
Forord

Forvaltningens oppgaver er blitt mer internasjonale. Dette er grundig dokumentert i forskningspublikasjoner og offentlige rapporter. Internasjonale avtaler og beslutninger får stadig større innflytelse på nasjonalstatenes politikk og lovgivning.

Det er ingen tvil om at EØS-avtalen er den mest omfattende avtalen som Norge har sluttet seg til, og at den har stor betydning for norsk lovgivning. Men en rekke andre internasjonale avtaler har også stor betydning for Norge. Det er publisert en god del bøker og rapporter om EØS-avtalens konsekvenser for norsk forvaltning generelt, men lite om hvordan folkerettslige forpliktelser generelt påvirker forvaltningens regelverksproduksjon.

På denne bakgrunn har Statskonsult tatt initiativ til en kartlegging av folkerettslige forpliktelser som krever lovendringer i Norge. På grunnlag av denne kartleggingen har vi analysert hvordan folkerettslige forpliktelser påvirker lovgivningsarbeidet i forvaltningen.

Formålet med rapporten er både å dokumentere den innflytelsen internasjonale forpliktelser har på lovgivningsarbeidet i Norge, og å vurdere forvaltningspraksisen på dette området i forhold til formelle regler og retningslinjer. Statskonsult foreslår tiltak som kan forbedre informasjons- og høringsrutinene, styrke lovgivningskompetansen og høyne kvaliteten på lovtekstene.

Under arbeidet med rapporten har Statskonsult fått hjelp av en referansegruppe bestående av forskningsstipendiat Henrik Bull fra Senter for Europarett, professor Morten Egeberg fra Universitetet i Oslo, byråsjef Beate Ekeberg fra Utenriksdepartementet, rådgiver Arne Petter Gahre fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og lovrådgiver Hilde Indreberg fra Justisdepartementet. Vi takker medlemmene av referansegruppen for gode innspill og forslag til forbedringer.

Statskonsult er alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Jørn Skille har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Thomas Laudal, Margaret Hagevik og Sverre Sogge. Anne-Lise Halgunset har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, januar 2000

Jon Blaalid
direktør

Innhold

SAMMENDRAG	5
1 INNLEDNING	11
1.1 FORVALTNINGENS INTERNASJONALE ENGASJEMENT	11
1.2 AVGRENSNINGER OG PROBLEMSTILLINGER	12
1.2.1 PERIODEN SOM ER UNDERSØKT	12
1.2.2 METODEN	12
1.2.3 SPØRSMÅL SOM RAPPORTEN SØKER Å BESVARE	13
1.3 BEGREPSAVKLARINGER	15
2 LOVGIVNINGSPROSEDYREN I NORGE	17
2.1 KONSTITUSJONELLE OG DEMOKRATISKE ASPEKTER	17
2.1.1 LOVGIVNING SOM POLITISK VIRKEMIDDEL	17
2.1.2 LOVGIVNINGSPROSEDYREN I DEMOKRATISKE SAMFUNN	18
2.2 HVORDAN BLIR EN LOV TIL?	20
2.2.1 LEGALITETSPRINSIPPET	20
2.2.2 FORSLAG OG VEDTAK AV LOVER	20
2.2.3 PROSEDYRE FOR UTARBEIDELSE AV LOVER	21
2.3 SÆRLIGE FORHOLD SOM GJELDER FOLKERETTLIGE FORPLIKTELSER	22
2.3.1 INNLEDNING	22
2.3.2 FORMELL PROSEDYRE VED GJENNOMFØRING AV FORPLIKTELSER	22
2.3.3 MILEPÆLER I LOVSAKER	23
2.3.4 EØS-AVTALENS SÆRPREG FRA EN LOVTEKNISK SYNSVINKEL	24
2.3.4.1 Innledning	24
2.3.4.2 Ansvarsfordeling ved behandling av EØS-saker	25
2.3.4.3 Prosessen fra forslag til rettsakt til ny/endret norsk lov	25
3 KARTLEGGINGEN AV LOVENDRINGER	27
3.1 INTRODUKSJON	27
3.1.1 HVA ER KARTLAGT?	27
3.1.1.1 Lovendringer lenge etter ikrafttredelse av folkerettslig forpliktelse	27
3.1.1.2 Avgrensning av lovendringer og prosjektperiode	28
3.1.2 METODEN FOR IDENTIFISERING AV LOVENDRINGER	28
3.1.3 MÅLINGEN AV "INTERNASJONALISERING"	29
3.2 RESULTATET AV KARTLEGGINGEN	31
3.2.1 ANTALLET INTERNASJONALT FORPLIKTENDE LOVENDRINGER HAR ØKT	31
3.2.2 HVA SLAGS LOVENDRINGER?	33
3.2.3 INTERNASJONAL TILKNYTNING	34
3.2.4 SEKTORER OG DEPARTEMENTSOMRÅDER	37
3.3 INTERNASJONALISERING AV LOVGIVNINGSSARBEIDET I 90-ÅRENE	40
3.3.1 TENDENSER I DATAMATERIALET	40
3.3.1.1 Høyere andelen forskrifter som gjennomfører EØS-forpliktelser	40
3.3.1.2 Avgivelse av nasjonal beslutningsmyndighet	40
3.3.2 ANDRE STUDIER	41

4.1	ET UTVALG LOVENDRINGER	43
4.2	PROAKTIVT INTERNASJONALT ARBEID	44
4.2.1	MÅLSETTINGEN MED DET PROAKTIVE ARBEIDET OG AVGRENSNING	44
4.2.2	PROAKTIVT INTERNASJONALT LOVGIVNING SARBEID I PRAKSIS	45
4.2.2.1	Arbeidet med nytt WTO-regelverk	45
4.2.2.2	Arbeidet med nytt FN-relatert regelverk	46
4.2.2.3	Arbeidet med nytt EØS-regelverk	47
4.2.3	PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL PROAKTIVT ARBEID I EØS-SAKER	50
4.2.3.1	Norge er trolig dårligere forberedt på nytt regelverk enn EU-land	50
4.2.3.2	Norge er avskåret fra innflytelse på regelverksforenkling	50
4.2.3.3	Fordel for Norge at flere rettsakter vedtas i komitologikomiteer	51
4.2.4	VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	52
4.3	LOVENDRINGSPROSEDYREN I PRAKSIS	54
4.3.1	SÆRTREKK VED PROSEDYREN	54
4.3.1.1	Regelverksarbeidet strekker seg over lang tid	54
4.3.1.2	Forsinket iverksetting av EØS-relevante rettsakter	55
4.3.1.3	Utenriksdepartementets samordningsrolle	55
4.3.2	DE VIKTIGSTE FORMELLE KRAVENE OG PRAKSIS	57
4.3.2.1	Stortinget skal holdes løpende orientert (EØS-saker)	57
4.3.2.2	Alminnelig høring av lovforslag	58
4.3.2.3	Høring av forslag fra Kommisjonen (EØS-saker)	59
4.3.2.4	Oversendelse til Stortinget av aktuelle rettsakter og EØS-utvalget	60
4.3.2.5	Innhenting av samtykke fra Stortinget	61
4.3.2.6	Lovforslag fremmes til behandling i Stortinget	62
4.3.3	OPPSUMMERING AV SÆRTREKK OG FORMELLE KRAV	62
4.3.4	VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	63
4.4	UTREDNING AV ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	66
4.4.1	INNLEDNING	66
4.4.2	EKSEMPLER PÅ UTREDNING AV ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER FRA DATAMATERIALET	66
4.4.3	VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	70
4.5	INFORMASJON	72
4.5.1	INNLEDNING	72
4.5.2	INNSYN I FORARBEIDER TIL LOVER SOM GJENNOMFØRER FOLKERETTLIGE FORPLIKTELSER	72
4.5.3	INFORMASJON I DATAMATERIALET OM FOLKERETTLIGE FORPLIKTELSER	74
4.5.4	VURDERING OG FORSLAG TIL TILTAK	75
4.6	TILGJENGELIGHET	77
4.6.1	INNLEDNING	77
4.6.2	SPRÅKLIG TILGJENGELIGHET	77
4.6.3	FAKTISK TILGJENGELIGHET	78
4.6.4	VURDERING OG FORSLAG TIL TILTAK	78
4.7	DELEGERINGS PRAKSIS OG LOVTEKNIKK	80
4.7.1	VALG AV LOV ELLER FORSKRIFT	80
4.7.2	LOVTEKNIKK	81
4.7.3	EKSEMPLER PÅ GJENNOMFØRINGS PRAKSIS OG LOVTEKNIKK	81
4.7.4	VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	85
4.8	ENDRINGER AV LOVER PARALLELT MED ENDRINGER AV INTERNASJONALE REGLER	87
4.8.1	EKSEMPLER PÅ DENNE FORMEN FOR LOVENDRINGER	87
4.8.2	KONKLUSJON	91

5 KONKLUSJONER OG OPPSUMMERING AV FORSLAG 93

5.1	INTERNASJONALISERINGEN AV LOVGIVNINGEN	93
5.2	BEHOVET FOR EN EVALUERING AV EØS-FORVALTNINGEN	93
5.3	SAMORDNINGEN OG INNFLYTTELSE PÅ EØS-OMRÅDET	93
5.4	HØRING AV FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSER	94
5.5	EØS-INFORMASJON TIL STORTINGET	95
5.6	OFFENTLIG UTREDNING AV KONSEKVENSENE AV FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSER	96
5.7	INFORMASJON OM BAKGRUNNEN FOR LOVENDRINGER	96
5.8	KVALITETEN PÅ LOVTEKSTER SOM GJENNOMFØRER FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSER	97
5.9	TILGANG TIL LOVFORARBEIDER OG FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSER	97
5.10	VALG AV LOV ELLER FORSKRIFT VED GJENNOMFØRING AV FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSER	97

VEDLEGG

VEDLEGG 1 LOVENDRINGER I PROSJEKTPERIODEN

VEDLEGG 2 TIDSLINJER FOR ET UTVALG LOVENDRINGER

VEDLEGG 3 METODEN FOR Å KARTLEGGE LOVENDRINGER

VEDLEGG 4 PROSEDYREN FOR UTARBEIDELSE AV LOVER

VEDLEGG 5 REGLER OG RETNINGSLINJER FOR LOVGIVNINGSSARBEID

VEDLEGG 6 KILDER

Sammendrag¹

Målet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad, og på hvilke måter, lover tilpasses folkerettslige forpliktelser innenfor ulike departementsområder og sektorer, og hva slags folkerettslige forpliktelser lovene er bundet av. Målet har i tillegg vært å analysere nærmere hvordan de folkerettslige forpliktelsene påvirker forvaltningens lovgivningsarbeid og å foreslå forbedringstiltak.

I prosjektets første del har vi foretatt en kartlegging av alle lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i første halvdel av 80-tallet og i siste halvdel av 90-tallet. Denne delen beskriver også kjennetegn ved slike lovendringer og utviklingstrekkene over tid. Kapittel "3" inneholder resultatene fra denne delen av prosjektet.

I andre del av prosjektet går vi nærmere inn på problemstillinger knyttet til lovendringer som skyldes folkerettslige forpliktelser. I kapittel 4 drøfter vi slike problemstillinger og fremmer forslag til forbedringer.

Perioden vi har undersøkt, strekker seg fra høsten 1994 til våren 1999. I tillegg er også lovendringene i perioden høsten 1981 til våren 1985 kartlagt. Vi har valgt å begrense kartleggingen til lovendringer – uten å ta med forskriftsendringer – da vi ikke hadde ressurser til å kartlegge alle forskriftsendringer i perioden. Men det finnes også faglige argumenter som støtter en slik avgrensning. Lovendringer kan formelt sett regnes som viktigere enn forskriftsendringer i kraft av deres høyere trinnhøyde i rettssystemet, og som følge av hjemmelskravet som innebærer at alle forskrifter må være hjemlet i lov.

Kartleggingen av lovendringer

Det har vært en sterk økning i andelen lovendringer de siste årene som helt eller delvis skyldes folkerettslige forpliktelser i Norge. I første halvdel av 80-tallet var den gjennomsnittlige årlige andelen slike lovendringer omlag 1 %, mens den i siste halvdel av 90-tallet var steget til 15 %. Andelen rent nasjonalt motiverte lovendringer er med andre ord redusert fra 99 % til 85 % i perioden som er undersøkt.

Det er også en tendens til at andelen "viktige" lovendringer av denne typen (vurdert etter betydning for rettstilstanden og administrative og økonomiske konsekvenser) har økt de siste årene.

56 % av lovendringene gjennomfører EØS-forpliktelser, 20 % gjennomfører WTO-forpliktelser mens 14 % gjennomfører FN-relaterte forpliktelser. De resterende lovendringene fordeler seg på ulike folkerettslige avtaler. Antallet lovendringer som skyldes EØS-avtalen og FN-relaterte forpliktelser har ligget

¹ For en oppsummering av forslagene i rapporten vises det til kapittel 5

noenlunde stabilt i perioden som er undersøkt, mens lovendringer som skyldtes WTO-avtalen dominerte i perioden 1995 til 1997.

En tidel av lovendringene knytter seg til internasjonale organisasjoner hvor tvister løses med konsensusvedtak. De resterende lovendringene knytter seg til internasjonale forpliktelser hvor det enten er en tvistløsningsmekanisme ("voldgift/domstol"), eller en sanksjonsmulighet hjemlet i den folkerettslige avtalen.

I Finansdepartementet er andelen lovendringer som gjennomfører WTO-forpliktelser høyere enn gjennomsnittet blant departementene. I Nærings- og handelsdepartementet er andelen FN-relaterte forpliktelser høyere enn gjennomsnittet. Nærmere 40 % av alle lovendringene vi har funnet, forberedes av disse to departementene.

I perioden som er undersøkt har Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet kun ansvar for FN-relaterte lovendringer. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet det eneste departementet som ikke har ansvar for noen lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser.

En fordeling av lovendringene på programområdene i statsbudsjettet viser at 30 % av lovendringene knytter seg til områdene finansadministrasjon og næringspolitikk. Deretter fordeler lovendringene seg nokså jevnt på om lag 20 programområder.

Undersøkelser Statskonsult har foretatt, og andre undersøkelser i Norge og i utlandet, viser at andelen forskrifter som gjennomfører folkerettslige forpliktelser trolig er høyere enn andelen lover som gjennomfører folkerettslige forpliktelser.

Proaktivt internasjonalt arbeid

WTO

På WTO-området vil Norge i neste forhandlingsrunde ikke kunne regne med samme type arbeidsdeling som vi hadde med Finland og Sverige under Uruguay-runden. Dette betyr trolig at Norges standpunkter ikke vil være representert på like mange forhandlingsområder og -møter som i Uruguay-runden.

FN

Over halvparten av lovendringene som gjennomfører FN-relaterte forpliktelser, er innen det maritime området (skipsfart og havrett). På det skipsfartspolitiske området er Norges innflytelse stor, mye takket Norges posisjon som verdens tredje største skipsfartsnasjon målt etter størrelsen på vår internasjonale skipsflåte.

EØS

På EØS-området er det etablert et eget system for interdepartemental samordning. Det kan se ut til at deler av dette systemet ikke fungerer slik det opprinnelig var tenkt.

Mange viktige rettsaker fra EU mangler i en databasen som regjeringen har opprettet for å sikre en samordning av EØS-politikken. Det bør undersøkes hvorfor disse mangler.

Norge må vente i gjennomsnitt to år på at EU behandler rettsaktene i Europaparlamentet og i Rådet før rettsaktene oversendes til EØS-komiteen. På grunn av denne ventetiden vil trolig norske tjenestemenn være dårligere forberedt på nye rettsaker enn tjenestemenn fra medlemslandene i EU.

Forenklinger av rettsaker skjer i Kommissjonsprogrammer hvor norske eksperter ikke har tilgang til ekspertkomiteene før behandlingen i EUs besluttede organer.

Det styrker trolig Norges innflytelse at Rådet delegerer beslutningsmyndighet på avgrensede regelverksområder til Kommissjonen, siden norske tjenestemenn her har adgang til de såkalte komitologikomiteene som i disse tilfellene vedtar nytt regelverk i EU.

Lovendringsprosedyren i praksis

Prosedyren som følges ved endring av lover som gjennomfører folkerettslige forpliktelser skiller seg fra prosedyren for rent nasjonalt motiverte lovendringer på to områder.

- For det første strekker arbeidet seg over lengre tid. I et utvalg lovendringer viste det seg at Sverige og Danmark i gjennomsnitt brukte ett år og tre måneder kortere tid enn Norge på å gjennomføre vedtatte rettsaker fra Rådet i nasjonal rett. Dette skyldtes at EØS-komiteens innlemmelse av rettsaker i EØS-avtalen skjer mange måneder, og av og til inntil ett år, etter Rådets endelige vedtak av en rettsakt.
- For det andre har Utenriksdepartementet en viktig samordningsrolle i de tilfeller lover gjennomfører folkerettslige forpliktelser. Normalt er ikke Utenriksdepartementet involvert i lovgivningsarbeid som departementet ikke har det faglige ansvaret for.

Det er formelle krav og retningslinjer for lovendringer som gjennomfører EØS-forpliktelser. Stortinget skal holdes løpende orientert om forslag til rettsaker i EU, og det skal orienteres én gang i måneden om saker som kommer opp på neste møte i EØS-komiteen. Det er også åpnet for at departementene skal kunne sende ut på høring forslag til rettsaker i EU.

Alle former for lovforslag skal sendes påalminnelig høring. I tillegg skal regjeringen innhente Stortingets samtykke til folkerettslige avtaler og beslutninger som er av "særlig viktighet", eller som krever lovendring.

Det er funnet en del avvik i forhold til de prosedyrekravene og retningslinjene som er nevnt ovenfor.

Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser

Plikten til å utrede konsekvensene er hjemlet i Utredningsinstruksen. Her vurderes stortingsproposisjonene og odelstingsproposisjonene tilhørende tretten lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser.

Gjennomgående er konsekvensutredningene i samtlige proposisjoner meget knappe, og som regel er konsekvensene nedtonet. Det er trolig flere årsaker til dette. For det første kan utrederne i forvaltningen mangle den spesialkompetansen som er nødvendig for å foreta en slik utredning. For det andre kan det være mangel på statistiske data slik at det blir vanskelig å påvise konsekvensene av nye lovbestemmelser. For det tredje har det vært hevdet at politikere og byråkrater, på grunn av deres tilknytning til den aktuelle sektor, kan ha en tendens til å vise at det er lave kostnader og mindre betydelige negative konsekvenser for åfåsaken fremmet. En siste forklaring kan være at det er for stor avstand mellom utrederen og sakskomplekset som skal utredes.

Informasjon

Folkerettslige tekster er resultatet av kompromisser mellom mange stater og er derfor i mange tilfeller flertydige. Det kan likevel få alvorlige konsekvenser for Norge dersom vårt nasjonale regelverk og/eller praksis oppfattes å være i strid med våre folkerettslige forpliktelser. Når en lovendring gjennomfører en folkerettslig forpliktelse, er det derfor *særlig* viktig å gjøre rede for bakgrunnen for endringen.

I henhold til offentlighetsprinsippet skal enhver ha mulighet for innsyn i alle typer saksdokumenter i forvaltningen. De viktigste unntak fra denne hovedregelen er retten til å unnta dokumenter som er utarbeidet for intern saksforberedelse, og dokumenter som har opplysninger som, hvis dette ble kjent, vil kunne skade forholdet til andre stater eller internasjonale organisasjoner.

Forarbeidene til lovendringene i vårt datamateriale inneholder flere unøyaktige henvisninger til folkerettslige forpliktelser. Dette fører til at det er vanskelig å etterspore dokumentene som inneholder de folkerettslige forpliktelsene som er bakgrunnen for lovendringen. Særlig har dette vært et problem for lovendringer i vårt datamateriale som ikke gjennomfører EØS-forpliktelser.

Tilgjengelighet

I vårt datamateriale er det en tendens til at det er tatt "blå kopi" av rettsaktene fra EU ved utforming av norske gjennomføringsbestemmelser. Dette fører til et tyngre språk enn om bestemmelsene var blitt skrevet om ved utforming av norske gjennomføringsbestemmelser. I tillegg er ofte originalteksten i rettsaktene preget av lange setninger og tungt språk. Når det gjelder gjennomføringen av andre folkerettslige bestemmelser, ser vi ikke samme tendensen.

Utbredelsen av internett og de stadig mer utbygde nettstedene har ført til en langt bedre faktisk tilgang til lovforarbeider og internasjonale avtaler. Å ha tilgang til slike rettskilder er en forutsetning for å kunne utarbeide gode gjennomføringsbestemmelser og for å kunne tolke slike bestemmelser i samsvar med tilhørende folkerettslige bestemmelser. I dag er det opp til hver enkelt bruker av internett å skaffe seg oversikt over de nasjonale og internasjonale rettskilder.

