgivningen. Det finnes en forunderlig tro på at det enkelte individ bør beskyttes av staten på områder der det er mer naturlig å anta at voksne mennesker vil foretrekke å ta sine egne valg, og at de er i stand til å gjøre det. Det er grunn til å undres over at slike standpunkt er utbredt i et land som har ry på seg for å være svært demokratisk.

Europa bygger på kompromisser og alle må derfor være forberedt på å forhandle og vise en aktiv holdning til fellesskapets interesser. Det virker som de skandinaviske land har vanskelig for å se dette poenget. De representerer en motpol til Storbritannia som er svært realorientert.

Andre møteledere framhever også nødvendigheten av å kunne analysere hele situasjonen og se sin egen posisjon i forhold til dette dersom man vil påvirke utviklingen i en sak. Noen viser til at Norge har kommet med svært verdifulle bidrag. Dette er først og fremst i sammenhenger der faglig ekspertise er blitt stilt til rådighet. Her har norske deltakere opptrådt både med tyngde og selvbevissthet. Enkelte beklager at de norske deltakerne er så tilbakeholdne. Det gjør at verdifull kompetanse ikke blir stilt til disposisjon. Samarbeidet mellom norske komitédeltakere og Kommisjonen blir beskrevet som godt. Det har aldri vært ubehagelige episoder med noen fra Norge. Kommisjonen kunne imidlertid ønske at Norge bidro mer aktivt til å fremme fellesskapets interesser.

4 Konklusjoner, drøftinger og anbefalinger

4.1 EU-komiteene – en reell innflytelseskanal som kan utnyttes bedre

De undersøkelsene vi har gjort på noen utvalgte sektorer, viser at EØS-avtalen har svært stor betydning for deres daglige arbeid. På noen områder finnes det ikke lenger noen selvstendig norsk regelverksutvikling. De nye reglene utvikles og vedtas i EU og inkorporeres deretter i norsk rett gjennom vedtak i EØS-komiteen. Den adgangen Norge har som EFTA-land – og dermed også som EUs avtalepart – til å delta i komiteene under EU-Kommisjonen, er den eneste muligheten som gis til å delta direkte i fora der regelverksutviklingen foregår. All annen påvirkning av beslutningene må skje på mer uformelt vis. Det sier seg selv at dette prinsipielt sett er en viktig arena for påvirkning, og slik blir det da også oppfattet. Komitéarbeidet prioriteres høyt. Det er etter hvert blitt en ordinær arbeidsoppgave som alle medarbeidere kan bli pålagt, alt etter hvilket saksområde de til enhver tid arbeider med.

Det framheves at de aller fleste saker det arbeides med, er uproblematisk i politisk forstand. Det vil si at Norge og EU har likt syn på det meste av det som behandles. Det er allikevel en utfordring å være med og bidra til å få så gode løsninger som mulig. I saker som er kontroversielle, blir det viktig å kunne bidra på en måte som gjør at saken løser seg på en akseptabel måte. Norge har få maktmidler i slike situasjoner, men anledningen til å komme med faglige innspill i komiteene gir mulighet til påvirkning. Det er stor enighet om at disse mulighetene ikke er optimalt utnyttet, selv om det finnes en god del eksempler på at man har oppnådd tilfredsstillende resultater.

Det finnes en betydelig variasjon i den måten EØS-arbeidet organiseres på i den enkelte virksomhet eller sektor. Det samme gjelder for oppfølging av rutiner pålagt av Statsministerens kontor og Utenriksdepartementet. Noen har klare synspunkter på at disse rutineene er for kompliserte og at de ikke har noen større nytteverdi. Dette gjelder spesielt skriving av rammenotater etter den oppsatte malen og overføringen av dem til den sentrale databasen. Andre finner rutineene formålstjenlige og benytter seg derfor av dem. De som i liten grad benytter seg av dem, har utviklet egne og enklere rutiner, for eksempel for notatskriving. Noen sier at de i alt vesentlig bruker de samme rutiner for samordning osv. i EØS-arbeidet som for annet arbeid. Enten man arbeider på den ene eller den andre måten, framheves betydningen av uformelle kontakter og arbeidsformer. Det er mye som lar seg løse effektivt ved hjelp av godt nettverk og samtaler utenfor organiserte møtesituasjoner. Generelt sett synes det ikke å være noen entydig sammenheng mellom arbeidsformer og resultater. Behovet for organisering og bruk av eksternt pålagte rutiner blir større der komitévirksomheten er omfattende. Der man deltar i færre komiteer, er det lettere å håndtere oppgavene mer uformelt.