Delegeringspraksis og lovteknikk

Et utvalg på tretti lovendringer er vurdert i forhold til valg av reguleringsform, valg av lovteknikk og delegeringspraksis. I dette utvalget har vi ikke funnet eksempler på at den folkerettslige forpliktelsen setter grenser for delegering av myndighet. Det er heller ikke funnet noen entydig praksis når det gjelder valg av lov eller forskrift som gjennomføringsregelverk. Det ser ut til at det er regeltradisjonen på det aktuelle departements- eller etatsområdet som avgjør dette.

Vår undersøkelse tyder på at det først og fremst er EØS-regelverket som har hatt innflytelse på valg av lovteknikk, språk og på lovstruktur i Norge.

Endringer av lover parallelt med endringer av internasjonale regler

Av og til tilpasses norsk lovgivning parallelt med endringen av et internasjonalt regelverk. Slike lovendringer er ikke *nødvendige* som følge av en folkerettslig forpliktelse, siden lovendringene skjer før den folkerettslige forpliktelsen trer i kraft. Denne formen for tilpasning i forkant av en folkerettslig forpliktelse kan reise spørsmålet om det her blir valgt en tilpasningsform som usynliggjør våre bindinger til internasjonale avtaler.

I dette punktet gjennomgår vi fire eksempler på parallelle endringer av lov og rettsakt i EU. Det er ingenting i våre eksempler som tyder på at det fra norsk side blir valgt en slik framgangsmåte for å synliggjøre bindingene til EU. Tvert imot er det i eksemplene som er gjennomgått, tydelig redegjort for tilknytningene til tilsvarende EU-regelverk. Gjennomgangen av de fire eksemplene tyder på at det er administrative grunner til en slik framgangsmåte. Det kan for eksempel være en fordel å fremskynde tilpasningstidspunktet for å

samordne arbeidet med pågående lovrevisjonsarbeid. Det kan også være en fordel å tilpasse norsk regelverk på et tidlig stadium for å kunne utarbeide konsekvensutredninger og innhente høringsuttalelser på et tidspunkt hvor Norge fortsatt kan påvirke utformingen av rettsakten i EU.

1 Innledning

1.1 Forvaltningens internasjonale engasjement

Det finnes bred dokumentasjon på at omfanget av internasjonalt engasjement i forvaltningen har økt de siste årene.²

En undersøkelse viser at departementene har kontakt med stadig flere mellomstatlige organisasjoner. Alle departementer med unntak for Utenriksdepartementet, hadde i 1974 kontakt med 195 mellomstatlige organisasjoner. I 1984 hadde dette tallet steget til over 300.³

Forskningsprogrammet ARENA viser i en undersøkelse at andelen departementstjenestemenn som mener de selv arbeider "en del eller mer" med internasjonale saker, har steget fra 24 % i 1976 til 33 % i 1996. I samme undersøkelse ble tjenestemenn i departementene spurt om de ville betegne andre lands myndigheter og mellomstatlige organisasjoner som "viktige" når de fattet beslutninger på et saksområde. I 1976 svarte 11 % positivt på spørsmålet. I 1996 var andelen steget til 30 %.⁴

Mye av det internasjonale arbeidet i sentralforvaltningen er knyttet til mellomstatlige organisasjoner. Norge var medlem av noe over 100 mellomstatlige organisasjoner i 1982. I 1997 var medlemstallet steget til 139.⁵ På verdensbasis har det vært en betydelig vekst i antall mellomstatlige organisasjoner: Fra 1946 til 1982 steg antallet fra 38 til 270.⁶ I 1998 var det ifølge FN 519 mellomstatlige organisasjoner som var åpne for medlemskap for alle stater.⁷

En av hovedgrunnene til at Statskonsult har ønsket å dokumentere folkerettens innflytelse på norsk lovgivning, er de mange studiene de siste årene som viser hvordan arbeidet i forvaltningen er blitt mer internasjonalt.

² For en presentasjon av et utvalg studier som viser dette, se punkt 3.3.2

³ Kilde: St.meld. nr. 52, 1984-85 (s. 16)

⁴ Undersøkelsen ble utført av professor Morten Egeberg og forsker Jarle Trondal i forskningsprogrammet ARENA ved Universitetet i Oslo, og den er publisert i Christensen/Egeberg 1997 (se s. 340 og 349)

⁵ Kilde: St.meld. nr. 52, 1984-85 (s. 15) og Utenriksdepartementets publikasjon *Offisielle internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av* – 4. utgave

⁶ Kilde: Holsti 1983 (s. 71). Holsti inkluderer trolig her bare det han regner som "betydelige" multilaterale organisasjoner

⁷ Kilde: FNs Yearbook of International Organizations, 1999–2000

1.2 Avgrensninger og problemstillinger

1.2.1 Perioden som er undersøkt

Kartleggingen i prosjektet har omfattet alle lovendringer som helt eller delvis skyldes folkerettslige forpliktelser i perioden høsten 1994 til våren 1999, og i perioden høsten 1981 til våren 1985. Vedlegg 1 lister disse lovendringene. Vi fant i alt 100 slike lovendringer i perioden som ble undersøkt. Vedlegg 1 gir en del informasjon om disse lovendringene. 13 av lovendringene er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

1.2.2 Metoden

Prosjektgruppen har nesten utelukkende benyttet dokumentstudier som metode. De mest sentrale dokumentene er stortingsproposisjonene som innhenter samtykke fra Stortinget, og odelstingsproposisjonene som fremmer lovforslag.

I tillegg til dokumentstudier har prosjektgruppen intervjuet EU-eksperter ved European Institute of Public Administration i Maastricht og høyere embetsmenn i tre departementer og ett direktorat i Stockholm. Prosjektgruppen har også gjennomført intervjuer med fagråder og diplomater ved Norges EU-delegasjon i Brussel. Under arbeidet har prosjektgruppen dessuten vært i kontakt med en rekke tjenestemenn i sentralforvaltningen og i Stortinget. Endelig har prosjektgruppen fått hjelp av en referansegruppe med eksperter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Forskningsprogrammet ARENA og Senter for Europarett.

Til kapittel 3 har det vært nødvendig med en presis definisjon av begrepet "lovendringer". Vi har definert lovendringer som *endringer* av eksisterende lover, *opphevelser* av eksisterende lover og *nye* lover. Lover som kun endrer andre lover, regnes ikke som egne lovendringer. Vi har kartlagt de lovendringene som av myndighetene har vært regnet som *nødvendige*, for å oppfylle en folkerettslig avtale som Norge har sluttet seg til.

For å sikre at vi identifiserte alle lovendringer som helt eller delvis skyldtes folkerettslige forpliktelser i perioden som er undersøkt, har vi søkt elektronisk etter stortingsproposisjoner som innhentet Stortingets "samtykke" til ratifikasjon eller godkjenning av en folkerettslig forpliktelse. Deretter har prosjektgruppen funnet fram til odelstingsproposisjonene som fremmer lovforslagene som gjennomfører de folkerettslige forpliktelsene i norsk rett. Denne metoden ble supplert med andre søk for å sikre at alle relevante lovendringer ble fanget opp. Lovendringene som er kartlagt er listet i vedlegg 1.

I kapittel 4 drøftes en del problemstillinger som delvis er hentet fra analysene av lovendringene i kapittel 3, og delvis fra egne dokumentstudier og intervjuer i første fase av prosjektet. Det ble utarbeidet tidslinjer med nærmere informasjon for en gruppe av de kartlagte lovendringene. Disse presenteres i rapportens vedlegg 2 og fungerer som et datagrunnlag for flere av punktene i kapittel 4. Disse punktene bygger i tillegg på egne dokumentstudier knyttet til problemstillingene som tas opp.

Vi har valgt å inkludere alle former for folkerettslige forpliktelser, ikke bare EØS-forpliktelsene som får mest omtale i massemedia. Ved å inkludere alle folkerettslige forpliktelser ser vi EØS-forpliktelsenes relative betydning. I 1997 trådte det i kraft 65 traktater i tillegg til EØS-forpliktelsene i Norge.⁸ Det kan være interessant å undersøke i hvilken grad disse krevde lovendringer i Norge. Vi har undersøkt internasjonaliseringen av lovgivningsarbeidet, og EØS-forpliktelsene er bare en del av dette bildet.

Vi har ikke kartlagt gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser i norske forskrifter. Det er flere grunner til dette: Ifølge Lovdata er det i skrivende stund 4624 sentrale forskrifter i Norge. En gjennomgang av disse ville kreve mer tid enn det som var til vår disposisjon. Men det finnes også faglige argumenter for å begrense prosjektet til lover. Lovene har forrang i forhold til forskrifter i tilfelle av konflikt, og alle forskrifter må være hjemlet i en lov. Man vil dermed velge å plassere bestemmelser med størst rettslig og/eller politisk "tyngde" i lov fremfor i forskrift. Hjemmelskravet sørger for at prosjektet fanger opp alle saker som krever større forskriftsendringer, da disse som regel også krever lovendringer. I tillegg involverer lovendringer flere demokratiske og konstitusjonelle prosedyrer enn rene forskriftsendringer. Vår undersøkelse omfatter derfor de viktigste forvaltningspolitiske problemstillingene selv om den er begrenset til lovendringer.

1.2.3 Spørsmål som rapporten søker å besvare

I første del av prosjektet undersøker vi følgende spørsmål:

- I hvilken grad tilpasses norsk lovgivning folkerettslige forpliktelser?
- Hvordan fordeler lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser seg på ulike departementsområder og sektorer?
- Hva slags folkerettslige forpliktelser er norsk lovgivning bundet av?

Resultatene fra denne delen er presentert i kapittel 3.

⁸ Kilde: Utenriksdepartementet. I tillegg til de 65 traktatene kommer alle beslutningene i EØS-komiteen. Bistandsavtalene som Norge er part i, er her ikke medregnet

I andre del av prosjektet ser vi nærmere på en del problemstillinger med utgangspunkt i de kartlagte lovendringene i første del. Følgende spørsmål er blant de som undersøkes her:

- Har forvaltningen en proaktiv eller reaktiv strategi i forhold til de folkerettslige avtaler og beslutninger som binder norsk lovgivning?
- Hvordan påvirker de folkerettslige forpliktelsene mulighetene for demokratisk deltakelse i beslutningsprosessene forut for lovendringen?
- Informeres det tilfredsstillende om bakgrunnen for lovendringer som skyldes folkerettslige forpliktelser?
- I hvilken grad utredes konsekvensene av folkerettslige forpliktelser før de gjennomføres i norsk rett?
- Påvirker folkerettslige forpliktelser delegasjonspraksis og lovteknikk i Norge?

Denne delen av prosjektet er presentert i kapittel 4.

1.3 Begrepsavklaringer

Folkerettslige forpliktelser og internasjonale forpliktelser

I rapporten brukes begrepene "folkerettslige forpliktelser" og "internasjonale forpliktelser" om hverandre, selv om det første er et mer presist begrep.

Folkerettslige avtaler

"Traktat", "konvensjon", "folkerettslig bindende avtale" og "rettsakt" omtales her som regel under samlebetegnelsen "folkerettslige avtaler".

EØS-rett og folkerett

Norges EØS-forpliktelser bygger på EØS-avtalen som er en folkerettslig avtale. Men det er neppe treffende å karakterisere de rettsakter som EØS-avtalens vedlegg refererer til som folkerett. EF-domstolen har vært opptatt av å markere avstand til folkeretten og oppfatter EF-retten som et eget rettsområde. I en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen konkluderes det med at også EØS-retten må defineres som et eget rettsområde.⁹ Norges EØS-forpliktelser kan derfor sies å være i et grenseland mellom folkerett og EF-rett. Vi er her opptatt av de bindinger som internasjonale forpliktelser gir for norsk lovgivningsarbeid, enten de kan sies å være en del av folkeretten, EF-retten eller EØS-retten. For enkelhets skyld vil derfor også Norges forpliktelser som følger av EØS-avtalen omtales som "folkerettslige forpliktelser".

Rettsakter

I denne rapporten betegner "rettsakt" et direktiv eller en forordning fra EU. Rettsaktene som er innlemmet i EØS-avtalen, bygger på Romatraktaten og omtales ofte i offisielle dokumenter som "EF-rettsakter". Dette skyldes at de er hjemlet i Traktaten om Det europeiske fellesskap, forkortet TEF, og ikke i Traktaten om Den europeiske union (også kalt Maastrichttraktaten), forkortet TEU. Det forekommer at rettsakter som er vedtatt i EØS-komiteen, blir omtalt som "EØS-rettsakter".

I rapporten omtaler vi alle slike forpliktelser fra EU som "rettsakter".

Kommisjonen og Rådet

I offentlige dokumenter er "Kommisjonen" og "Rådet" nå en vanlig betegnelse på "Europakommisjonen i EU" og "Ministerrådet i EU", og her brukes også bare denne kortversjonen av navnene.

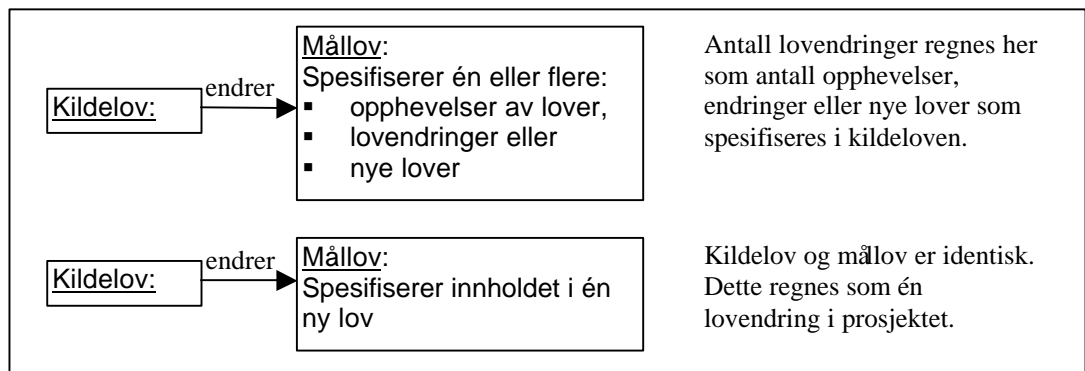
I prosjektet har vi skilt mellom følgende tre begreper knyttet til endringer av lover:

- *Kildelover* forstås som lover som endrer, opphever eller gir en ny lov, eventuelt som er en kombinasjon av disse tre variantene. Dette innebærer at en kildelov for eksempel kan endre flere lover og samtidig oppheve en lov. En kildelov spesifiserer lovendringen(e) som skal skje.

⁹ EFTA-domstolens prejudisielle uttalelse i sak E-9/97 av 10.12. 1998

- *Lovendringer* forstås som den eller de endringene som skjer som følge av kildeloven. En lovendring kan i dette prosjektet være en opphevelse av en lov, en endring av en lov, eller en ny lov.
- *Mållover* er lovene som endres av kildelovene. De er målet for én eller flere endringer som er spesifisert i kildelover.

Vi har disse vanlige kombinasjonene av "kildelover" og "mållover" i vårt datamateriale:



Figur 1.1: Forholdet mellom kildelover og mållover

Nye kildelover blir her ikke regnet som lovendringer, med unntak for de tilfellene der kildeloven spesifiserer innholdet i én ny lov og dermed er identisk med målloven. Der en kildelov bestemmer flere endringer i én og samme mållov, regnes dette som én lovendring.

Kildelovene blir som regel opphevet etter at lovendringene som de spesifiserer, har trått i kraft.

2 Lovgivningsprosedyren i Norge

2.1 Konstitusjonelle og demokratiske aspekter

2.1.1 Lovgivning som politisk virkemiddel

Det har i mange år vært en generell trend i retning av privatisering og markedstilpasning av offentlige oppgaver. Lovgivningen er en statlig oppgave hvor det ikke er aktuelt å røre ved statens eneansvar.

Lover er generelt bindende for alle, og etter uskreven norsk rett er alle like for loven.¹⁰ Lovgivningen skiller seg fra andre politiske virkemidler ved at den kan være knyttet til sanksjonsmidler som for eksempel straffereaksjon. De politiske myndighetene kan sørge for at regelverk blir etterlevd gjennom straffebestemmelser som spesifiserer reaksjoner i tilfelle overtredelser av regelverket. Det kreves i dag lovhjemmel for å kunne ilegge straff.¹¹

Det er ikke forenlig med prinsippene om en demokratisk rettsstat å gi lovgivningsmyndighet til andre enn folkevalgte organer med demokratiske og åpne beslutningsprosesser, med mindre det dreier seg om myndighet delegert fra slike organer.

Lovgivningen er det sentrale statlige virkemiddelet for å sikre stabile, rettferdige og trygge rammevilkår for alle innbyggere. For regjering og storting er lovgivningen et av de viktigste *politiske* virkemidlene de har til disposisjon. Eksempler på andre politiske virkemidler er skatter og avgifter, økonomiske støtteordninger, etablering av nye offentlige tjenester, omorganiseringer og veiledninger.

I en del europeiske land skjer en større del av politikktutviklingen gjennom lovgivning enn hva som er vanlig i Norge. Et eksempel på statsstøtteområdet er låne- og garantiordninger til små og mellomstore bedrifter. I Sverige og Danmark er dette støtteordninger som er innskrevet i lov og forskrift, mens den i Norge er forankret i statsbudsjettet.¹²

I EU spiller regler en viktigere rolle i politikktutviklingen enn i mange av medlemsstatene. Forklaringer til dette kan være begrensede økonomiske ressurser i forhold til nasjonalstatene, begrensede antall tilgjengelige

¹⁰ Dette følger også av FN's menneskerettighetserklæring som fastslår at alle er like for loven og har krav på lik beskyttelse (Art. 7)

¹¹ Dette følger av Grunnloven § 96 og er også hjemlet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen som forbyr straffereaksjoner uten lovhjemmel (Art. 7)

¹² Se Danmarks lov om erhvervsfremme (LBK 323 av 25.4 1996) og Sveriges förordning för Närings- och teknikutvecklingsverket (SFS 1997:1178). Det finnes ikke tilsvarende spesifisering av statsstøtte i norsk lov.

virkemidler i forhold til nasjonalstaten og manglende nasjonalt byråkrati med sterk lojalitetsfølelse.

Lovgivningens spesielle posisjon som virkemiddel, kommer til uttrykk ved at nasjonalstatenes konstitusjon er et sett med lovregler. Statsforfatningsrettens skrevne og uskrevne regler setter rammer for aktiviteten til de politiske myndigheter og har høyeste rang i det hierarkiske rettssystemet. I Norge rangerer Grunnloven og konstitusjonell sedvanerett øverst, deretter kommer formelle lover vedtatt av Stortinget, forskrifter (og andre bestemmelser) vedtatt i kongelig resolusjon og til slutt forskrifter gitt av underordnet administrativ myndighet.¹³

Lovgivningens betydning understrekes ytterligere ved at den knyttes til begrepet "nasjonal suverenitet": Statens myndighet til å gi lover er en myndighet som ikke er utledet fra noen overordnet instans, og den regnes som et viktig *kjennetegn* ved nasjonalstatens suverenitet. Statens selvstyrende kapasitet knyttes til lovgivningsmyndigheten.¹⁴

Som konklusjon kan vi si at lovgivningen ikke bare er et helt sentralt virkemiddel for de politiske myndighetene, men også en myndighetsutøvelse som både er med på å opprettholde statens suverenitet, og konstituerer staten som organisasjonsform.

2.1.2 Lovgivningsprosedyren i demokratiske samfunn

Hva er de viktigste kjennetegnene ved en demokratisk lovgivningsprosedyre? Lovgivningsmyndigheten er lagt til folkevalgte forsamlinger og det blir sørget for at arbeidet med lovforslag i formelt avgjørende faser skjer i stor åpenhet for å tillate innsyn og debatt.¹⁵ Utkast til lovforslag sendes på høring til berørte private og offentlige institusjoner, og lovforslaget debatteres offentlig i den lovgivende forsamling. Den vedtatte loven publiseres i en allment tilgjengelig publikasjon. Velgerne har muligheten til å velge nye representanter til den lovgivende forsamling som så kan endre eller oppheve loven.

Det er flere begrunnelser for en demokratisk lovgivningsprosedyre:

- Det er bred enighet i de fleste stater i dag at alle statsborgere, som et generelt prinsipp, har krav på å delta i, eller i det minste påvirke, beslutningsprosesser som angår goder eller byrder man selv har interesser av. Et demokratisk

¹³ Ved fortolkning av rettsregler er det imidlertid ikke bare rettsregler av høyeste rang som bestemmer utfallet. Regler av lavere rang kan av og til påvirke fortolkningen av regler av høyere rang

¹⁴ For en historisk behandling, se David Held 1995 (s. 39–40). For en omtale i forhold til statsforfatningsrett, se Johs. Andenæs 1976 (s. 2–3).

¹⁵ Koblingen mellom åpenhet og demokrati finner vi også i NOU 1999:27 som foreslår ny paragraf 100 i Grunnloven. Her heter det i en konklusjon at "*.. åpenhet (i forvaltningen) er samfunnskonstituerende, og samtidig – fra en instrumentell synsvinkel – en forutsetning for demokratisk kontroll.*" (s. 6)

system sikrer en slik medinnflytelse.

- En åpen debatt om lovforslag vil kunne øke lovgivernes kunnskaper og dermed gi mer "treffsikre" og juridisk presise lovtekster.
- En åpen debatt om lovforslag reduserer farene for maktmisbruk og korrupsjon.
- En demokratisk prosedyre vil styrke lovvedtakens legitimitet. En lov som er vedtatt av et flertall i en representativ forsamling, hvor alle har anledning til å debattere lovforslaget i forkant, vil være lettere å akseptere for mindretallet enn en lov som er vedtatt av et ikke-representativt organ med en prosedyre der mindretallet kan hevde at loven ble vedtatt på et sviktende informasjonsgrunnlag.

Det er i dag allmenn enighet om at all offentlig myndighetsutøvelse, ikke bare vedtakelsen av nye lover, bør være forankret i en demokratisk beslutningsprosedyre.¹⁶ Det er mindre klart hva som *i praksis* kreves av en spesifikk institusjon eller saksbehandlingsrutine for å kunne si at den oppfyller kravene til en "demokratisk prosedyre".

¹⁶ I Norge har vi flere lover som sikrer en demokratisk prosedyre ved offentlig myndighetsutøvelse. Blant disse kan nevnes forvaltningsloven av 10.2.1967, lov om offentlighet i forvaltningen av 19.6.1970 nr. 69 og plan- og bygningsloven av 14.6.1985 nr. 77.

2.2 Hvordan blir en lov til?

2.2.1 Legalitetsprinsippet

Bestemmelser og vedtak som gjør inngrep i borgernes rettssfare, eller som avgjør borgernes rettsstilling, skal ha hjemmel i lov. Dette er et prinsipp som er nedfelt gjennom rettsteori og praksis, og kalles legalitetsprinsippet. Lovens regler må holde seg innenfor Grunnlovens rammer og rangerer således etter Grunnloven i hierarkiet (*lex superior*).

En lov inneholder vanligvis regler av mer generell karakter og gjelder alle borgere. Det finnes imidlertid også lover som har karakter av enkeltvedtak, dvs. de gjelder bare ytterst få personer eller for en helt konkret situasjon, for eksempel lov om stamhuset Rosendal.

2.2.2 Forslag og vedtak av lover

I lovgivningsprosessen er Stortinget delt i Odelsting og Lagting. Lovforslag skal først legges fram for Odelstinget. Retten til å foreslå lover er lagt til Odelstingets egne medlemmer og til regjeringen (Kongen i statsråd), jf. Grl. § 76 første ledd.

Lovforslag fra Odelstingets egne medlemmer (omtalt som private lovforslag i Stortingets forretningsorden og i praksis betegnet som "dokument 8-forslag") skal behandles etter fastlagte prosedyrer i henhold til Stortingets forretningsorden.

Det er ikke uvanlig at initiativ til lovarbeid kommer fra et departement. Bakgrunnen for et slikt initiativ kan enten komme fra departementet selv, etter oppdrag fra Stortinget, eller etter oppdrag fra regjeringen. Avhengig av lovarbeidets omfang og betydning, kan det bli satt ned en offentlig komité som avgir en rapport til det aktuelle fagdepartement, av og til i form av en NOU (Norges offentlige utredninger). På bakgrunn av en slik rapport utarbeider så departementet et lovutkast.

Myndighet til å vedta og endre lover er lagt til Stortinget, jf. Grl. § 75 bokstav a. Lovforslag vedtas ikke i Stortinget før det er behandlet av en av Stortingets fagkomiteer. En lov er gyldig vedtatt når den er sanksjonert av Kongen, jf. Grl. § 78. Den skal ha Kongens signatur og statsministerens kontrasignatur.

I praksis skjer det ofte at Stortinget gir lovmyndighet til andre. Dette skjer ved at det med hjemmel i lov *delegeres* myndighet til andre til å fastsette nærmere regler, dvs. forskrifter.

Det vanligste er at lovgivningsmyndighet gis enten til Kongen eller til et departement. Stortinget kan også delegerer lovgivningsmyndighet til etater, fylkesmenn, kommunestyre eller sakkyndige institusjoner av forskjellig art.

Pånæringslivsområdet kan ser vi eksempler på at lovgivningsmyndighet er delegert til private organisasjoner. Etter råfiskloven kan en godkjent salgsorganisasjon av fiskere nedlegge midlertidig forbud mot fangst når hensynet til avtaket krever det.

Kongen gir sin myndighet videre til andre med mindre det er saker som i henhold til Grl. § 28 skal behandles i statsråd, eller loven uttrykkelig forbyr videre delegering. Adgangen til å delegerer til offentlige organer som er unndratt regjeringens instruksjonsrett og til private har likevel vært omdiskutert. Dette kalles subdelegering og betyr at delegert lovgivningsmyndighet delegeres videre til andre myndigheter. Enkelte ganger fremgår adgangen til subdelegering direkte av loven, som for eksempel formuleringen "Kongen eller *den han bemyndiger* kan fastsette nærmere regler". Dersom loven ikke sier noe om subdelegering er utgangspunktet at den som loven gir en myndighet må utøve den selv. I praksis har man imidlertid gått ut fra at Kongen og departementene har en generell adgang til å delegerer sin myndighet til andre statlige organer, for eksempel et direktorat.

Dersom loven bruker betegnelsen "Kongen i statsråd", betyr det at lovgivningsmyndighet ikke kan subdelegeres. Andre myndigheter kan bare delegerer videre sin myndighet når det foreligger særlig hjemmel for det, enten i loven selv eller ved særskilt vedtak (kgl. res.)

2.2.3 Prosedyre for utarbeidelse av lover

Prosedyren for utarbeidelse av lover er nedfelt i Grl. §§ 76–79. I tillegg er det en rekke regler og retningslinjer som skal følges.

Det vises til vedlegg 4 for en nærmere beskrivelse av lovgivningsprosessen i Norge.

2.3 Særlige forhold som gjelder folkerettslige forpliktelser

2.3.1 Innledning

Folkerettslige forpliktelser¹⁷ som vedtas av Norge, er ikke uten videre en del av norsk rett. Gjennomføring i norsk rett av folkerettslige forpliktelser kan gjøres på flere måter. Et hovedskille går mellom transformasjon¹⁸ og inkorporasjon¹⁹. Gjennomføring av EØS-avtalen i norsk rett skiller seg på flere punkter fra gjennomføring av andre internasjonale avtaler. Dette er behandlet særskilt under punkt 2.3.4.

2.3.2 Formell prosedyre ved gjennomføring av forpliktelser

Inngåelse av folkerettslige forpliktelser skal behandles etter Grunnlovens regler om traktatsaker, jf. Grunnloven § 26 eller eventuelt § 93. I henhold til § 26 må Stortinget i plenum gi sitt samtykke før Norge kan bli folkerettslig bundet til en konvensjon som krever lovendring, ny lov, bevilgning eller som er en sak av "særlig viktighet".²⁰ Det er vanlig at anmodning om slikt samtykke framsettes gjennom en egen stortingsproposisjon. Samtidig er det igangsatt arbeid med utarbeidelse av lovforslag i henhold til prosedyrer beskrevet i vedlegg 4 og det legges fram en odelstingsproposisjon med forslag til nødvendige lovendringer som følge av at Stortinget har gitt sitt samtykke.

I NOU 1976:16 *Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett*, gir den såkalte transformasjonskomiteen uttrykk for at anmodning om samtykke også burde kunne fremmes i samme odelstingsproposisjon som lovforslaget. Dette synet fikk tilslutning fra Stortinget gjennom Innst. S nr. 167 (1975–76). En slik fremgangsmåte ble for eksempel benyttet i Ot.prp. nr. 59 (1996–97) hvor det i samme proposisjon ble fremmet følgende forslag:

- Lov om gjennomføring av Europaråds-avtale 31 januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs
- Lov om samtykke til ratifikasjon av Europaråds-avtale 31 januar 1995 om ulovlig håndtering av og handel med narkotika og psykotrope stoffer til sjøs

¹⁷ Slike internasjonale avtaler har mange navn: Konvensjoner, traktater, overenskomster, protokoller, notevekslinger osv. (heretter kalt folkerettslig forpliktelse)

¹⁸ Vedtakelse av egne lovbestemmelser eller forskriftsbestemmelser med samme materielle innhold som den folkerettslige forpliktelsen, men ikke nødvendigvis med samme ordlyd

¹⁹ Vedtakelse av en lovbestemmelse eller forskriftsbestemmelse som fastsetter at den folkerettslige forpliktelsen skal være en del av norsk rett

²⁰ Annet ledd i Grunnloven § 26 ble tilføyd i 1931

Vårt datamateriale viser imidlertid at regjeringen i de siste årene vanligvis har innhentet Stortingets samtykke ved oversendelse av stortingsproposisjon og deretter oversendt odelstingsproposisjon med forslag til ny lov/lovendring.

2.3.3 Milepæler i lovsaker

Arbeidet med lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, starter som regel med forhandlinger i utlandet og ender med sanksjonering av loven i statsråd.

Nedenfor følger en (mer eller mindre) kronologisk liste over typiske milepæler i arbeidet med lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser ("✪" gjelder bare EØS-forpliktelser) :

- Enighet om **mandatet for internasjonale forhandlinger**
- **Forhandlinger** i internasjonale komiteer/utvalg
- Fremforhandling av **utkast til internasjonal avtale**
- Gjennomføring av **internasjonal konferanse**
- ✪ EU utgir **grønnbok/hvitbok** om saksområdet
- ✪ Norge blir kjent med at **Kommisjonen arbeider med utkast** til rettsakt
- ✪ Fagdepartementet er representert på **ekspertmøter i Kommisjonen**
- ✪ Norge har ikke tilgang: Behandling av rettsakter i de besluttede organene i EU
- ✪ EUs **Ministerråd vedtar rettsakten**
- ✪ Fagdepartement skriver første tekst til et **rammenotat** på saken
- ✪ Fagdepartement og Utenriksdepartementet deltar på møter i **EFTA/EØS-pillaren**
- ✪ Saken drøftes på møter i **spesialutvalg**
- Regjeringen informerer Stortinget i den **utvidede utenrikskomiteen** på Stortinget hvis saken krever det
- ✪ Saken drøftes i **EØS-utvalget**, eller i annet utvalg/annen komité på Stortinget
- **Kongelig resolusjon** om undertegning av folkerettslig avtale dersom avtalen skal ratifiseres/godkjennes i statsråd
- **Internasjonal avtale undertegnes** av Norge. Dette kan imidlertid vente dersom avtalen innebærer at lovgivningen må være på plass først
- ✪ Rettsakten **vedtas i EØS-komiteen**
- **Fagdepartementet starter arbeidet** med lovforslaget
- Regjering fremmer **stortingsproposisjon om samtykke til ratifikasjon/godkjenning**
- Utenrikskomiteen på Stortinget oversender **innstilling til vedtak om samtykke** til plenumsbehandling
- Stortingsvedtak om **samtykke**
- **Ratifikasjon** i statsråd (der den folkerettslige avtale krever dette. Gjelder ikke EØS-forpliktelser)
- Fagdepartementet sender utkast til lovendring ut på **høring** til berørte parter
- Utkast til odelstingsproposisjon **foregges for berørte departementer**
- Lovforslaget sendes til Justisdepartementet for **lovteknisk gjennomgang**
- Fagdepartementet sender ferdig lovforslag og R-notat til behandling i **Regjeringskonferanse**
- Regjeringen fremmer **odelstingsproposisjon** om lovendring til Stortinget
- ✪ Fagdepartementet avslutter arbeidet med **rammenotatet** på saken
- Fagkomiteen på Stortinget oversender innstilling til Odelstinget (**Innstilling Odelsting**)
- Odelstinget treffer beslutning om lovendring og oversender saken til Lagtinget som igjen videregiver forslaget til sanksjonering i statsråd dersom det ikke har endringsforslag.
- Lovforslaget **sanksjoneres i statsråd** (utskrift fra statsrådprotokollen)
- Lovendringen publiseres i **Norsk Lovtidend**

Vedlegg 2 inneholder tidslinjer for lovendringer som tar utgangspunkt i disse milepædene.

2.3.4 EØS-avtalens sæpreg fra en lovteknisk synsvinkel

2.3.4.1 Innledning

I likhet med andre internasjonale avtaler som Norge er bundet av, innebærer EØS-avtalen en plikt til ikke å gi lover eller forskrifter eller utøve offentlig myndighet på annen måte i strid med avtalen. EØS-avtalens regler går imidlertid i praksis lenger enn andre internasjonale regler i å være bestemmende for innholdet i vårt interne regelverk.

Folkerettslige regler stiller i alminnelighet ikke spesielle krav til om, og i såfall hvordan, reglene skal gjenspeiles i den interne rettsorden – det er tilstrekkelig at vedkommende stat avholder seg fra å opptre i strid med reglene, for eksempel ved å ta hensyn til dem under myndighetsutøvelsen.

EØS-avtalen går derimot for en stor del ut på en aktiv harmonisering av *innholdet* i det interne lov- og forskriftsverket i EØS-statene. Det stilles samme strenge krav til nøyaktig og fullstendig gjennomføring av reglene i alle land.

Behovet for en ensartet rettsstilstand i de ulike landene medfører at EØS-bestemmelser ofte er mer detaljerte enn norske lover og forskrifter vanligvis er. Dette har sammenheng med rettsanvendelsestradisjonen – og dermed den lovtekniske tradisjonen – i de fleste EU-land. Her spiller for eksempel forarbeidene tradisjonelt mindre rolle enn hos oss. Dette gjør at det i større grad er nødvendig å innarbeide detaljene i selve regelverket.

I vanskelige bestemmelser kan kompromisser mellom de involverte stater føre til vage og flertydige bestemmelser. Den kompliserte og forhandlingspregede beslutningsprosessen i EU gjør det vanskelig å oppnå samme grad av systematikk, enhet og lovteknisk harmoni som den enkelte stat kan opprettholde i sin interne rettsorden.

I rundskriv av 30. mai 1997 fra Statsministerens kontor om regjeringens og departementenes arbeid med EØS-saker og enkelte WTO-saker, er det gitt retningslinjer for arbeids- og ansvarsfordeling mellom departementene, beslutningsprosessen, kontakten med Stortinget og gjennomføring av EØS-komiteens²¹ beslutninger i norsk rett. Dette er nærmere beskrevet i Håndbok i EØS-arbeid, utgitt av Statskonsult i 1998. I vedlegg 4 gis en kort beskrivelse av hovedlinjene når det gjelder ansvarsfordeling og prosess fra behandling av EØS-relevante forslag, til gjennomføring av rettsakt i norsk lov.

²¹ EØS-komiteen er hjemlet i EØS-avtalens art. 92–94. Komiteens hovedoppgave er å treffe beslutninger om å innlemme nye rettsakter i EØS-avtalen. EØS-komiteen består av representanter for avtalepartene. Det vil i praksis si at representanter på embetsnivå fra EFTA-statene møter tjenestemenn fra Kommisjonen som representanter fra EU-siden. Fra Norge møter EU-ambassadøren. Komiteen møtes én gang i måneden, og beslutninger treffes ved enighet mellom partene.

2.3.4.2 Ansvarsfordeling ved behandling av EØS-saker

Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om EØS-saker skal foregå med EØS-utvalget²². Oppdaterte oversikter over EØS-relevante forslag til rettsakter og vedtatte rettsakter oversendes Stortingets EØS-utvalg minst to ganger pr. år. Bidrag til oversikten utarbeides i samarbeid mellom fagansvarlige departementer og Utenriksdepartementet straks forslag til en EØS-relevant rettsakt er fremlagt av Kommisjonen. Omtalen av den enkelte rettsakt skal angi hovedinnholdet, konsekvenser for Norge (herunder eventuelle behov for lovvedtak og hvilke lover/forskrifter som berøres) og status i beslutningsprosessen i henholdsvis EU og EØS. Norsk holdning skal først omtales når dette er fastlagt i fagdepartementet i samarbeid med spesialutvalget²³, eventuelt koordineringsutvalget²⁴ eller regjeringens europautvalg/regjeringen.

I tillegg til ovennevnte oversikt, skal EØS-utvalget ha en månedlig kommentert liste over vedtatte rettsakter som er klare for beslutning for førstkomende møte i EØS-komiteen. Listen sendes medlemmene i koordineringsutvalget for klarering minst tre dager før oversendelse til Stortinget.

Utenriksministeren har ansvaret for den løpende kontakten med EØS-utvalget og samordner regjeringens oversendelser til utvalget.

2.3.4.3 Prosessen fra forslag til rettsakt til ny/endret norsk lov

Utarbeidelse av rammenotat

Straks det foreligger Kommisjonsforslag til rettsakter og andre EU-/EØS-relaterte saker av betydning for norske interesser, skal ansvarlig departement i samråd med det relevante spesialutvalg, utarbeide et rammenotat med faktaopplysninger i saken, herunder økonomiske og budsjettmessige konsekvenser. Notatet bør konkludere med en tilråding til norsk posisjon. Uenighet mellom ulike departementer skal fremgå av notatet. Spesialutvalgene skal se til at rammenotatene oppdateres og følger saken fra spesialutvalg til koordineringsutvalg, Regjeringens europautvalg eller regjeringen (ved R-notat, jf. Om R-konferanser kap. 2). Det vises til ovennevnte rundskriv fra Statsministerens kontor.

²² EØS-utvalget består av medlemmer av utenrikskomiteen, som i disse saker tiltres av medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS, jf. Stortingets forretningsorden § 13 a.

²³ Ledelse og sekretariatsansvar for det enkelte spesialutvalg ligger i det departementet som har det forvaltningsmessige hovedansvaret for utvalgets arbeidsområde. Antall utvalg og sammensetning vurderes i lys av saksområdene som er dekket av EØS-samarbeidet. SMK, UD og FIN har møterett i samtlige spesialutvalg. Utvalgene skal også vurdere EØS-sakenes forhold til WTO-regelverket.

²⁴ Koordineringsutvalget skal koordinere arbeidet med EØS- og WTO-saker. UD har ledelse og sekretariatsansvar for utvalget. Alle departementer kan møte med én representant. I tillegg møter representant fra Statsministerens kontor. Spørsmål som ikke avklares i utvalget, legges fram for regjeringen av ansvarlig statsråd.

Høring av forslag fra Kommissjonen

Ifølge utredningsinstruksens punkt 4.2 skal fagdepartementet når det finnes hensiktsmessig, sende forslag til nytt regelverk fra Kommissjonen på høring. I rundskriv fra Statsministerens kontor om EØS-arbeid, punkt 3.3, står det at denne formen for høring bør benyttes. I henhold til rundskrivet fra Statsministerens kontor kan spesialutvalgene opprette referansegrupper som alternativ, eller i tillegg til, skriftlige høringer av forslag fra Kommissjonen.

Gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett

En beslutning i EØS-komiteen trer i kraft den dagen den selv fastsetter. Utkast til gjennomføringsbestemmelse skal sendes på alminnelig høring straks beslutningen er vedtatt i EØS-komiteen. Høringsbrevet skal ta forbehold om Stortingets samtykke til komiteens beslutning dersom beslutningen krever ny norsk lov eller endring av eksisterende lov (jf. EØS-avtalens art. 103.). Tidspunktet for høring og fremleggelse/vedtak avhenger av gjennomføringsfristen for beslutningen. Se for øvrig prosedyrebeskrivelse under vedlegg 3.

Straks EØS-komiteens beslutning er gjennomført i norsk rett meddeles dette til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) på fastlagt skjema via Utenriksdepartementet.

3 Kartleggingen av lovendringer

3.1 Introduksjon

3.1.1 Hva er kartlagt?

De fleste lovendringer skyldes politiske initiativ i Norge og har ingen tilknytning til internasjonale forpliktelser, men en del kommer som følge av internasjonale avtaler/rettsakter som vi har forpliktet oss til å følge. Når slike forpliktelser er juridisk forpliktende for Norge som stat, omtales de som "folkerettslige forpliktelser". I dette prosjektet har Statskonsult kartlagt alle lovendringer som helt eller delvis skyldes folkerettslige forpliktelser i første halvdel av 80-tallet og i andre halvdel av 90-tallet.