Personfaktoren synes å være avgjørende for om gode resultater oppnås. Enkelte personer er rene virtuoser og har utrettet mye. Dette medfører imidlertid en ikke

ubetydelig sårbarhet da det fortsatt bare er en mindre gruppe som kan sies å være virkelig erfarne. Komitéarbeidet blir sett på som krevende, men allikevel noe som de fleste burde beherske, slik at sårbarheten kunne bli mindre. Allikevel satses det i liten grad systematisk på bred oppbygging av kompetanse. Noen vektlegger i økende grad internasjonal kompetanse ved rekruttering.

Det forventes at den enkelte komitédeltaker skal kunne sitt fag, kjenne norsk politikk på sitt område og vite å opptre klokt når det kreves, men det er få ledere som pålegger sine medarbeidere å bidra med innspill i komitéarbeidet dersom norske interesser ikke er direkte berørt. De er ikke generelt opptatt av å stille norsk kompetanse til rådighet. Det brukes i liten grad instruks og mandat. Hovedårsaken til dette er at de fleste saker er ukontroversielle, men i noen grad synes det også å ha sammenheng med den forventningen som finnes om at medarbeiderne skal ha kjennskap til de politiske standpunktene og dessuten ha evne til å opptre i samsvar med dem. Noen virksomheter har rutiner som sikrer at medarbeiderne vet hva som forventes av dem før de drar på komitémøter, og andre vurderer å innføre slike rutiner. Erfarne medarbeidere gir uttrykk for at man lærer etter hvert, og at en selv bør klarere synspunkter med overordnede dersom man opplever at det er behov for det.

Samordning byr i noen tilfeller på problemer. Årsakene til dette kan være delt forvaltningsansvar og kompetansestrid, for dårlige rutiner eller mangelfull bruk av eksisterende rutiner for eksempel for skriving av rammenotat. Det kan også skyldes manglende oppmerksomhet rundt at samordningen må starte på et tidlig tidspunkt, for eksempel mens en sak ennå bare er til behandling på ekspertgruppenivå. Det kan også stilles spørsmålsteget ved om de samordningsorganene og rutinene man har, er funksjonelle nok når de til dels oppleves som tungroddede og overflødige.

De enkelte komitédeltakerne legger vekt på å opptre i samsvar med observatørrollen. Dette synes også å smitte over på møtesituasjoner der deltakerne er ”på like fot”. De er forsiktige med å markere seg for mye. Bygging av nettverk framheves som viktig, men det er i praksis lite uformell kontakt med komitédeltakere fra andre land enn de nordiske. De norske opplever seg av og til som litt ”stemoderlig” behandlet i Brussel, men vinner respekt gjennom faglig dyktighet og aktiv medvirkning til å finne gode fellesskapsløsninger. Faglige bidrag blir alltid godt mottatt og synes å være en nøkkel til autoritet og anerkjennelse. Det kan synes som om kulturelle særtrekk som går i retning av ikke å snakke unødige og ikke å framheve seg selv for mye, er med på å forsterke effekten av observatørstatusen.

4.2 Norske komitédeltakere – tilbakeholdne og lite fellesskapsorienterte?

Kommisjonens medarbeidere synes i alt vesentlig å ha både innsikt i og forståelse for Norges posisjon og de norske komitédeltakernes spesielle vilkår, men de er mer opptatt av de mulighetene som ligger i det at EFTA-landene kan delta i komiteene enn av de begrensningene for innflytelse som måtte finnes.

Anledningen til å være med og sitte rundt bordet framheves som misunnelsesverdige, sett fra andre ikke-medlemslands ståsted.

Kommisjonens møteledere har noe ulik oppfatning av hvordan observatører bør behandles i møtesituasjonen, men de er seg alle bevisst at de har stor påvirkning på den enkelte komitédeltakers mulighet til å bidra aktivt. Gjennomgående ser de det ikke som noe vesentlig poeng at alle skal få like lang taletid, eller at observatører skal få slippe til i en grad som er mer eller mindre passende spesielt for dem. Det man er ute etter er konstruktive og faglig gode innspill som kan være med på å få fram funksjonelle fellesskapsløsninger. Her er alle bidrag like velkomne uansett hvor de måtte komme fra. I beslutningsfasen blir det allikevel mindre viktig hva observatører mener da de ikke har en stemme som teller med.

Det gis flere eksempler på at norske komitédeltakere har kommet med verdifulle bidrag, og norsk kompetanse blir ansett for å være høy. Norske deltakere blir imidlertid stort sett opplevd som tilbakeholdne og dette beklages. Tilbakeholdenheten blir tolket mer som et kulturelt særtrekk felles for alle skandinaver enn som et utslag av observatørstatus eller visshet om å komme fra et land som ikke tilhører fellesskapet. Det samme gjelder en observert tendens til heller å fremme særinteresser enn å bidra til å finne kompromissløsninger.

Noen råd til de norske komitédeltakerne som vil kunne trekkes ut av de ulike uttalelsene, kunne bli som følger:

- ?? Vær mer aktive både i og utenfor møtene
- ?? Fortsett gjerne å vær kortfattet og saklig, men vis styrke og engasjement
- ?? Still faglig kompetanse til disposisjon
- ?? Vær fellesskapsorientert

De norske fagrådene og de tilsatte ved EFTA- sekretariatet har synspunkter som går i samme retning. Selv om de har en god del eksempler på godt utført arbeid gjennom komiteene, framhever også de det beklagelige i at mange norske komitédeltakere har en tendens til å være lite aktive både i og utenfor møtene i Brussel. De etterlyser dessuten mer engasjement fra de ansvarlige lederne hjemme i Norge og mer bevisst satsing på å få det optimale ut av adgangen til å delta i komiteene. De bekymrer seg i tillegg for virkningen av at Norge mer og mer behandles på lik linje med søkerlandene når det gjelder adgangen til å delta som observatør. Dersom dette skulle føre til at Norge i økende grad stenges ute, blir muligheten til å påvirke regelverk som senere skal innlemmes i norsk rett svekket i forhold til i dag.

4.3 Drøfting og anbefalinger

De sju årene siden EØS-avtalen trådte i kraft synes å ha vært en periode med prøving og læring i forhold til et stort og komplisert beslutningssystem der Norge bare har begrenset tilgang, men allikevel blir bundet av de vedtak som fattes. En situasjon som må sies å være ytterst krevende.

Både ledere og fageksperter framhever interimperioden mellom slutføringen av medlemskapsforhandlingene og folkeavstemmingen i 1994 som en gylden tid sammenlignet med dagens situasjon. Da hadde Norge som søkerland anledning til å være med som observatør i samtlige av EUs besluttede organer. Beslutningsprosessen kunne da følges fra A til Å og man var ikke henvist til å komme på banen bare i kortere perioder slik som nå. Etter hvert har man imidlertid fått erfaring med å bruke deltakelsen i ekspertgrupper og komiteer som innflytelseskanal, selv om den har sine klare begrensninger. En rekke eksempler viser også at man har lyktes både med å påvirke utfallet i enkeltsaker og å influere politikktutvikling over tid. Det arbeides imidlertid fortsatt med å finne velegnede arbeidsformer og gode måter å organisere seg på for å få et best mulig resultat. Både ledere og medarbeidere gjør en betydelig innsats. Det går allikevel an å spørre om det satses nok og om det satses riktig.

Som vi har sett, ligger utfordringene på mange plan. Det som synes mest iøynefallende er mangler ved organiseringen av arbeidet og samordningen både vertikalt og horisontalt, og sårbarheten i tilknytning til at det fortsatt bare er et mindre antall personer som har tilstrekkelig erfaring og kompetanse. Manglende engasjement hos lederne sett fra komitédeltakernes ståsted, synes også å være et problem som bør vies oppmerksomhet. Det samme gjelder manglende strategier for selve komitéarbeidet.

Når det gjelder organisasjon og arbeidsformer, synes det helt klart at det ikke finnes en oppskrift som passer for alle. Sektorene er ulike i størrelse og de har ulikt antall komiteer å forholde seg til. Det er ingen entydig sammenheng mellom graden av formell organisering av arbeidet og oppnådde resultater. Der organiseringen er svak, benyttes uformelle nettverk og rutiner. Dette virker ofte utmerket. Det er allikevel grunn til å understreke at der de som selv er involvert i arbeidet opplever at ikke alt fungerer tilfredsstillende, bør dagens organisasjonsformer og rutiner gjennomgås med sikte på å få til forbedringer. Det ideelle synes å være enkle og ryddige rutiner kombinert med personlige nettverk som sikrer tillit og god flyt av informasjon.