Lovendringene må ikke bare være *knyttet* til én eller flere folkerettslige forpliktelser, men må være vurdert av myndighetene som *nødvendige* for å oppfylle inngåtte folkerettslige forpliktelser.

3.1.1.1 Lovendringer lenge etter ikrafttredelse av folkerettslig forpliktelse

Det kan forekomme at myndighetene kommer til at lovbestemmelser bør endres som følge av folkerettslige forpliktelser etter først å ha vurdert at dette ikke var nødvendig. Slike lovendringer er ikke omfattet av kartleggingen dersom det er tvilsomt om endringene er nødvendige fra et rettslig standpunkt.²⁵ I motsatt tilfelle vil de være tatt med i kartleggingen: Et eksempel på at myndighetene etter en ny vurdering kom til at lovendring var nødvendig, er endringen av plan- og bygningsloven av 12.4. 1996 nr. 22 (lovendring nr. 32 i vedlegg 1). Her kom departementet til at det var behov for en lovhjemmel, etter en nærmere vurdering av våre EØS-forpliktelser.

Lovendringer lenge etter at den folkerettslige forpliktelsen har trådt i kraft kan også skyldes klager fra EFTAs overvåkningsorgan. I såfall er det enkelt å fastslå at lovendringen er nødvendig, og at lovendringen tas med i kartleggingen. Et eksempel på en slik lovendring er en bestemmelse om godkjenning av revisorer i forslaget til lov om revisjon og revisorer av 15.1. 1999 nr. 2 (lovendring nr. 93 i vedlegg 1). EFTAs overvåkningsorgan hadde i et brev til Norge påstått at et direktiv ikke var korrekt gjennomført i norsk rett. Den nye lovbestemmelsen oppfylte kravene fra EFTAs overvåkningsorgan.

²⁵ Eksempel på en slik endring som ikke er tatt med her: Menneskerettsloven av 21.5. 1999 (nr. 30). Loven inkorporerer bestemmelser fra Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen som trådte i kraft i 1953. Den europeiske menneskerettsdomstolen har tidligere uttalt at en inkorporering av den europeiske menneskerettskonvensjonen i nasjonal rett er en særlig lojal måte å gjennomføre konvensjonen på. Regjeringen uttalte i lovforslaget at den ville styrke konvensjonens stilling i norsk rett, og at en egen lov ville styrke Norges troverdighet og tyngde i det internasjonale arbeidet (se Ot.prp. nr. 3 (1998–99), kapittel 5).

Det hender at lovforslag som er helt uavhengige av internasjonale avtaler, likevel refererer til folkerettslige forpliktelser hvis lovendringen omfatter allerede vedtatte norske lovbestemmelser som oppfyller folkerettslige forpliktelser. Slike lovendringer er ikke nødvendige for å oppfylle en folkerettslig forpliktelse og omfattes derfor ikke av kartleggingen i dette prosjektet.

3.1.1.2 Avgrensning av lovendringer og prosjektperiode

Med *lovendringer* forstås vi her opphevelser av lover, endringer i eksisterende lover og nye lover. Da enhver endring av lov må gjøres i lovs form, vil det være minst to lover involvert ved endringer i eksisterende lover og ved opphevelse av lover.

Loven som bestemmer hva som skal endres omtales som "kildelov", og loven som blir endret omtales som "målov". Når det er snakk om én *ny* lov, vil kildeloven og måloven være identiske.

Én lovendring defineres her som en endring av en målov. En kildelov som endrer tre mållover, regnes derfor som tre lovendringer. To kildelover som endrer samme målov på ulike tidspunkt, regnes som to lovendringer.²⁶

Se punkt 1.4. for en nærmere beskrivelse av disse begrepene.

Alle lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, er kartlagt i perioden

- høsten 1981 til våren 1985

og i perioden

- høsten 1994 til våren 1999

Vedlegg "1" gir en oversikt over alle lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i denne perioden.

3.1.2 Metoden for identifisering av lovendringer

Tre metoder brukes for å identifisere lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser:

1. Vi har søkt i ESOP (en database som eies av Statens forvaltningstjeneste) etter stortingsproposisjoner som fremmer forslag til samtykke i perioden som vi har undersøkt. Alle folkerettslige avtaler og rettsakter som krever lovendringer i Norge, må ifølge Grunnloven § 26 fremlegges for Stortinget

²⁶ Nye kildelover regnes altså ikke som en lovendring med unntak av de tilfelle der kildelov bare inneholder bestemmelsene i én ny lov

som deretter avgjør om det skal gis samtykke. Alle folkerettslige avtaler/rettsakter som krever lovendringer i Norge, har derfor vært igjennom denne prosedyren.²⁷ Fra slike proposisjoner identifiserte prosjektgruppen tilhørende odelstingsproposisjoner som fremmer selve lovforslaget. Denne metoden fanger ikke opp alle relevante lovendringer fordi ikke alle lovendringer er spesifisert i stortingsproposisjonene. Vi har derfor brukt supplerende metoder for å identifisere slike lovendringer.

2. Vi har søkt i Lovdata og ESOP etter odelstingsproposisjoner med tittel/omtale som inneholder forkortelser og/eller begreper som "traktat", "EØS", "WTO", "FN", "internasjonal" osv.
3. Vi har forfulgt referanser til andre offentlige dokumenter (NOUer og proposisjoner som omhandler lovendringer) fra de stortingsproposisjoner og odelstingsproposisjoner som er identifiserte gjennom søkene som er beskrevet ovenfor.

Metoden som er brukt, er nærmere beskrevet i vedlegg 3.

3.1.3 Måingen av "internasjonalisering"

To mål på internasjonalisering er vanlige i studier som omhandler lovgivningsarbeid:

- Andelen lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i forhold til totalt antall *gjeldende lover* eller
- Andelen av lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i forhold til totalt antall *lovendringer*

Vi har valgt det andre målet. Det er to begrunnelser for det:

1. Det første målet sier noe om internasjonaliseringen av *lovene*, mens det andre målet i større grad fanger opp internasjonaliseringen av *lovgivningen* – det vil si graden av internasjonal innflytelse på arbeidet med å revidere lovverket. Ut fra et forvaltningspolitisk perspektiv har vi valgt å legge vekt på internasjonaliseringen av lovgivningsarbeidet.
2. I tillegg vil det totale antallet gjeldende lover variere kraftig mellom land slik at det første målet trolig ikke egner seg særlig godt for internasjonale sammenligninger. Det andre målet egner seg bedre for slike sammenligninger da andelen ikke påvirkes like sterkt av forskjeller i antall gjeldende lover mellom land.

²⁷ Som omtalt ovenfor, hender det at proposisjonen som ber om samtykke til godkjenning/ratifikasjon, fremmes i samme odelstingsproposisjon som lovforslaget – som en egen "lov om samtykke til ..."

Se punkt 3.3.2. for en omtale av studier som bruker ulike må på internasjonalisering.

3.2 Resultatet av kartleggingen

3.2.1 Antallet internasjonalt forpliktende lovendringer har økt

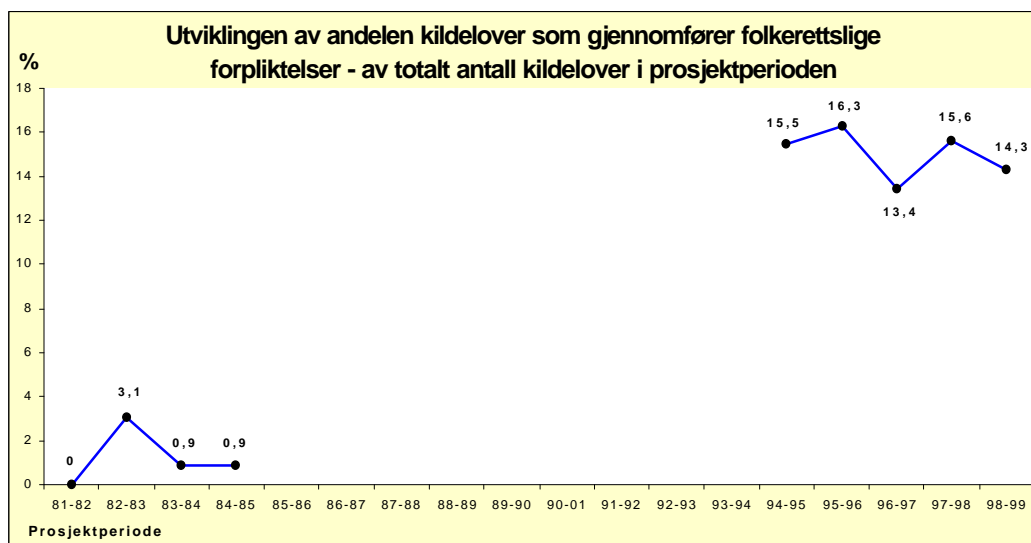
Prosjektets datamateriale viser at andelen lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, er langt høyere i dag enn for 15 år siden.

Vi har tatt utgangspunkt i "kildelovene" (lover som spesifiserer endringer i andre lover) når vi har beregnet andelen lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i forhold til det totale antall lovendringer. Det har ikke vært mulig å kartlegge det totale antall lovendringer i perioden som har vært undersøkt, innenfor de ressursene som vi har hatt til disposisjon.²⁸ Andelen kildelover som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, er imidlertid en god indikator da antallet kildelover (lover som spesifiserer lovendringer), måntas å være proporsjonalt med antallet faktiske lovendringer over en gitt periode.

Fra høsten 1981 til våren 1985 var gjennomsnittlig 1 % av alle nye kildelover knyttet til folkerettslige forpliktelser. Fra høsten 1994 til våren 1999 var den gjennomsnittlige andelen steget til 15 %. Med andre ord: *I første halvdel av 80-tallet betydde internasjonale forpliktelser meget lite for lovgivningen i Norge, mens omkring en sjettedel av lovendringene i siste halvdel av 90-tallet gjennomfører folkerettslige forpliktelser.*

Figur 3.1 viser en grafisk oversikt over andelen kildelover som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i perioden som har vært undersøkt. Vi ser at det er en sterk økning fra perioden 1984–85 til perioden 1994–95.

²⁸ Totalt antall kildelover i prosjektperioden er nærmere 700, og totalt antall lovendringer kan bare kartlegges ved å gjennomgå samtlige kildelover i prosjektperioden. Dette var ikke mulig innenfor prosjektets tidsramme og budsjett. Se punkt 1.4. for en nærmere forklaring av begrepet "kildelov".



Figur 3.1: Andelen kildelover som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i prosjektperioden. Totalt var det 692 kildelover i perioden fordelt slik på prosjektperioden: 81–82 (70), 82–83 (97), 83–84 (106), 84–85 (113), 94–95 (84), 95–96 (92), 96–97 (142), 97–98 (64) og 98–99 (91)

Nedgangen i andelen nye kildelover siden 1995–96 (se figur 3.1), synes ikke å være uttrykk for noen nedadgående trend: Antallet lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser har steget fra elleve i 1997–98 til femten i 1998–99 (se figur 3.4). I tillegg har regjeringen høsten 1999 trolig sanksjonert et antall lover som *øker* andelen folkerettslig forpliktete kildelover høsten 1999 i forhold til våren 1999.²⁹

Den norske tilpasningen av lover til EUs indre marked startet allerede i 1987 og betydde en betydelig økning av antallet internasjonale lovtilpasninger.³⁰ Antall lovendringer som følger av folkerettslige *forpliktelser*, økte sterkt fra og med høsten 1992 da de første lovene som gjennomførte EØS-forpliktelser, ble vedtatt. Men våren 1997 var de aller fleste rettsakter som Norge overtok ved ikrafttreddelsen av EØS-avtalen, gjennomført i norsk rett.³¹ Dette tyder på at antall folkerettslige forpliktelser fra og med høsten 1997 ikke er unormalt høyt som følger av ikrafttreddelsen av EØS-avtalen.

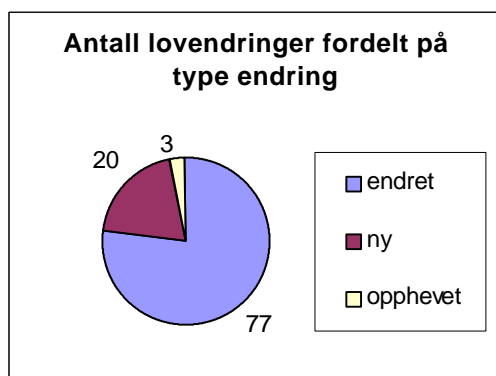
²⁹ Høsten 1999 ble kildelovene som skyldtes Schengen-avtalen sanksjonert, i tillegg til mange EØS-tilknyttede kildelover og en kildelov som oppfyller forpliktelser i London-konvensjonen om begrensning av sjørettslige krav.

³⁰ I brev av 13. juni 1988 fra Statsministerens kontor til alle departementene, heter det at Regjeringen har "besluttet at utformingen av norske lover og forskrifter som omfattes av det indre marked skal vurderes også med henblikk på en eventuell harmonisering med EFs regelverk".

³¹ De aller fleste lovendringer som knytter seg til den såkalte "Tilleggsavtalen" i St.prp. nr. 40 1993–94 – det vil si rettsakter vedtatt i EU mellom 1.8.1991 og 1.1. 1994 (EØS-avtalens ikrafttreddelse) – er stort sett gjennomført i norsk lovverk våren 1997.

3.2.2 Hva slags lovendringer?

Vi har undersøkt i hvilken grad vårt datamateriale består av nye lover, endringer av eksisterende lover eller opphevelser av lover. Figur 3.2 viser at over tre firedeler av lovendringene i perioden er endringer i eksisterende lover, mens vi har registrert nesten en firedel nye lover og bare tre opphevelser av lover.

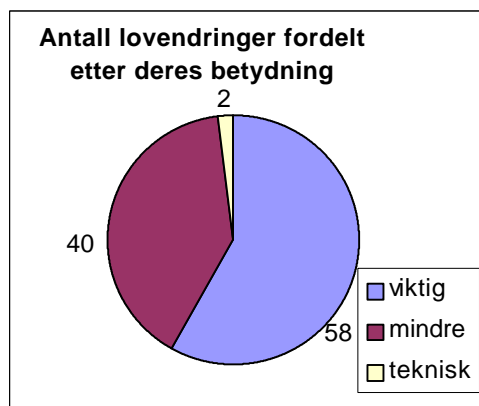


Figur 3.2: Antall lovendringer som skyldes folkerettslige forpliktelser fordelt etter type endring

Vi har i tillegg fordelt lovendringer etter "betydning". Her har en statsviter og en jurist i prosjektgruppen vurdert betydningen for rettstilstanden og lovendringenes økonomiske og administrative konsekvenser. Lovendringene er så fordelt på tre grupper; "viktige", "mindre viktige" og "tekniske endringer".

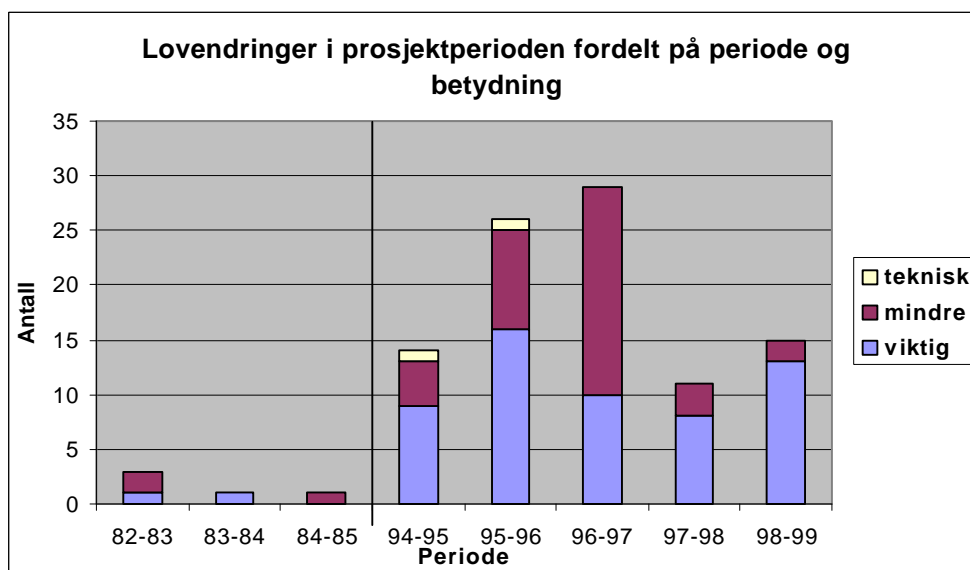
Bakgrunnen for å fordele lovendringene etter deres betydning er å kunne sammenligne lovendringer av noenlunde lik betydning i andre undersøkelser i prosjektet.

I figur 3.3 vises totalfordeling av de kartlagte lovendringene fordelt på "grad av betydning":



Figur 3.3: Antall lovendringer som skyldes folkerettslige forpliktelser fordelt på grad av betydning

Fordeler vi lovendringene etter betydning og påperiodene som prosjektet omfatter, ser vi at det er tendens til at *andelen* "viktige" lovendringer har steget de siste årene.

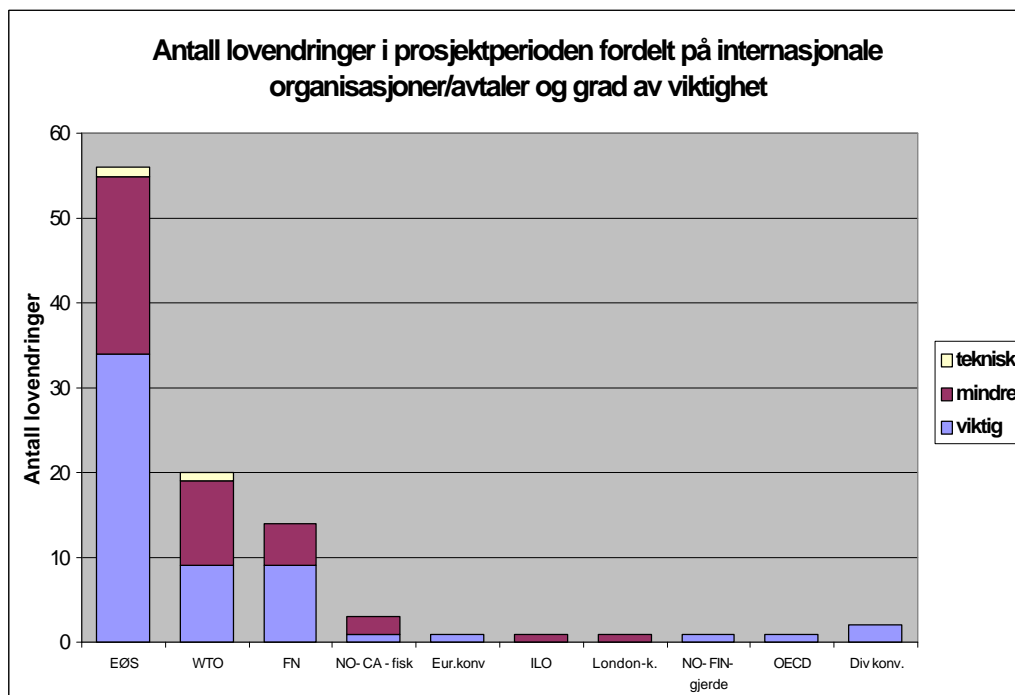


Figur 3.4: Antall lovendringer som skyldes folkerettslige forpliktelser fordelt på periode og betydning

Figur 3.4 viser at de såkalt "mindre viktige" lovendringene utgjorde en relativt stor del av det totale antall lovendringer i 96–97. Dette skyldes mange WTO-forpliktelser: Nesten halvparten av de "mindre viktige" lovendringene i 96–97 gjennomfører WTO-forpliktelser.

3.2.3 Internasjonal tilknytning

Oversikten over hvilke internasjonale organisasjoner og avtaler som har forpliktet Norge til å foreta lovendringer, viser at de langt fleste skyldes forpliktelser i EØS-avtalen.

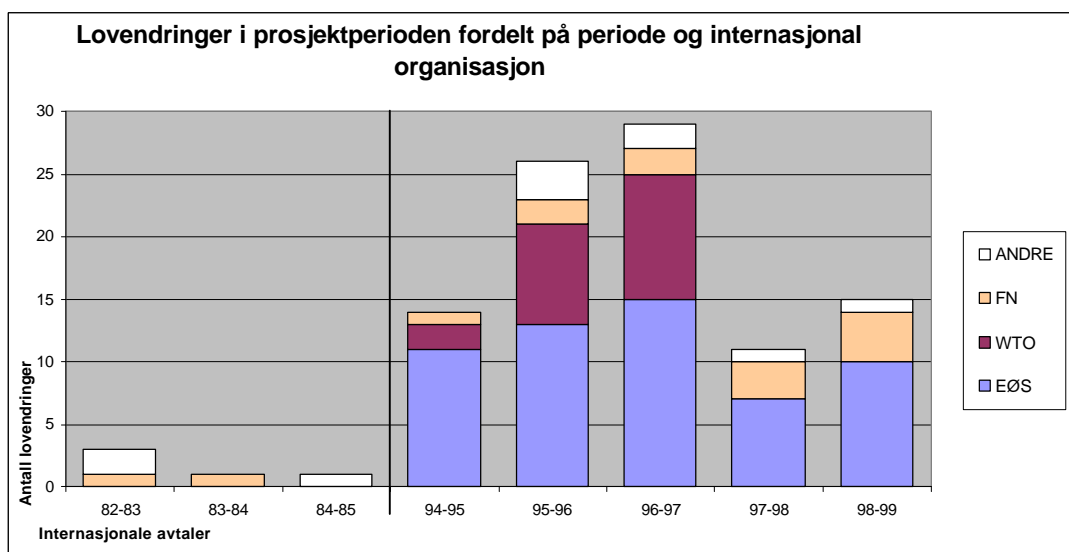


Figur 3.5: Antall lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser fordelt på internasjonale organisasjoner og avtaler:

- "NO-CA-fisk er en bilateral fiskeavtale mellom Norge og Canada
- "Eur.konv." er konvensjoner vedtatt i Europarådet
- "NO-FIN-gjerde" er en bilateral grenseavtale mellom Norge og Finland om bygging av reingjerder og andre tiltak for å hindre rein å passere grensen
- "Div.konv." er søylen som brukes for lovendringer som skyldes mer enn én folkerettslig forpliktelse

56 % av de 100 lovendringene i perioden som er undersøkt, gjennomfører EØS-forpliktelser.

I figur 3.6 ser vi at antall lovendringer som gjennomfører EØS-forpliktelser og FN-relaterte forpliktelser ligger noenlunde stabilt de siste årene, mens lovendringer som gjennomfører WTO-forpliktelser dominerte i perioden 1995 til 1997. Veksten i lovendringer som gjennomfører WTO-forpliktelser faller sammen med perioden da forpliktelsene etter Uruguay-runden skulle gjennomføres i norsk lovgivning (St.prp. nr. 65 (1993–94) og tilhørende odelstingsproposisjoner).

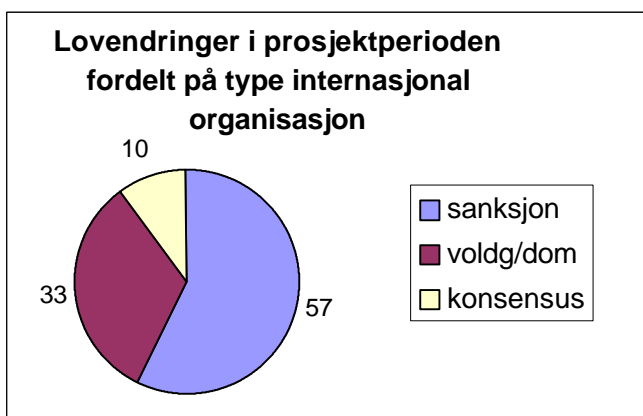


Figur 3.6: Antall lovendringer som skyldes folkerettslige forpliktelser fordelt på periode og internasjonal organisasjon og avtale

Lovendringene er også følgende på tre typer internasjonale organisasjoner/avtaler;

- Organisasjoner/avtaler med sanksjonsmyndighet*
 Organisasjonen har sanksjonsmyndighet i tilfelle av konflikter, i tillegg til myndigheten til å blegge konflikter.
 Her finner vi EØS-avtalen.
- Organisasjoner/avtaler med voldgifts- eller domstolsprosedyre*
 Tvister løses ved voldgift, eventuelt ved en internasjonal domstol.
 Organisasjon med egen voldgiftsmekanisme og/eller domstolordning som avgjør tvister om anvendelsen av internasjonalt regelverk.
 Her finner vi WTO-avtalen og avtalene inngått under Uruguay-runden, en del FN-tilknyttede avtaler og én bilateral avtale.
- Organisasjoner/avtaler med konsensusprinsipp*
 Organisasjonen har ingen av de fullmaktene som er nevnt ovenfor.
 Her finner vi resten av de FN-tilknyttede avtalene og én OECD-avtale.

Figur 3.7 viser fordelingen av lovendringene på type internasjonal organisasjon.

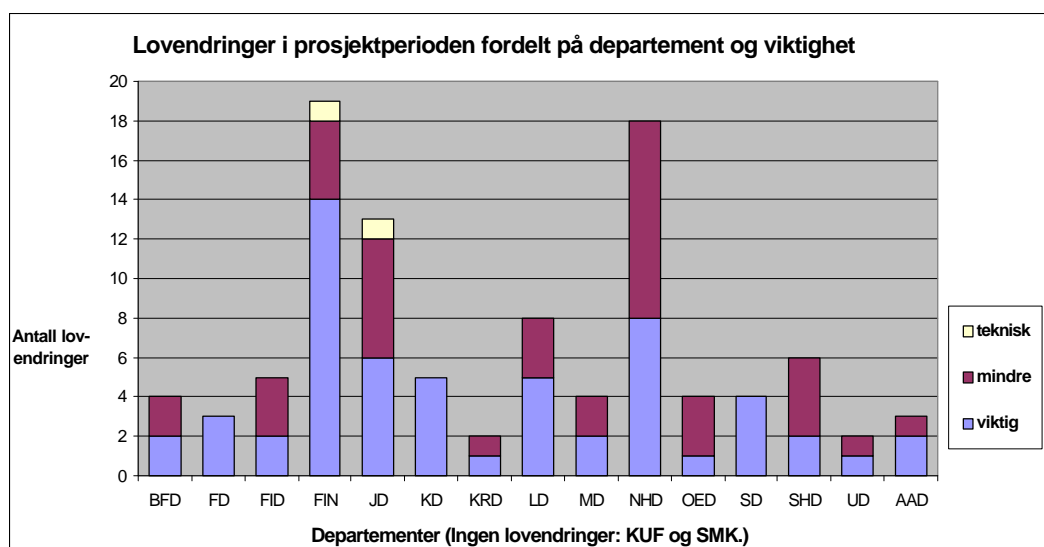


Figur 3.7: Antall lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser fordelt på type internasjonal organisasjon.

Vi ser her at et mindretall av lovendringene knytter seg til internasjonale organisasjoner som løser uoverensstemmelser med konsensusvedtak. Det store flertallet av internasjonale forpliktelser er knyttet til enten en internasjonal tvistløsningsmekanisme ("voldgift/domstol"), eller til en sanksjonstrussel ("sanksjon").

3.2.4 Sektorer og departementsområder

Hvilke sektorer og departementsområder dominerer når det gjelder lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser? I figur 3.8 ser vi at de fleste lovendringer av denne typen hører inn under Finansdepartementet (19) og Nærings- og handelsdepartementet (18). Deretter følger Justisdepartementet, Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet.

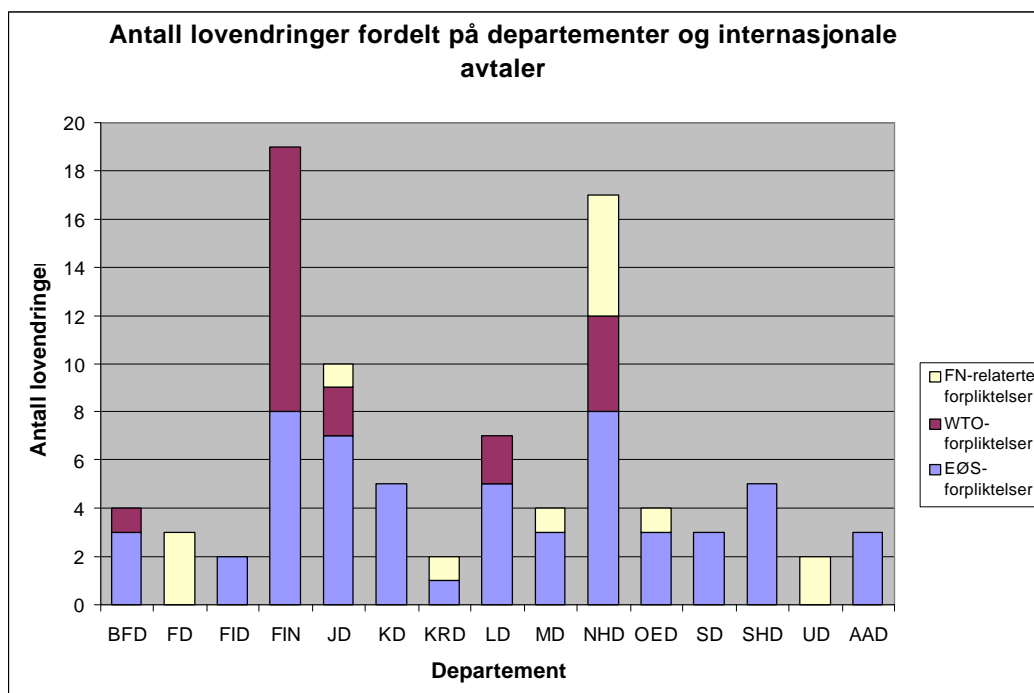


Figur 3.8: Antall lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser fordelt på departementer og etter grad av viktighet

Vi fant ingen lovendringer som gjennomførte folkerettslige forpliktelser under Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets område i perioden som er undersøkt.

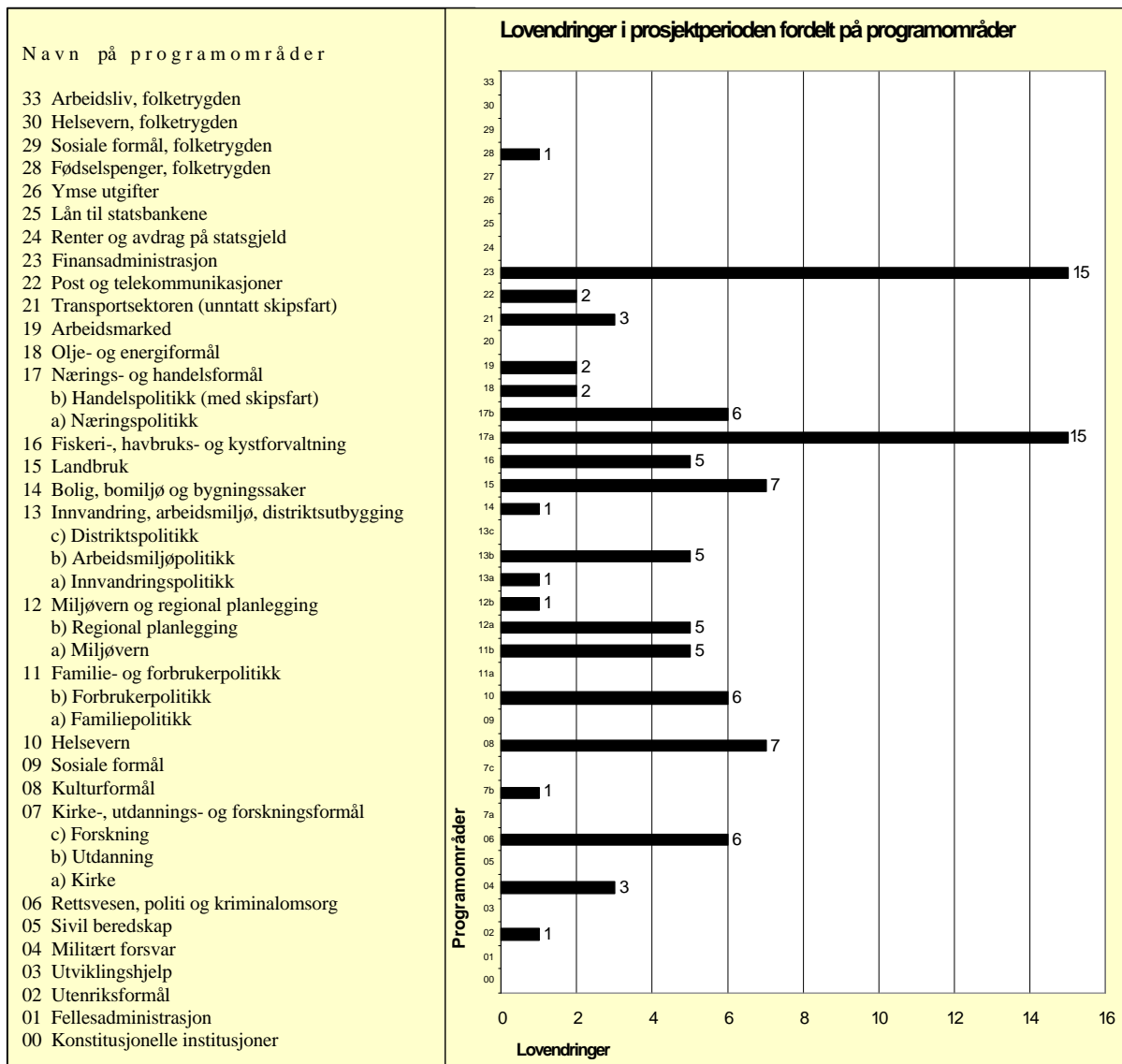
Ser vi bare på de såkalt "viktige" lovendringene i figur 3.8, viser det en noe jevnere fordeling enn for lovendringene totalt. Her har Finansdepartementet fortsatt flest lovendringer (14), deretter kommer Nærings- og handelsdepartementet (8) og Justisdepartementet (7).

Figur 3.9 viser fordelingen av lovendringer på departementene og på tre internasjonale avtaler. Her ser vi at under halvparten av lovendringene under Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet bygger på EØS-forpliktelser, mens det totalt er 56 % av lovendringene som gjennomfører EØS-forpliktelser. Figur 3.9 viser også at EØS-forpliktelsene fordeler seg relativt jevnt mellom seks departementer, og at alle lovendringer under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet knytter seg til FN-relaterte forpliktelser.



Figur 3.9: Antall lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser fordelt på departementer og etter tilknytning til internasjonal avtale. Bare de lovendringene som knytter seg til EØS, WTO eller FN-relaterte forpliktelser er tatt med. Det er ingen slike lovendringer under KUF eller SMK.

Vi har også klassifisert lovendringene etter deres sektortilhørighet, og vi har valgt programområdene som brukes i statsbudsjettet som sektorinndeling. Figur 3.10 viser hvordan lovendringene fordeler seg på programområdene i staten:



Figur 3.10: Antall lovendringer som skyldes folkerettslige forpliktelser fordelt på programområder i statsbudsjettet. Programområde 7, 11, 12, 13 og 17 er delt inn i undergrupper tilsvarende programkategoriene som brukes i fagproposisjonene i statsbudsjettet.

Vi ser at de fleste lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, faller inn under områdene "næringspolitikk" og "finansadministrasjon" (15 lovendringer). Deretter fordeler lovendringene seg over 20 programområder.

3.3 Internasjonalisering av lovgivningsarbeidet i 90-årene

3.3.1 Tendenser i datamaterialet

Våre data viser at en klart større andel av lovendringene gjennomfører folkerettslige forpliktelser i siste halvdel av 90-årene enn i første halvdel av 80-årene. Vi kan kalle denne trenden "internasjonaliseringen av lovgivningen". I dette prosjektet har vi målt graden av internasjonalisering ved å ta utgangspunkt i andelen nye kildelover som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i forhold til totalt antall nye kildelover over en gitt periode.³² Dette gir oss et indirekte mål på andelen lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i norsk rett.

3.3.1.1 Høyere andelen forskrifter som gjennomfører EØS-forpliktelser

Det er funnet at omlag 15 % av lovendringene de siste årene helt eller delvis skyldes folkerettslige forpliktelser. Av disse skyldes noe over halvparten EØS-forpliktelser. På forskriftsområdet varierer andelen som skyldes EØS-forpliktelser fra 0 % under "arbeidsforhold m.v.", over 50 % under området "mål og vekt" til 100 % under "finansvesen".³³ Andelen EØS-forpliktete forskriftsendringer er i gjennomsnitt trolig høyere enn andelen EØS-forpliktete lovendringer. Denne tendensen bekreftes fra undersøkelser i Sverige (se punkt 3.3.2.).

3.3.1.2 Avgivelse av nasjonal beslutningsmyndighet

Dersom andre signaturland mener at Norge er i konflikt med sine folkerettslige forpliktelser, kan Norge i de fleste tilfeller regne med at det startes en internasjonal tvistløsningsprosedyre. Figur 3.7. viser at 90 av de 100 lovendringene som er kartlagte, knytter seg til folkerettslige forpliktelser hvor signaturlandene kan gjennomføre sanksjoner eller innhente internasjonale domsavgjørelser hvis det påstås at Norge har handlet i strid med sine folkerettslige forpliktelser. Stilt overfor slike reaksjonsformer vil Norge sjelden kunne ta belastningen med å fortsette en praksis som andre signaturland anser er i strid med våre forpliktelser.

Dette viser at økningen i antall lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, isolert sett også innebærer en avgivelse av nasjonal beslutningsmyndighet. Vi kommer tilbake til dette temaet under behandlingen av lovgivningsprosedyren (punkt 4.3).

³² "Kildelover" er lover som spesifiserer endringer i andre lover, evt. nye lover, se punkt 1.4 "Begrepsavklaringer"

³³ Kilde: Lovdata; listen over "Sentrale forskrifter, ordnet systematisk"

3.3.2 Andre studier

Det finnes mange måter å måle internasjonaliseringen av lovgivningsarbeidet på

Tone Horne Sollien har målt antall EØS-tilknyttede lovendringer i forhold til totalt antall *gjeldende* lover i Norge. Hun fant at antall EØS-tilknyttede lovendringer utgjorde 15 % av alle gjeldende lover (fratrasket kildelever) i 1991–92.³⁴ I en undersøkelse av erfaringene og holdningene til ansatte i departementer og direktorater i 1996 svarte 33 % av tjenestemenn – og over halvparten av topplederne – at regelverket på det saksområde var endret det siste året som følge av EØS-avtalen.³⁵

Disse undersøkelsene bekrefter inntrykket fra kapittel 3 om at EØS-avtalen har gjort et kraftig "innhogg" i Norges lovgivning og preger arbeidet i store deler av sentralforvaltningen.

Flere europeiske studier viser at en meget stor andel av lovgivningen i medlemslandene i EU er knyttet til EU-forpliktelser:

- I Sverige har Statskontoret funnet at i gjennomsnitt 8,3 % av alle lover og forskrifter pr. oktober 1998 gjennomfører EU-forpliktelser.³⁶ En annen undersøkelse som Statskontoret har utført, viser at i gjennomsnitt 35 % av alle nye forskrifter i perioden 1993–97 gjennomførte rettsakter fra EU.³⁷
- I Storbritannia viser en studie at 15 % av alle forskrifter i perioden 1987 til 1997 gjelder gjennomføring av EU-forpliktelser.³⁸ Department of Trade and Industry har beregnet at 70 % av britisk bedriftslovgivning avgjøres i EU-organer.³⁹
- En undersøkelse av ny fransk lovgivning i slutten av 90-årene viser at omlag 50 % er en gjennomføring av EU-forpliktelser.⁴⁰

Det er vanskelig å sammenligne resultatene fra studiene ovenfor. Det er imidlertid helt klart at andelen EØS/EU-tilpasset lovgivning utgjør en betydelig del av lovgivningen i disse landene.

³⁴ Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap, høsten 1995: *EØS-avtalens betydning for norsk lovverk og den nasjonale beslutningsprosess*, s. 64

³⁵ Artikkel av Jarle Trondal og Morten Egeberg i boken *Forvaltningskunnskap*, Christensen/Egeberg 1997

³⁶ Statskontorets rapport 1998:27, s. 29. Her ble det målt i forhold til antall eksisterende lover og de sentrale, såkalt "generelle", forskriftene.

³⁷ Statskontorets rapport 1999:7, s. 29. Prosenten bygger på en undersøkelse av ti sentrale regelverksområder

³⁸ Tallene er hentet fra en artikkel av Edward C. Page i tidsskriftet *Public Administration* vol. 76, 1998

³⁹ Fra en rapport fra konsulentgruppen Demos i Storbritannia, august 1997; *Politics Without Frontiers*. Forfatter: Mark Leonard.