EØS-avtalen innebærer en ny utfordring for departementene når det gjelder effektiv koordinering av standpunkter. Systemet med spesialutvalg er satt opp for å møte denne utfordringen, men det synes ikke å fungere godt nok i forhold til alle de behovene for samordning som har oppstått i tilknytning til EØS-arbeidet. Samordningen av EØS-arbeidet bør derfor gjennomgås i sin helhet for å se om det går an å finne fram til ordninger som fungerer bedre enn i dag. Aller helst burde dette skje i tilknytning til en mer omfattende gjennomgang av hele den norske departementsstrukturen. Da ville det også kunne ryddes mer effektivt opp i problemene i tilknytning til delt forvaltningsansvar, som synes å være det som skaper de største samordningsproblemene.

Når det gjelder spesialutvalgene som institusjon, synes de ikke uten videre å være en ubetinget suksess. Mange finner at møtene har mange saker som ikke angår dem og finner det derfor mer effektivt å samrå seg med andre departementer via andre kanaler. Samordningen via spesialutvalgene kommer ofte også svært sent i beslutningsprosessen. Den dreier seg i alt vesentlig om koordine-

ring av standpunkter i forhold til vedtak i EØS-komiteen, dvs. på et stadium i EUs beslutningsprosess der de reglene som Norge er forpliktet til å inkorporere i norsk rett, allerede er vedtatt. Da er det få muligheter igjen til påvirkning. Samordningen burde ideelt sett starte på det aller tidligste stadium når ekspertgruppene begynner å arbeide med utkast til nytt regelverk. At det stort sett er fagfolk fra direktoratene som møter i ekspertgruppene og ikke medarbeidere fra departementene, gjør at det blir vesentlig også med god kommunikasjon mellom departementer og direktorater. Både det forholdet at spesialutvalgene først og fremst er departementenes samordningsorganer og at de har vedtak i EØS-komiteen som sitt hovedfokus, gjør at tidlig utvikling av felles posisjoner som kan gi påvirkningsmuligheter på ekspertgruppenivå, ikke er tilstrekkelig institusjonalisert.

Personfaktoren og den enkelte komitédeltakers kompetanse har stor betydning for resultatet av komitéarbeidet. Samtidig ser vi at det er lite systematisk satsing på kompetanseutvikling. Lederne er klar over at det å opptre i internasjonale fora krever vesentlige ferdigheter i tillegg til det å kunne sitt fag. I den grad de har medarbeidere med gode språkkunnskaper og evne til å håndtere de ulike utfordringene i form av opptreden på møter, nettverksbygging og uformell samhandling med kolleger fra andre land, er de meget glade for det, men de belønner ikke dette spesielt. Målsettingen er at alle skal kunne reise til Brussel og delta i komitéarbeid som angår deres saksområde, og derfor skal ikke noen få gis ekstra oppmerksomhet. På bakgrunn av dette er det naturlig å trekke den konklusjon at det burde satses mer på å gi alle aktuelle medarbeidere opplæring i internasjonalt arbeid, enten gjennom kursing, erfaringsoverføring, mentoring eller hospiteringer og studieopphold.

Kort oppsummert vil Statskonsult derfor anbefale at

- ?? den enkelte virksomhet evaluerer sin egen organisering av komitéarbeidet der det oppleves ikke å ha funnet en tilstrekkelig god form, og følger dette opp med nødvendige omorganiseringer
- ?? den enkelte virksomhet utvikler strategier og rutiner for håndtering av EØS-arbeidet, og da i særdeleshet komitédeltakelsen, der dette ikke allerede finnes
- ?? den enkelte sektor evaluerer samordningen mellom departements- og direktoratsnivå, spesielt med henblikk på å utnytte den muligheten til å øve innflytelse som er tilstede mens det arbeides på ekspertgruppenivå
- ?? det enkelte direktorat (fagmyndighet) – i samråd med sitt/sine overordnede departement(er) – utvikler strategier for samordning av arbeidet på ekspertgruppenivå når flere direktorater er involvert
- ?? samordningsproblemer med utgangspunkt i delt forvaltningsansvar blir gjort til gjenstand for utredninger med den målsetting å finne fram til organisatoriske løsninger som kan minske disse problemene