⁴⁰ Europaforsker ved Universitetet i Bremen; Michael Zürn, i artikkelen *Democratic Governance Beyond the Nation State*, 1998, s. 3 (InIIS-Arbeitspapir Nr. 12/98)

Trenden i retning av en høyere andel lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser ser ut til å gjelde hele OECD-området:

- Et parlamentsoppnevnt utvalg i Australia fant at antallet ratifiserte folkerettslige avtaler økte fra 570 i 1980 til 720 i 1996. De konkluderer med at økningen i antallet slike avtaler i praksis har utvidet de føderale organenes lovgivningsmyndighet i forhold til delstatsorganene siden de omfattet politikkområder som formelt var lagt til delstatene, men som internasjonalt ble ivaretatt av føderale myndigheter.⁴¹
- Ifølge en OECD-rapport fra 1996 har de aller fleste tradisjonelt nasjonale politiske områdene nå blitt internasjonale. Eksempler som nevnes i rapporten er utdanningspolitikk, skattepolitikk, økonomiske reguleringer og arbeidslovgivning.⁴²

⁴¹ Rapport fra et parlamentsoppnevnt utvalg *International Treaty Making and The Role of The States*, publisert i oktober 1997 (No. 57 session 1996–97)

⁴² Se OECD-rapporten *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?* fra 1996, kap. 1

4 Problemstillinger og forslag

4.1 Et utvalg lovendringer

For å kunne drøfte problemstillingene i dette kapitlet kreves det nærmere kjennskap til lovendringene enn det vi får fra kapittel 3. Det er behov for å kartlegge nærmere et utvalg lovendringer i perioden som prosjektet omfatter.

Datamaterialet omfatter 100 lovendringer fra høsten 1981 til våren 1985 og fra høsten 1994 til våren 1999. Datagrunnlaget i dette kapitlet bygger på den siste perioden hvor både WTO-avtalen og EØS-avtalen har trått i kraft.

Når det gjelder utvelgelsen av datagrunnlaget til punkt 4.2 "Proaktivt internasjonalt arbeid", kan det argumenteres for at sektorer hvor det sjelden forekommer internasjonale saker bør unngås. Å være proaktiv i forhold til regelverksprosessen internasjonalt kan sies å være en form for investering som man neppe kan forvente på områder hvor det meget sjelden forekommer lovendringer.

Utvalget nedenfor av ni EØS-lovendringer, to WTO-lovendringer og to FN-tilknyttede lovendringer er alle fra sektorer hvor det ikke er uvanlig med lovendringer som følge av internasjonale avtaler.

I dette kapitlet vil følgende utvalg lovendringer benyttes som grunnlag for behandlingen av mange av problemstillingene:

<u>Lovendring (tab.-nr.)</u>	<u>Lovens navn (ny/endret):</u>	<u>Avtale</u>	<u>Dato:</u>
1. Lovendring nr. 14:	lov om medisinsk utstyr (ny)	EØS	12.1.95
2. Lovendring nr. 47:	lov om offentlig støtte (endring)	WTO	19.7.96
3. Lovendring nr. 51:	lov om toll (endring)	WTO	20.12.96
4. Lovendring nr. 56:	lov om Kredittilsynet (endring)	EØS	20.12.96
5. Lovendring nr. 68:	lov om salg av tidsparter i fritidsbolig (ny)	EØS	13.6.97
6. Lovendring nr. 75:	lov om patenter (endring)	EØS	19.12.97
7. Lovendring nr. 77:	lov om arbeidervern og arbeidsmiljø (endring)	EØS	30.4.98
8. Lovendring nr. 82:	lov om arbeidstiden på skip (endring)	FN/IMO	26.6.98
9. Lovendring nr. 84:	lov om fri utveksl. av tj. innen sjøtransp. (endring)	EØS	26.6.98
10. Lovendring nr. 88:	lov om statskontr. med skibes sjødykt. (endring)	FN/Hav	17.7.98
11. Lovendring nr. 91:	lov om tilsyn med næringsmidler m.v. (endring)	EØS	18.12.98
12. Lovendring nr. 93:	lov om revisjon og revisorer (ny)	EØS	15.1.99
13. Lovendring nr. 98:	lov om standarder ved overføring av fjernsyn (ny)	EØS	25.6.99

Lovendringsnummeret refererer til løpenummeret i venstre kolonne i tabellen i vedlegg 1.

Vedlegg 2 inneholder opplysninger som er samlet inn om de 13 lovendringene.

4.2 Proaktivt internasjonalt arbeid

Kapittel 3 viste at det har vært en sterk økning i andelen lovendringer som helt eller delvis skyldes folkerettslig avtaler de siste 15 årene.

Felles for slike lovendringer er at

- initiativet til regelverksendringen kommer før arbeidet med lovforslaget starter
- lovendringen må tilpasses politikken til internasjonale organisasjoner og andre stater, i tillegg til de tilpasningene som gjøres for å oppnå et innenrikspolitisk kompromiss.

På denne bakgrunn kan det være interessant å se nærmere på hvilken grad tjenestemenn i sentralforvaltningen deltar i utarbeidelsen av internasjonale regelverk som senere krever lovendringer. I forhold til norsk lovgivningsprosedyre kan dette betegnes som myndighetenes evne til å være *proaktiv* i forhold til det internasjonale regelutviklingsarbeidet – i motsetning til *reaktiv* som vil være å passivt motta internasjonalt vedtatt regelverk, og deretter gjennomføre det i norsk rett.

I punkt 4.2.1 vurderer vi hvilke målsettinger man kan ha med det proaktive arbeidet, og gir en nærmere avgrensning av temaet. I punkt 4.2.2 redegjør vi for kjennetegn ved arbeidet med WTO-forpliktelser, FN-relaterte forpliktelser og EØS-forpliktelser. I punkt 4.2.3 drøfter vi en del problemstillinger og hypoteser knyttet til norsk deltakelse i utformingen av internasjonale regelverk. Til slutt følger noen forslag til forbedringer.

4.2.1 Målsettingen med det proaktive arbeidet og avgrensning

Hensikten med punkt 4.2 er ikke å undersøke hvilke former for deltakelse som gir mest innflytelse, men å undersøke i hvilken grad betingelsene for å kunne utøve slik innflytelse er til stede og å vurdere retningslinjene som gjelder for slik deltakelse i Norge opp mot praksis i forvaltningen.

En målsetting for det proaktive arbeidet kan være at tjenestemenn i forvaltningen er godt informerte om pågående internasjonalt arbeid på eget arbeidsfelt og så effektivt som mulig utnytter mulighetene til å påvirke utformingen av internasjonalt regelverk som berører norske interesser. Dette kan formuleres som to spørsmål:

- Følger tjenestemenn aktivt med på utviklingen internasjonalt slik at de tidligst mulig oppdager utviklingstrekk som kan resultere i behov for lov-/ forskriftsendring i Norge?

-
- Satses det tilstrekkelig med ressurser fra norsk side på å delta i internasjonalt arbeid som vil kunne resultere i behov for lov-/forskriftsendring?

Vi har ikke kunnet besvare disse spørsmålene fullt ut, men på bakgrunn av undersøkelsen av et underutvalg i datamaterialet har det vært mulig å få svar på spørsmål som gir et bilde av hvordan norske tjenestemenn deltar i internasjonalt regelverksarbeid.

Her er spørsmål vi ser nærmere på

- Hvilke internasjonale og nasjonale aktører har deltatt i prosessen?
- I hvilken fase kommer norske tjenestemenn inn i prosessen?
- Er det store variasjoner i typen milepæler og i tidsspennet i prosessen?
- Fungerer ordningen med spesialutvalg og rammenotater etter intensjonen? (bare EØS-saker)

4.2.2 Proaktivt internasjonalt lovgivningsarbeid i praksis

Her beskrives det proaktive arbeidet i tilknytning til utviklingen av nytt WTO-regelverk, FN-relatert regelverk og EØS-regelverk.

4.2.2.1 Arbeidet med nytt WTO-regelverk

Uruguay-runden

Nært nordisk samarbeid

De nordiske landene (unntatt Danmark som tilhørte EU-gruppen) samarbeidet nært under forhandlingene og det ble holdt regelmessige samrådsmøter. På mange områder var forhandlingsansvaret for den nordiske gruppen fordelt mellom landene i gruppen. Dette frigjorde ressurser på nasjonalt nivå. I WTO-forhandlingene er det så mange temaer som skal dekkes, at småland med relativt mye til felles, tjente mye på å fordele forhandlingstemaene mellom seg.

Norge fremmet flere forslag på vegne av den nordiske gruppen

Norge foreslo å bruke befolkningstetthet som tildelingskriterium under forhandlingene om avtalen om subsidier og utjevningsavgifter. Forslaget ble ikke bifalt. Dette er referert i forarbeidene til lovendringen i vårt materiale av 19.7. 1996 nr. 59 (lovendring nr. 47, vedlegg 1).

Lang forhandlingsperiode

WTO-forhandlingene varte i syv år, og Norge var representert ved forhandlingsbordet i hele perioden. Utenriksdepartementet koordinerte prosessen, og var også aktiv i hele forhandlingsperioden. Følgende fagdepartementer var mest involvert i forhandlingene: Finansdepartementet,

Landbruksdepartementet, Justisdepartementet, Kulturdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.⁴³ Forhandlingene ble avsluttet i desember 1993. Undertegnelsen av avtalen skjedde 15. april 1994, og stortingsproposisjonen ble fremmet fem måneder senere.

20 % av lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i prosjektperioden, gjennomfører forpliktelser fra Uruguay-runden.

Neste forhandlingsrunde i WTO

Flere lovendringer vil kreves

På et ministermøte i Seattle USA i desember 1999 ble det innledet noe som trolig vil bli en ny forhandlingsrunde i WTO. Flere land, deriblant Norge, har uttrykt ønske om at den nye runden ikke må vare mer enn tre til fire år. Hovedpunktene på dagsorden vil være handel med tjenester (GATS) og handel med landbruksvarer. Under Uruguayrunden vedtok man at det skulle forhandles om en ytterligere liberalisering på disse områdene. I tillegg er det foreslått over 150 forhandlingsområder. Det er grunn til å tro at resultatene fra også den neste forhandlingsrunden vil kreve en rekke lovendringer i Norge.

Ikke lenger nordisk arbeidsdeling

Etter at Sverige og Finland ble medlem av EU er det ikke lenger aktuelt med noen arbeidsdeling mellom den nordiske gruppen på linje med det som ble praktisert under Uruguay-runden. Dette vil trolig gå utover antall forhandlingsområder som Norge kan dekke. Norge vil ikke kunne være representert på like mange forhandlingsmøter i neste runde som i Uruguay-runden.

4.2.2.2 Arbeidet med nytt FN-relatert regelverk

Norge har gjennomført flest FN-relaterte lovendringer på området maritim politikk

Tolv av de seksten lovendringene som gjennomfører FN-relaterte forpliktelser i vårt datamateriale, handler om maritim politikk.⁴⁴

Sjøfartsdirektoratet er den viktigste underliggende etat på dette området

I ni av de seksten lovendringene som gjennomfører FN-relaterte forpliktelser, spiller Sjøfartsdirektoratet en sentral rolle. En kort beskrivelse av direktoratets internasjonale arbeid finner vi i årsmeldingen. Denne fremmes som egen stortingsmelding hvert annet år.

Lang forhandlingsperiode

Etter et innledende møte på politisk nivå nedsettes det ofte komiteer hvor

⁴³ Kilde: St.prp. nr. 65 (1993–94) s. 12

⁴⁴ De FN-relaterte lovendringene i prosjektperioden fordeler seg slik på ulike områder: Skipsfart (9), havforurensning (3), våpennedrustning (3) og etableringen av den internasjonale domstolen for forbrytelser i det tidligere Jugoslavia (1)

embetsmenn forhandler om ulike sider ved den tiltenkte internasjonale avtalen. Når de har nærmet seg enighet på de viktigste punktene, innkalles det til en større internasjonal konferanse som til slutt vedtar avtalen. I vårt materiale finner vi at tiden fra forhandlingsstart til avtalene blir vedtatt varierer sterkt fra sak til sak. Forhandlingene om revisjonen av STCW-konvensjonen varte i to år, mens forhandlingene om en avtale om totalforbud mot antipersonellminer varte i omlag 17 år. For en del av avtalene er det vanskelig å fastsette når forhandlingene startet, da det har vært forhandlet i flere faser. Et eksempel på dette er avtalen om totalforbud mot kjernefysiske sprengninger, hvor den første konferansen om temaet ble arrangert i 1958, og den endelige avtalen ble gjort klar for undertegning i september 1996.

Norge har relativt stor innflytelse på det skipsfartspolitiske området

Dette kommenteres i flere av stortingsdokumentene.⁴⁵ Flere prosjektgruppen har vært i kontakt med, mener dette skyldes Norges posisjon som verdens tredje største skipsfartsnasjon, måt etter størrelsen på skipsflåen.

16 % av lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i prosjektperioden, gjennomfører FN-relaterte forpliktelser.

4.2.2.3 Arbeidet med nytt EØS-regelverk

Den mest omfattende avtalen

Over halvparten av lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i prosjektperioden, gjennomfører EØS-forpliktelser. På mange forskriftsområder er EØS-forpliktelsene helt dominerende. Dette gjelder for eksempel på næringsmiddelområdet. Det internasjonale arbeidet knyttet til EØS-avtalen involverer langt flere departementer og underliggende etater enn noen andre internasjonale avtaler Norge har sluttet seg til.

Systemet for interdepartemental samordning ser ikke ut til å fungere etter intensjonene

På EØS-området er det etablert et eget system for interdepartemental samordning. Ifølge rundskriv fra Statsministerens kontor om arbeidet med EØS-saker, skal interdepartementale grupper av EØS-eksperter møtes i såkalte "spesialutvalg" for å vurdere forslagene til rettsakter som fremmes av Kommisjonen. Spesialutvalgene møtes jevnlig og skal utarbeide rammenotater for EØS-relevante rettsakter, unntatt for rene tekniske endringer. Rammenotatene skal vurdere EØS-sakene i forhold til norsk rett og i forhold til mulige politiske konsekvenser.

I vårt materiale er det funnet ti lovendringer som gjennomfører rettsakter som ble besluttet innlemmet i EØS-avtalen *etter* at EØS-rundskrivet fra Statsministerens kontor ble distribuert i april 1995. På dette tidspunktet hadde

⁴⁵ Se for eksempel St.prp. nr. 37 (1995–96) s. 9 om forhandlingene om Havrettskonvensjonen og St.meld. nr. 42 (1995–96) s. 11 om forhandlingene om revisjonen av STCW-konvensjonen.

ordningen med spesialutvalg allerede vart i nesten ett år.⁴⁶ I rammenotatdatabasen til departementene er bare fire av disse rettsaktene registrert – det vil si mindre enn halvparten av rettsaktene som skulle vært registrert i henhold til rundskrivet fra Statsministerens kontor.⁴⁷ En sålav andel er alvorlig, da alle rettsaktene krevde lovendringer i Norge og dermed må regnes som noksåbetydningsfulle. Resultatet av undersøkelsen tyder på at de som er ansvarlige for behandlingen av rammenotater, ikke følger opp bestemmelsene i rundskrivet fra Statsministerens kontor på en tilfredsstillende måte.

Den norske deltakelsen i utformingen av EØS-relevant regelverk er delt i to faser

Forberedelsesfasen (Norge deltar)

Norge har etter EØS-avtalens artikkel 99 pkt.1. rett til å delta som sakkyndig på samme måte som sakkyndige fra EUs medlemsstater i ekspertkomiteene under Kommisjonen. Norge deltar i omlag 60–70 slike komiteer av i alt ca. 500 i EU.⁴⁸ Etter EØS-avtalens artikkel 99 pkt. 2. kan det etter anmodning fra en av partene (EFTA eller EU), drøftes rettsakter som Kommisjonen oversender til rådsstrukturen.

I denne fasen er det ofte fagdepartementet som samordner arbeidet med rettsaktene, og de sakkyndige kommer mange ganger fra virksomheter underlagt departementene.

Beslutningsfasen (Norge deltar ikke)

Norge har ingen representanter i Europaparlamentet og har ikke adgang til møtene i rådsstrukturen. Vi er dermed utestengt fra deltakelse og får lite informasjon om diskusjonene internt i EU mens regelverket behandles i EUs beslutningsorganer.⁴⁹

Figur 4.1. viser at norske tjenestemenn må vente i gjennomsnitt over 20 måneder etter at komitearbeidet under Kommisjonen er ferdig, til de får se den endelige vedtatte rettsakten som Norge såskal ta stilling til i EØS-komiteen (se

⁴⁶ Ordningen med spesialutvalg ble opprettet ved vedtak i koordineringsutvalget 24. februar 1994

⁴⁷ Alle rammenotater skal være registrert i en databasen som utvalgte tjenestemenn i departementene har tilgang til. Det ble undersøkt om rettsaktene tilhørende lovendring; 48, 56, 60, 68, 75, 77, 89, 94, 96 og 98 (se vedlegg 1) var registrert i rammenotatdatabasen. Vi fant at bare lovendringene 48, 89, 94 og 96 var registrert med tilhørende rettsakter i rammenotatdatabasen. Spesialutvalgenes ledere har siden mai 1997 vært ansvarlige for å legge inn både nye og eksisterende rammenotater i basen. Kilde: Rundskriv fra Statsministerens kontor av 30.5. 1997, punkt 3.1.

⁴⁸ Statskonsultrapport 1999:6 (se s. 3 og 21). Såkalte komitologikomiteer og programkomiteer er her ikke regnet med.

⁴⁹ EØS-avtalens artikkel 99 3. ledd gir EFTA rett til å bli tatt med på råd "på viktige trinn i prosessen" i denne fasen. Dette betyr likevel ikke at vi får tilgang til meningsutvekslingene i parlamentskomiteene eller i rådsstrukturen. Men norske tjenestemenn får fra tid til annen informasjon fra EU-systemet og fra EUs medlemsland om utviklingen av rettsakter i denne fasen. Dette skjer uten at Norge har formell rett til å få slik informasjon, og uten at Norge har innflytelse på behandlingen av rettsaktene. I en undersøkelse av arbeidet under den såkalte interimperioden (da Norge var søkerland til EU) svarte samtlige 38 informanter fra fagdepartementene at dokumentstrømmen fra Rådet var den klart viktigste informasjonskilden (se Statskonsult rapport 1995;15 s. 14).

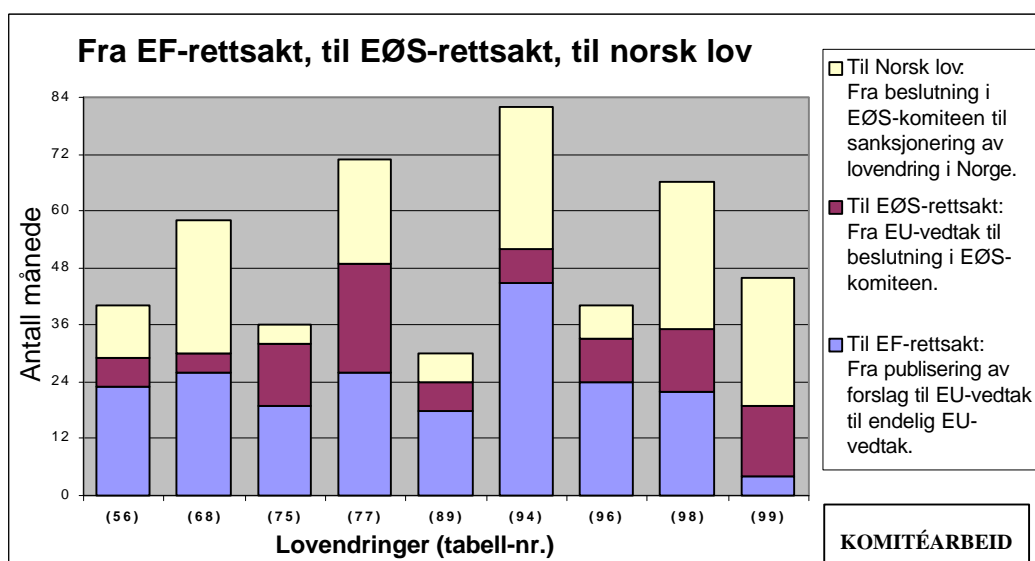
nederste felt på søylene i figur 4.1).

Gjennomføringsfasen (Norge deltar)

EØS-avtalens artikkel 102 punkt 1 sier at EU så snart som mulig skal underrette EFTA når nytt EØS-relevant regelverk vedtas. På samme tidspunkt gjenopptas arbeidet i Norge med å forberede det norske regelverket som skal oppfylle EØS-forpliktelsene. Her har Utenriksdepartementet en sentral samordningsrolle (se punkt 4.3.1).

I denne fasen møtes ekspertkomiteene i EØS som er underlagt underkomiteene, som igjen fremmer saker for EØS-komiteen. EØS-komiteen vedtar innleggelse av nye rettsakter i EØS-avtalen. Innflytelsen på rettsaktens innhold er begrenset da rettsaktene på dette tidspunktet er endelig vedtatt i EU. I en undersøkelse Statskonsult gjennomførte høsten 1995, uttrykte flere departementer at forslag til nytt regelverk i realiteten var å betrakte som endelige vedtak når de ble behandlet i ekspertkomiteene i EØS.⁵⁰

Figur 4.1 viser tre faser i arbeidet fra forslag til rettsakt til gjennomføringslov er vedtatt i Norge. Utvalget av lovendringer gjelder alle gjennomføringer av rettsakter som ble vedtatt av Rådet etter april 1995. Det vil si etter at første versjon av EØS-rundskrivet fra Statsministerens kontor ble distribuert, og over 16 måneder etter at EØS-avtalen trådte i kraft i Norge.



Figur 4.1: Antall måneder mellom publisering av rettsakt, vedtak av rettsakt i EU og beslutning i EØS-komiteen i ni saker som krevde lovendringer i Norge. Sakene er hentet fra utvalget av lovendringer som er presentert i punkt 4.1. Søylene nummer tilsvarer løpenummeret på lovendringene som er listet i vedlegg 1. Alle lovendringer her bygger på rettsakter som Rådet har vedtatt etter april 1995.

De aller fleste av de rettsaktene som i dag er gjennomført i norsk rett, ble behandlet i komiteene under Kommisjonen før EØS-avtalen trådte i kraft.

⁵⁰ Kilde: Statskonsult rapport 1995:15, s. 19

Derfor finner en trolig ikke norsk deltakelse i komitearbeidet i sakene som vises i figur 4.1.

4.2.3 Problemstillinger knyttet til proaktivt arbeid i EØS-saker

I det følgende drøftes en del problemstillinger i tilknytning til det proaktive arbeidet i EØS-saker.

4.2.3.1 Norge er trolig dårligere forberedt på nytt regelverk enn EU-land

EU-medlemslandenes regelutvikling er et sammenhengende arbeid fra komitedeltakelsen under Kommisjonen til rettsaktene er innarbeidet i nasjonal rett (se figur 4.1). Norge må som følge av EØS-avtalen, vente på å få regelverket til behandling fra det tidspunktet Kommisjonen sender rettsakten til Rådet, fram til Rådet treffer sitt endelige vedtak. Som vist i figur 4.1 kan denne perioden ofte vare i to år.

De politiske kompromisser som oppnås i beslutningsfasen i EU, bygger i stor grad på analyser av hvordan rettsaktene vil virke nasjonalt. I Norge vil slike analyser som regel bety lite for den innflytelsen Norge får på rettsaktene endelige utforming.⁵¹ Ifølge en bok fra forskningsprogrammet ARENA har Norge "neglisjerbar innflytelse" på EØS-relevante saker som er under behandling i EU-systemet.⁵² Å investere tid og ressurser på å studere rettsaktene konsekvenser for Norge før rettsaktene er vedtatt i EU vil dermed sjelden gi noen gevinst. Her mangler norsk forvaltning et incitament til å sette seg inn i forslag til rettsakter, i forhold til forvaltningene i EUs medlemsstater.⁵³

Det er på denne bakgrunn nærliggende å tro at norsk statsforvaltning er mindre oppmerksom på forslag til rettsakter, og dårligere forberedt på rettsaktene innhold og konsekvenser, enn det statsforvaltningene i EUs medlemsland er.

4.2.3.2 Norge er avskåret fra innflytelse på regelverksforenkling

Mye av regelverksutviklingen på næringslivsområdet i EU skjer som ledd i programmer i Kommisjonen.⁵⁴ Disse har som formål å forenkle regelverket og de oppgavene som regelverket krever av næringslivet. Ett av de viktigste av

⁵¹ Her finnes det spesielle unntak som f.eks. det såkalte gassmarkedsdirektivet (rådsdirektiv 98/30/EF), hvor Norge fikk delvis gjennomslag for sine synspunkter på et tidspunkt da direktivet var til behandling i rådsstrukturen i EU

⁵² Claes/Tranøy 1999 (se s. 297).

⁵³ En tilsvarende argumentasjonen brukes også av forsker Frode Veggeland i en kronikk i Aftenposten den 23.11. 1999

⁵⁴ De viktigste slike programmer er *Simpler Legislation for the Internal Market* (SLIM), *Business Environment Simplification Task Force* (BEST) og interne Kommisjonsprogrammer som *The Recasting Program*, *The Consolidation Program* og *Business Impact Assessment System*. Det er også etablert høringsmøter med representanter for næringslivet for å drøfte administrative og økonomiske konsekvenser av nytt EU-regelverk; *Business Test Panels*. Kommisjonen oppsummerer programmene under næringsområdet i *Better Lawmaking Reports* som oversendes Rådet én gang i året.

disse programmene er SLIM. Svenske eksperter har sammen med eksperter fra andre medlemsland i EU deltatt i flere arbeidsgrupper i dette programmet. I en rapport fra det svenske Statskontoret heter det at slik deltakelse bør prioriteres, og at det er viktig med innsyn i arbeidet som gjøres i SLIM.⁵⁵ På bakgrunn av de meddelelsene som Kommisjonen har sendt Rådet, kan vi anslå at nærmere 50 rettsaker er berørte av rekommendasjonene fra grupper i slike programmer siden 1996.⁵⁶ De fleste av disse rekommendasjonene støttes av Kommisjonen.

Norge har som EØS-land, ikke adgang til gruppene hvor denne formen for arbeid foregår, selv om det omfatter EØS-relevante rettsaker, og forslagene vil legges fram for EØS-komiteen etter at de er vedtatt.⁵⁷ På dette området har Norge verken adgang til forberedelsesfasen eller beslutningsfasen i regelverksarbeidet. Heller ikke representanter fra norsk næringsliv får delta i arbeidsgruppene under programmene som Kommisjonen har opprettet på dette området.⁵⁸

4.2.3.3 Fordel for Norge at flere rettsaker vedtas i komitologikomiteer

I løpet av 90-tallet har Kommisjonen vedtatt stadig flere rettsaker. Dette skyldes at Rådet har delegert myndighet til Kommisjonen på stadig flere områder.⁵⁹ Slike beslutninger treffes i de såkalte komitologikomiteene og omfatter blant annet kommisjonsforordninger og kommisjonsdirektiver. Det er innlemmet flere hundre kommisjonsforordninger og kommisjonsdirektiver i EØS-avtalen.

Etter EØS-avtalen har Norge adgang til komiteene hvor man drøfter nye kommisjonsdirektiver og kommisjonsforordninger selv om våre tjenestemenn (og tjenestemenn fra Island og Liechtenstein), ikke får være til stede når komiteen voterer.⁶⁰ Norge har imidlertid overhodet ikke tilgang til komiteene hvor rådsforordninger og rådsdirektiver blir vedtatt – det vil si til komiteene i rådsstrukturen. Derfor vil det ofte være en fordel for Norge at flere rettsaker blir vedtatt av Kommisjonen.

Adgangen til komitologikomiteer gir likevel liten innflytelse på rettsaker som senere krever *lovendringer*. Alle lovendringene som er kartlagt i dette prosjektet, gjelder gjennomføringer av enten rådsdirektiver eller rådsforordninger i norsk rett. Rettsaker som innebærer vesentlige endringer av

⁵⁵ Statskontorets rapport 1999:7, s. 18-19

⁵⁶ Dette anslaget bygger på telefonsamtaler med tjenestemenn i DG XV og i Legal Service i Kommisjonen og på opplysninger i Kommisjonsrapport av 31.5. 1999 (Results of the third Phase of SLIM and follow-up of the implementation of the recommendations of the first and second Phases) og Kommisjonens pressemelding fra 27.5. 1998 (ip/98/474).

⁵⁷ Eksempler på rettsaker som er innlemmet i EØS-avtalen, som er foreslått endret av SLIM-programmet, er bankdirektivene 77/780/EØF og 89/646/EØF. Disse ble foreslått endret av en arbeidsgruppe under SLIM II. I mai 1999 gav Kommisjonen uttrykk for at den støttet rekommendasjonene og ville fremme et forslag om å endre direktivene.

⁵⁸ Revisjonsgruppene under SLIM-programmet består av både eksperter fra medlemslandene og representanter for brukerne av regelverket. NHO opplyser at de hittil ikke har mottatt noen invitasjon til å være med i slike grupper.

⁵⁹ Kilde: Pedler/Schaefer 1996

⁶⁰ En kilde til det praktiske som skjer i forbindelse med møtene under Kommisjonen: Statskonsults *Håndbok i EØS-arbeid*, 1998, kap. 8.

rettstilstanden i EU, vil som regel ikke være omfattet av prosedyrene hvor Kommisjonen har delegert beslutningsmyndighet.

4.2.4 Vurderinger og forslag til tiltak

På bakgrunn av undersøkelsene som det er redegjort for ovenfor foreslår Statskonsult tre tiltak for å styrke det proaktive arbeidet på EØS-området.

Det kan relativt enkelt kontrolleres om forslag til EØS-relevante rettsakter er lagt inn i rammenotatdatabasen. Der dette ikke har skjedd kan spesialutvalgenes ledere, som er ansvarlige for dette, få spørsmål om hvorfor dette ikke har skjedd.

Undersøkelser i dette prosjektet viser at rammenotater ikke skrives og legges ut på rammenotatdatabasen i tråd med bestemmelsene i rundskrivet om EØS-arbeid fra Statsministerens kontor.

Forslag til tiltak:

Det bør tas et initiativ for å finne bakgrunnen for at databasen for rammenotater er såvidt ufullstendig. På dette grunnlag bør det vurderes tiltak som fører til at flere rettsakter registreres i databasen for rammenotater.

Ordningen med rammenotater og spesialutvalg ble vedtatt av koordineringsutvalget for EØS-saker den 24. februar 1994. Det er nå seks år senere, på tide at det blir gjennomført en evaluering av EØS-apparatet i Norge.

Forslag til tiltak:

Prosedylene og organene som benyttes i forvaltningens EØS-arbeid bør evalueres. Det bør særlig undersøkes om bestemmelsene i rundskrivet om EØS-arbeid fra Statsministerens kontor fortsatt er hensiktsmessig og i hvilken grad rundskrivet følges opp i praksis. Det bør også undersøkes om det kan være behov for endringer som kan styrke Norges innflytelse og gjøre forvaltningen tidligere – og bedre – forberedt på nye rettsakter fra EU.

På en del områder har Kommisjonen organisert regelverksarbeidet i programmer hvor bare EF-medlemsstatenes eksperter blir konsultert. I praksis betyr dette at Norge får mindre innflytelse på forslag til rettsakter enn der forslagene behandles i de "ordinære" ekspertkomiteer under Kommisjonen.

Dersom Norge holdes utenfor konsultasjoner om forslag til nye rettsakter samtidig som eksperter fra EUs medlemsstater blir trukket inn, vil det trolig være i strid med EØS-avtalens artikkel 99 1. ledd som har følgende ordlyd⁶¹:

⁶¹ Artikkel 99 gjelder trolig bare der det er snakk om deltakelse fra norske eksperter, ikke der offisielle representanter fra medlemslandene blir trukket inn. I SLIM er det snakk om nasjonale eksperter. Dette framgår av rådsresolusjon av 8.7. 1996 der Kommisjonen blir bedt om å starte SLIM-prosjektet, og av Kommisjonsrapport fra tredje fase av SLIM av 31.5. 1999.

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

Forslag til tiltak:

Det bør tas et initiativ til å undersøke hvorvidt norske eksperter kan få tilgang til arbeidsgruppene i SLIM-programmet i Kommisjonen på lik linje med EUs medlemsstater.

4.3 Lovendringsprosedyren i praksis

Punkt 4.2 beskriver lovendringsprosedyren i den proaktive fasen, det vil si i den fasen der norske tjenestemenn deltar i internasjonalt regelutviklingsarbeid.

I dette punktet gir vi en nærmere beskrivelse av hvilke prosedyrer som følges i Norge, i forbindelse med lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser.

Først redegjøres det for sætrekk ved prosedyren som følge av at lovendingene bygger på folkerettslige forpliktelser. Deretter vurderes praksis i de lovendingssakene vi har kartlagt opp mot formelle regler og retningslinjer som gjelder på området. Til slutt fremmes det en del forslag til forbedringer av lovendringsprosedyren.

Det viktigste datagrunnlaget i dette punktet er utvalget av 13 lovendringer som er presentert i punkt 4.1.

4.3.1 Sætrekk ved prosedyren

Prosedyren for endring av lover som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, skiller seg fra nasjonalt motiverte lovendringer på en rekke punkter.

4.3.1.1 Regelverksarbeidet strekker seg over lang tid

Arbeidet med regelverksendringer som skal gjennomføres i nasjonal rett, starter allerede ved etableringen av en folkerettslig avtale eller rettsakt. Dette innebærer at regelarbeidet i gjennomsnitt trolig tar lengre tid enn arbeidet med nasjonalt motiverte lovendringer.

I de fem lovendingene som skyldtes rettsakter som EU vedtok etter undertegnelsen av den såkalte Tilleggsavtalen⁶², var gjennomsnittstiden fire år og seks måneder fra forslaget til rettsakt ble publisert i EUs lysingsblad til lovendingen ble vedtatt i Norge (se vedlegg 2). Allerede før publiseringen av forslaget til ny rettsakt i EU foregår det et viktig arbeid i komiteene under Kommisjonen. Dette betyr at regelverksarbeidet i de seneste fem rettsaktene i vårt utvalg trolig har vart i over fem år i gjennomsnitt. I rundskrivet fra Statsministerens kontor om EØS-arbeid står det at rammenotater skal utarbeides straks man får kjennskap til at Kommisjonen forbereder forslag.⁶³ Det forutsettes med andre ord at arbeidet med regelverk som kan innebære en EØS-

⁶² For teksten til tilleggsavtalen, se EØS-komiteens beslutning 7/94 av 21.3.94 og St.prp. nr. 40 1993–94. De fem lovendingene: lov om Kredittilsynet (endring 20.12.96), lov om salg av tidsparter i fritidsbolig (ny 13.6.97), lov om patenter (endring 19.12.97), lov om arbeidervern og arbeidsmiljø (endring 30.4.98), lov om standarder ved overføring av fjernsyn (ny 25.6.99)

⁶³ Se punkt 3.1. i rundskriv fra Statsministerens kontor av 30. mai 1997 om regjeringens og departementenes arbeid med EØS-saker. I forrige versjon av rundskrivet (datert 21. april 1995) stod det at det var viktig at spesialutvalgene tidlig vurderte de forslag som var under arbeid i Kommisjonen (punkt 4).

forpliktelse, skal starte allerede under arbeidet med forslag til regelverk i komiteene under Kommisjonen.

4.3.1.2 Forsinket iverksetting av EØS-relevante rettsaker

EU-medlemslandene Sverige og Danmark brukte i gjennomsnitt ett år og tre måneder kortere tid enn Norge på å gjennomføre i nasjonal rett de fem seneste rettsaktene i vårt utvalg.⁶⁴ Dette er i overensstemmelse med en generell trend: Det har ikke vært mulig å oppfylle EØS-avtalens intensjon om *samtidig iverksettelse* av nytt fellesskapsregelverk og nye EØS-relevante rettsaker (jf. EØS-avtalens artikkel 102, nr. 1).⁶⁵

Utenriksdepartementet har i de siste årene fått en noe bedre saksbehandlings- og oversettelseskapasitet slik at forsinkelsen trolig er mindre på norsk side. Et forsinkende moment er imidlertid Kommisjonens oversettelse og godkjenning av utkast til EØS-beslutninger. Det kan ofte ta mange måneder fra EØS-enheten i Kommisjonen sender fra seg et utkast til EØS-beslutning, til den er ferdig oversatt og godkjent i EU-systemet.

Når det gjelder gjennomføringen av EØS-forpliktelser i norsk rett – etter møtet i EØS-komiteen – viser statistikk fra EFTAs overvåkingsorgan at Norge stadig oftere blir forsinket i gjennomføringen av rettsaker.⁶⁶

4.3.1.3 Utenriksdepartementets samordningsrolle

Utenriksdepartementet deltar sjelden i forarbeidet til nasjonalt motiverte lovendringer. Departementet er imidlertid involvert i lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser og det er meget sentralt ved gjennomføringen av større folkerettslige avtaler i norsk rett som for eksempel WTO-avtalen og Havrettskonvensjonen.

Hvilken rolle har så Utenriksdepartementet i forbindelse med lovendringer som gjennomfører EØS-forpliktelser?

I komitearbeidet under Kommisjonen er det som regel representanter fra fagdepartementer, direktorater eller uavhengige eksperter som deltar. Utenriksdepartementet er lite involvert i denne fasen.⁶⁷

⁶⁴ De fem rettsaktene dette dreier seg om er rådsdirektivene 95/26/EF (lovendring nr. 56 i vedlegg 1), 94/47/EF (lovendring nr. 68 i vedlegg 1), rådsforordning (EF) 1610/96 (lovendring nr. 75 i vedlegg 1), 94/33/EF (lovendring nr. 77 i vedlegg 1), og 95/47/EF (lovendring nr. 98 i vedlegg 1).

⁶⁵ Den forsinkede iverksettelsen av rettsaker i EØS i forhold til i EU påpekes i en større rapport fra Næringslivets hovedorganisasjon fra september 1998 *Inn i et nytt århundre med EØS-avtalen*.

⁶⁶ Andelen manglende gjennomføringer av EØS-direktiver i Norge steg fra 4,3 % i 1998 til 4,8 % i 1999. Kilde: EFTA Surveillance Authority, Single Market Scoreboard, No. 5, desember 1999.

⁶⁷ En undersøkelse gjennomført av Statskonsult konkluderte med at det var relativt svak formell samordning av den norske komitedeltakelsen (Statskonsult rapport 1999:6 s. 7).

I tiden fra Kommisjonen har lagt fram sitt forslag til rettsakt til rettsakten vedtas i EU vil saken behandles i ekspertgruppene i EFTA-pillaren. Fra norsk side er det fagdepartementene som leder og skriver referatene fra disse møtene. Underkomiteene i EFTA-pillaren, hvor Utenriksdepartementet leder den norske delegasjonen, koordinerer arbeidet i ekspertgruppene og drøfter de vanskelige politiske spørsmåene. Underkomiteene berører likevel sjelden rettsaktens substans. Parallelt med dette arbeidet skal spesialutvalgene opprette rammenotater som skal være løpende oppdatert om saksutviklingen.⁶⁸ Det er over 20 spesialutvalg og de fleste ledes av et fagdepartement.

I denne fasen er også fagrådene ved Norges EU-delegasjon i Brussel aktive. De innhenter informasjon om utviklingen av saker fra EU-systemet, og leder mange av ekspertgruppene i EFTA-pillaren. Fagrådene er formelt knyttet til Utenriksdepartementet, men jobber i praksis tett opp mot et fagdepartement.

Den norske delegasjonen til EØS-komiteen ledes av en representant fra Utenriksdepartementet.

Utenriksministeren har ansvaret for den løpende kontakten med Stortinget om EØS-relaterte saker. Utenriksdepartementet fremmer også den kongelige resolusjonen om at Norge slutter seg til EØS-komiteens beslutning.

Fagdepartementet skriver vanligvis stortingsproposisjonen som innhenter samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning, men proposisjonen fremmes av Utenriksdepartementet.⁶⁹ Det kan stilles spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig ordning. Nærmere en tittel av alle lovendringer i Norge gjennomfører EØS-forpliktelser. Som regel bygger slike endringer på rettsakter som er meget teknisk slik at det bare er fagdepartementene og underordnede organer som har kompetanse til å vurdere konsekvensene. Slike rettsakter regnes heller ikke som en del av folkeretten (se punkt 1.4). På denne bakgrunn kan det være naturlig å spørre om ikke slike rettsakter kunne presenteres for Stortinget av det departementet som har det faglige ansvaret. Utenriksdepartementets samordningsrolle på EØS-området kan ivaretas ved å innføre en foreleggelsesplikt i Utredningsinstruksen (vedlegg 5, nr. 4) på linje med den som i dag eksisterer for Kommunal- og regionaldepartementet.

Vanligvis fremmer fagdepartementet odelstingsproposisjonen med selve lovforslaget like etter at stortingsproposisjonen som innhenter Stortingets samtykke, er fremmet.

Til slutt har fagdepartementet ansvar for å skrive meddelelsene til ESA som redegjør for hvordan rettsakter er gjennomført i norsk rett. Meddelelsen sendes via Utenriksdepartementet og Norges EU-delegasjon til EFTAs overvåkningsorgan ESA.

⁶⁸ Dette er interdepartementale utvalg som skal drøfte EØS-relaterte saker. Disse er omtalt i Rundskriv fra Statsministerens kontor om EØS-arbeid. Spesialutvalgenes arbeid samordnes av det høyeste samordningsorganet på embetsnivå koordineringsutvalget, som ledes av Utenriksdepartementet.

⁶⁹ Dette følger av Rundskriv fra Statsministerens kontor om EØS-arbeid: Se Rundskriv av 21.4. 1995, punkt 6.3, og revidert Rundskriv av 30.5. 1997 punkt 3.2.

Vi ser at Utenriksdepartementet har en viktig samordningsfunksjon gjennom hele denne prosessen. Det er imidlertid fagdepartementet som er den mest sentrale aktøren i det praktiske arbeidet med å forberede gjennomføringen av rettsaker i norsk rett.

4.3.2 De viktigste formelle kravene og praksis

Her ser vi nærmere på om de formelle kravene til *lovendringsprosedyrene* har vært fulgt i lovendringene i vårt utvalg. (Se vedlegg 4 for en gjennomgang av lovendringsprosedyren.)

4.3.2.1 Stortinget skal holdes løpende orientert (EØS-saker)

Formelle retningslinjer:

Siden april 1995 har det i rundskriv fra Statsministerens kontor stått at Stortinget skal sikres tilgang på informasjon om forslag til rettsaker fra Kommisjonen. I rundskriv av 30.10. 1997 fra Statsministerens kontor om arbeid med EØS-saker, ble dette konkretisert: I henhold til punkt 4.2. skal Stortinget holdes fortløpende informert om EØS-saker gjennom at Utenriksdepartementet oversender lister over foreslåtte og vedtatte rettsaker til Stortinget minst to ganger i året. Bidrag til denne oversikten skal utarbeides i samarbeid mellom fagdepartementene og Utenriksdepartementet straks forslag til en EØS-relevant rettsakt er fremlagt av Kommisjonen.

Ideelt skal Stortinget informeres om saksutviklingen i EU når det er kjent at forslag til EØS-relevante rettsaker vil kreve lovendringer i Norge. I praksis viser det seg at Stortinget er blitt informert flere år etter at utkastet til rettsakt er publisert i EU. Dette er likevel i tråd med de rutinene for informasjonsutveksling som er opprettet mellom Regjeringen og Stortinget.

To eksempler:

- Etter at EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994 kunne regjeringen ha informert Stortinget om at et publisert utkast til direktiv fra april 1992 ville kreve endringer av arbeidsmiljøloven i Norge. Dette var over fire år før tilhørende lovendring ble vedtatt. Stortinget ble informert om direktivet i brev fra Utenriksdepartementet datert 18. juni 1996 med vedlagt liste over aktuelle rettsaker, fire år og to måneder etter at direktivutkastet var publisert i EU, og to år etter at direktivet var endelig vedtatt i Rådet. Direktivet ble kort omtalt på møtet i EØS-utvalget den 25. juni 1996 og innlemmet i EØS-avtalen på EØS-komiteens møte tre dager etter den 28. juni.
- Et utkast til direktiv om standarder ved overføring av fjernsyn ble publisert i desember 1993, fem år og seks måneder før lovendringen ble vedtatt i juni

1999. Stortinget ble informert om rettsakten i brev fra Utenriksdepartementet datert den 27. november 1996, ett år etter at det endelige vedtatte direktivet var publisert i EU, og nesten tre år etter at direktivutkastet var publisert i EU. Påmøtet i EØS-utvalget noen dager senere uttrykte en stortingsrepresentant at hun ville ta forbehold i saken da det ikke var mulig å få oversikt ut fra papirene Stortinget hadde fått oversendt.⁷⁰ Tre dager senere ble rettsakten innlemmet i EØS-avtalen av EØS-komiteen.

I februar 1997 sendte regjeringen for første gang en lengre liste til Stortinget over foreslåtte rettsakter og rettsakter vedtatt av Rådet. I januar 1998 startet ordningen med å sende Stortinget to ganger i året oversikter over foreslåtte og vedtatte rettsakter med relevans for EØS i samsvar med det reviderte rundskrivet fra Statsministerens kontor av 30.10. 1997. I de fire heftene som er oversendt Stortinget fram til og med juni 1999, er det redegjort for omlag 450 foreslåtte rettsakter og 600 vedtatte rettsakter. Oversiktene inneholder et kort avsnitt med sammendrag av innholdet og merknader – noe over en halv side i gjennomsnitt – om hver rettsakt.⁷¹

Det er liten tvil om at denne halvårlege oversendelsen fra Utenriksdepartementet har ført til at Stortinget er blitt bedre informert om de EØS-relevante sakene som EU arbeider med.

4.3.2.2 Alminnelig høring av lovforslag

Formelle retningslinjer:

Utredningsinstruksen bestemmer at fagdepartementet skal sende saker (offentlige utredninger, forskrifter og forslag til lov- og forskriftsendringer) til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner med en høringsfrist på normalt tre måneder og ikke mindre enn seks uker. Dette gjelder imidlertid ikke utkast til proposisjoner. Men det er vanlig at forslag til lovendringer sendes på høring før teksten til odelstingsproposisjonen blir skrevet. Etter forvaltningslovens § 37 skal også offentlige og private organisasjoner gis anledning til å uttale seg om utkast til forskrifter før de utferdiges. De fleste lovendringer i vårt utvalg omfatter også forskriftsendringer.

Av de tretten lovendringssakene i vårt utvalg ble tolv av lovforslagene sendt ut på høring til berørte offentlige og private adressater.⁷² Bare to av de ni høringsbrevene som omhandlet rettsakter fra EU ble sendt på høring før rettsaktene var vedtatt i EØS-komiteen. I begge disse tilfellene var

⁷⁰ Det var representant Marit Arnstad fra Senterpartiet som uttalte dette på EØS-utvalgets møte 4.12. 1996

⁷¹ Merknadene er ofte meget knappe, og må av og til regnes som unødvendige: Et eksempel er merknadene til 19 ulike Kommisjonsvedtak i heftet for vedtatte rettsakter fra juni 1999. Disse har alle identisk ordlyd, med unntak for referansene til rettsakter, og opptar 13 sider (s.47–59).

⁷² Lovendringene i utvalget er listet under punkt 4.1

høringsfristen satt til etter at EØS-komiteen hadde vedtatt den aktuelle rettsakten.⁷³

I de andre syv sakene sendte departementene ut høringsbrevet etter at den folkerettslige forpliktelse (avtale/EØS-komitebeslutning) var signert fra norsk side.

I ett tilfelle var høringsbrevet lagt ut på internett.⁷⁴

4.3.2.3 Høring av forslag fra Kommisjonen (EØS-saker)

Formelle retningslinjer:

Ifølge Utredningsinstruksen skal fagdepartementet når det finnes hensiktsmessig, sende forslag til nytt regelverk fra Kommisjonen på høring. I rundskriv fra Statsministerens kontor om EØS-arbeid, står det at denne formen for høring bør benyttes. I henhold til rundskrivet kan spesialutvalgene opprette referansegrupper som alternativ, eller i tillegg til, skriftlige høringer av forslag fra Kommisjonen.

I utredningsinstruksen står det ikke noe om hvem som skal ha forslaget fra Kommisjonen til høring. Når det gjelder inngåelse av andre folkerettslige forpliktelser, er det ingen spesielle retningslinjer eller prosedyrer for høring. Det er Utenriksdepartementet, eventuelt i samråd med fagdepartementet, som avgjør spørsmålet om høring, herunder om forholdet faller inn under unntaket i offentlighetsloven, jf. punkt 4.5.2.

Det legges ofte betydelig arbeid i slike høringsuttalelser. I hvilken utstrekning høringsuttalelsene har noen gjennomslagskraft, er imidlertid usikkert. Det er ofte vanskelig å nå fram og det kan reises spørsmål om ikke mye av premissene for et lovgivningsarbeid er lagt før slike lovforslag sendes på høring. Arbeidet forut for EØS-komiteens beslutning foregår hovedsakelig internt i forvaltningen. Deltakere i ulike komiteer og ekspertgrupper rekrutteres i hovedsak fra forvaltningen. Hvorvidt brukerne, for eksempel partene i arbeidslivet trekkes inn i prosessen, avhenger av tradisjonen i ulike forvaltningsorganer. Organer som har relativt homogen brukergruppe, vil lettere praktisere dialog med denne gruppen tidlig i prosessen. Dersom offentlige og private institusjoner og organisasjoner skal kunne ha noen reell påvirkning i denne typen lovgivning, må det gis mulighet til å uttale seg før man innhenter Stortingets samtykke.

Av de fem lovendringssakene i vårt utvalg som gjelder rettsakter som er vedtatt etter april 1995 (se punkt 4.1), har man i bare ett tilfelle sendt rettsakten ut på høring.⁷⁵

⁷³ Dette var tilfelle ved lov om endring av kredittilsynsloven av 20.12.96 nr. 89 og ved lov om endring av Patentloven av 19.12.97 nr. 98 (lovendring nr. 56 og 75 i vedlegg 1).

⁷⁴ Dette skjedde ved ny lov om standarder ved overføring av fjernsyn av 25.6.99 nr. 50 (lovendring nr. 98 i vedlegg 1).

Årsaken til at slik høring ikke blir gjennomført er ikke at det er dårlig tid: Ifølge vårt datamateriale tok det i gjennomsnitt to år fra forslaget til rettsakt ble publisert til rettsakten ble vedtatt av Rådet.⁷⁶

I utvalget finner vi også folkerettslige tekster som ikke er knyttet til EØS-avtalen som likevel er sendt ut på en egen høringsrunde. Dette gjelder en WTO-avtale og en FN-konvensjon.⁷⁷ Slik høring er ikke omtalt verken i utredningsinstruksen eller i rundskrivet fra Statsministerens kontor om EØS-arbeid.

4.3.2.4 Oversendelse til Stortinget av aktuelle rettsakter og EØS-utvalget

Formelle retningslinjer:

I det første rundskrivet fra Statsministerens kontor om EØS-arbeid, stod det at Stortinget skal informeres om det løpende EØS-samarbeidet, og at slik informasjon skal omfatte dagsorden og lister over saker til de månedlige møtene i EØS-komiteen. Ifølge revidert rundskriv fra Statsministerens kontor skal regjeringen én gang i måneden oversende Stortinget en kommentert liste over aktuelle rettsakter i EØS-komiteen. Normalt behandles denne listen på møtet i Stortingets EØS-utvalg tirsdagen før siste fredag i måneden som er dagen EØS-komiteen møtes.

I sju av de ni lovendringssakene som gjennomfører EØS-forpliktelser i utvalget, er rettsaktene inkludert i den kommenterte listen som Utenriksdepartementet sender til Stortinget.⁷⁸ I de to gjenværende lovendringssakene er rettsaktene innlemmet i EØS-avtalen før denne informasjonsprosedyren med Stortinget ble etablert.⁷⁹

Referatene fra EØS-utvalget viser at det er kortfattet informasjon som gis om hver rettsakt under møtet, og skriftlig før møtene i EØS-komiteen. Ofte omtales hver rettsakt med bare en setning eller to. Det forekommer at representantene stiller spørsmål om rettsaktene til utenriksministeren/statsråden, men det er sjelden rettsaktenes innhold diskuteres.

Våren 1999 ble det inngått en avtale mellom utenrikskomiteens leder og utenriksministeren om sektororienteringer på aktuelle EØS-områder i EØS-utvalget. Dette er noe bredere orienteringer enn de som det vanligvis legges opp til ved de månedlige gjennomgangene av aktuelle EØS-saker. De berørte

⁷⁵ Dette var lov om standarder ved overføring av fjernsyn av 25.6.99 nr. 50 (lovendring nr. 98 i vedlegg 1).

⁷⁶ Gjennomsnittsberegningen er basert på lovendringene i datamaterialet som skyldes rettsakter som ble vedtatt av EU etter april 1995 (13 lovendringer). Disse er vist i figur 4.1 i punkt 4.2 Dette utvalget er gjort slik at man kunne forvente at EØS-prosedyrene i Norge var satt i kraft.

⁷⁷ De to sakene er lov om endring av tolloven av 20.12.96 nr. 104 (WTO/TRIPS) og lov om endring av lov om arbeidstiden på skip av 26.6.98 nr. 51 (FN/IMO)

⁷⁸ Lovendringene i utvalget er listet under punkt 4.1

⁷⁹ Det gjaldt lov om medisinsk utstyr av 12.1.95 nr. 12 og lov om revisjon og revisorer av 15.1.99 nr. 2.

statsråder redegjør for utviklingen innen én eller flere sektorområder. En slik orientering ble første gang gitt den 9. desember 1999.

4.3.2.5 Innhenting av samtykke fra Stortinget

Formelle retningslinjer:

Grunnlovens § 26 annet ledd krever at regjeringen innhenter Stortingets samtykke før en folkerettslige forpliktelse av særlig viktighet – herunder forpliktelser som krever lovendringer eller bevilgninger – gjøres bindende for Norge. Regjeringen oppfyller dette kravet ved åsende en proposisjon til Stortinget som ber om samtykke til ågodkjenne, eventuelt ratifisere, den folkerettslige forpliktelsen.

Utenriksdepartementet har innhentet samtykke til godkjenning/ratifikasjon fra Stortinget i forkant av alle de 100 lovendringene som er kartlagt i dette prosjektet med ett unntak:

Unntaket gjelder forarbeidet til lov om endring i lov om arbeidstiden påskip av 26.6. 1998 nr. 51 (lovendring nr. 82 i vedlegg 1). Påen konferanse i regi av FNs maritime organisasjon IMO ble det vedtatt en omfattende revisjon av vedleggene til den såkalte STCW-konvensjonen hvor del "A" er obligatorisk. Den aktuelle teksten gjelder krav til hviletid for vakthavende personell påskip. Her tillot norsk lov arbeid over lengre sammenhengende perioder i forhold til hva som er tillatt etter den obligatoriske delen av STCW.⁸⁰ Det kan tenkes at den manglende innhenting av Stortingets samtykke her skyldtes at det samtidig ble arbeidet med en ILO-konvensjon som ville gi strengere regler påsamme område.⁸¹ Men Norge har ennåikke ratifisert denne ILO-konvensjonen.

Det er funnet flere lovendringer som oppfyller folkerettslige forpliktelser uten at det er innhentet samtykke, men dette er lovendringer som vedtas før Norge har sluttet seg til den folkerettslige forpliktelsen. Da prosjektet bare har kartlagt nødvendige lovendringer som følge av folkerettslige forpliktelser, er disse lovendringene ikke tatt med i tabellen i vedlegg 1. Det er likevel mange interessante trekk ved slike lovendringer som gjør at vi har valgt åomtale disse særskilt under punkt 4.7.

I 90 % av alle lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser i perioden som er undersøkt, og i alle lovendringer som skyldes EØS- og WTO-

⁸⁰ Forpliktelsen til lovendring skyldes at den nye koden brukte uttrykket "24 timer", mens norsk lov brukte uttrykket "døgn" (definert fra 00.00 til 24.00). Norsk lov stilte ikke krav om hviletid, men krevde en maksimum arbeidstid pågjennomsnittlig 56 timer i uken over en 12 ukers periode. Dersom arbeidstiden ble startet og avsluttet på "riktig" tid av døgnet, kunne man i henhold til loven arbeide 28 timer i strekk uten hvile i løpet av to døgn. STCW-koden, seksjon "A" kapittel VIII (som er en del av STCW-konvensjonen), krever minimum ti timers pause og minst seks timers sammenhengende pause i løpet av hver 24-timers periode. Sjøfartsdirektoratet var den kompetente underliggende etat i saken og odelstingsproposisjonen ble fremmet av Nærings- og handelsdepartementet.

⁸¹ Dette er ILO-konvensjon 180 om arbeidstid påskip som Stortinget ble informert om i St.prp. nr. 74 (1997–98)

forpliktelser, blir det innhentet samtykke fra Stortinget gjennom en egen stortingsproposisjon. I ni lovendringer ble det innhentet samtykke gjennom samme odelstingsproposisjon som fremmer lovforslaget. Disse odelstingsproposisjoner fordeler seg over hele perioden prosjektet omfatter.

Proposisjonene som gjelder ratifikasjon av større folkerettslige avtaler skrives og fremmes av Utenriksdepartementet. Nesten alle proposisjoner som ber om Stortingets samtykke på EØS-området, skrives imidlertid av fagdepartementene. Men også disse proposisjonene fremmes av Utenriksdepartementet.

4.3.2.6 Lovforslag fremmes til behandling i Stortinget

Formelle retningslinjer:

Regjeringen oversender Stortinget odelstingsproposisjonen. Dette følger av Grunnlovens § 75a hvor myndigheten til å gi og oppheve lover er gitt til Stortinget.

I vårt utvalg på tretti lovendringer forekommer det bare i ett tilfelle at stortingsproposisjonen som innhenter Stortingets samtykke, fremmes etter odelstingsproposisjonen med gjennomføringsloven.⁸² Det vanlige er at stortingsproposisjonen fremmes noen uker før odelstingsproposisjonen slik at Stortinget har gitt sitt samtykke til en folkerettslig forpliktelse like før Odelstinget får gjennomføringsloven(e) til behandling.

4.3.3 Oppsummering av sætrekk og formelle krav

Arbeidet med utviklingen av internasjonale regelverk og gjennomføring i norsk rett strekker seg over lang tid. Fra første regelverksutkast publiseres til norske lovendringer gjennomføres tar det ofte mer enn fem år.

Behandlingen av EØS-forpliktelser skiller seg fra arbeidet med andre folkerettslige forpliktelser ved at fagdepartementets rolle vanligvis er mer sentral. Dette kan skyldes at et større apparat er tilgjengelig for behandlingen av EØS-forpliktelser slik at man ikke er avhengig av høy diplomatisk kompetanse i like stor grad som ved arbeidet med større internasjonale avtaler. Det kan også skyldes at de fleste EØS-forpliktelsene er mer detaljerte enn det som er vanlig for folkerettslige forpliktelser, slik at det er større behov for fagdepartementenes ekspertise.

Det ser ut til at forvaltningen oppfyller de fleste formelle prosedyrekrav som stilles til behandlingen av lovendringer som gjennomfører folkerettslige

⁸² Dette skjedde ved lov om endring av lov om fri utveksling av tjenester innen sjøtransport av 26.6.98 nr. 52. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) ble fremmet 30.1.98, mens St.prp. 46 (1997–98) ble fremmet 27.3.98.

forpliktelser, med noen unntak som omtales ovenfor. Stortinget gis en kort orientering om både foreslåtte rettsakter, vedtatte rettsakter og om aktuelle EØS-saker. Lovforslag sendes på høring til berørte parter, og det innhentes (med et unntak) samtykke fra Stortinget til folkerettslige forpliktelser som krever lovendring.

Høring av forslag fra Kommisjonen skjer imidlertid i liten grad på tross av at dette er hjemlet i Utredningsinstruksens punkt 4.2, og at rundskriv fra Statsministerens kontor av 30.10. 1997 nevner at dette er en mulighet som bør benyttes.

4.3.4 Vurderinger og forslag til tiltak

Statskonsult vil peke på tre forslag til forbedringer av prosedyren for gjennomføring av folkerettslige forpliktelser i norsk rett.

I de ni lovendringer i vårt utvalg som gjennomfører EØS-forpliktelser, var det bare i ett tilfelle at departementet hadde sendt ut forslaget til rettsakt på høring. Dette er overraskende på bakgrunn av det går såpass lang tid fra forslaget publiseres i EU til EØS-komiteen treffer sin beslutning (det er altså god tid til dette), og på bakgrunn av at rundskrivet fra Statsministerens kontor henstiller om å benytte denne formen for høring som er hjemlet i Utredningsinstruksen.

Forventningen om at flere forslag var sendt på høring, forsterkes av at rettsaktene som er kartlagt i dette prosjektet, må regnes som viktigere enn en gjennomsnittlig EØS-relevant rettsakt, da de alle krever minst én lovendring.

I henhold til Utredningsinstruksen bør slik høring finnes sted "når det finnes hensiktsmessig".

Statskonsult kan ikke se at det finnes tungtveiende grunner som taler imot at det i større grad sendes ut forslag til rettsakter på høring. En slik høringsrunde vil trolig styrke departementenes forståelse av rettsaktene og av deres konsekvenser i Norge.

Det skulle heller ikke være noe i veien for at en slik høring gjennomføres før det er klart hva som blir den endelige utformingen av rettsakten. Man skulle heller tro at det ville være en fordel for departementet at det er muligheter for substansielle endringer av rettsakten etter at høringsrunden er gjennomført.

En høringsrunde vil kunne være særlig viktig der de potensielle høringsinstansene i Norge er spredt på mange sektorer, eller fysisk spredt utover et stort geografisk område. I disse tilfellene vil det som regel være et stort antall høringsinstanser med ulike, og ofte motstridende, interesser.

Dette prosjektet viser at det i dag er vanlig praksis i departementene å sende lovutkast på høring på et tidspunkt da rettsaktene som lovforslagene bygger på er vedtatt av EØS-komiteen. Slike høringsrunder oppleves ofte som mindre

meningsfulle av høringsinstansene siden