-
- ?? det satses på systematisk opplæring og kompetanseutvikling for alle ledere og medarbeidere med ansvar for EØS-arbeid, og at EØS-kompetanse synliggjøres som viktig for den enkelte virksomhet/avdeling osv.
 - ?? det legges vekt på utvikling av effektive metoder for påvirkning i komiteene, for eksempel økt bruk av skriftlige innspill, framskaffing av dokumentasjon osv.
 - ?? internasjonal erfaring og kompetanse vektlegges ved rekruttering og belønnes på måter som gjør det attraktivt for den enkelte medarbeider å videreutvikle seg på dette området
 - ?? Utenriksdepartementet evaluerer det eksisterende systemet med spesialutvalg, med sikte på endringer som gjør det mer velegnet sett ut fra departementenes behov for samordning
 - ?? Utenriksdepartementet tar opp til vurdering instruksjoner og rutiner rundt utarbeidelsen av rammenotater, møterapporter osv. for å gjøre disse til velegnede instrumenter for det enkelte departement/direktorat i arbeidet med å påvirke beslutninger på et tidlig tidspunkt. Det foretas nødvendige forenklinger av maler osv.

Dersom ett punkt skulle vies spesiell oppmerksomhet, måtte det være behovet for å *samordne norske standpunkter på et så tidlig stadium i som mulig*. Det vil si å få til en samordning mellom ulike fagmyndigheter/direktorater som sender fagfolk til ekspertgrupper i den aller første fasen av EUs beslutningsprosess. Gevinsten ved å gjøre dette synes å kunne bli betydelig når det gjelder å kunne øve innflytelse på en mer effektiv måte enn i dag. Rent prinsipielt vil det kunne innvendes at disse fagfolkene ikke skal instrueres politisk og at de hver for seg bør kunne opptre på helt fritt grunnlag. Dette bør imidlertid ikke være til hinder for at det sikres organisatorisk at de informerer hverandre og harmoniserer sine synspunkter på en hensiktsmessig måte. Det eksisterende systemet med spesialutvalg møter ikke dette behovet, og nye samarbeidsformer og/eller organer bør derfor vurderes og utformes. Å gi enkelte fagmyndigheter/direktorater eget koordineringsansvar der de deler forvaltningsansvar med andre, er – som vi har sett – blitt foreslått av Statskonsult på kjemikalieområdet. (Statskonsults rapport 2001:1) Andre løsninger bør også vurderes.

Litteratur

Statskonsult 1998: *Håndbok i EØS-arbeid – Utforming og gjennomføring av regelverket i EU og EØS*

Statskonsult: Rapport 1999:12 *På kryss og tvers – Om departementenes samordningsmekanismer*

Statskonsult: Rapport 1999:15 *Organisering av næringsmiddeltilsynet*

Statskonsult: Notat 2000:4 *Framtidens departement – utfordringer og muligheter for departementene*

Statskonsult: Rapport 2001:1 *God kjemi? – Ansvarsfordeling og samarbeid mellom etater i kjemikalieforvaltningen*

LOS-rapport R9908: *EU i Norge*, Larsen, Gry, ISSN 0801 9045.
Los-senteret 1999

Trondal, J. (1998): *Byråkratisk integrasjon. EU-kommisjonens ekspertkomiteer som transformative enheter*
Nordisk Administrativt Tidsskrift 79 (3): 274-301

Trondal, J. og Veggeland, F. (1999): *Norske myndigheter og EØS: Mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk*
Oslo: ARENA, paper 10/1999

St.meld. nr. 12 (2000–2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*

Statskontoret (2000): *Fem år i EU*

REFERANSER

Tittel:	Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer
Forfatter(e):	Sissel Hagedorn
Statskonsults rapportnummer:	2001:15
Prosjektnummer:	54 474 00
Prosjektnavn:	Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer
Prosjektleder:	Sissel Hagedorn
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	Rapporten undersøker hvorvidt adgangen til å delta i komiteer under EU-kommisjonen fører til reell innflytelse på utformingen av regelverk som senere skal innlemmes i norsk rett. Deltakelsen har gitt resultater, men det finnes fortsatt et uutnyttet handlingsrom. Det største potensialet ligger i tidlig og faglig tung medvirkning i ekspertgrupper. Det anbefales at organiseringen av EØS-arbeidet evalueres både med henblikk på sektorvis effektivisering og bedre samordning sektorene imellom. Det bør også satses på strategisk oppbygging av internasjonal kompetanse i de ulike virksomhetene.
Arbeidsområde:	<input checked="" type="checkbox"/> Internasjonalisering
Emneord:	Innflytelse, EØS-avtalen, EU-kommisjonen, EFTA, komiteer, ekspertgrupper, samordning
Dato:	Juni 2001
Sider:	45
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO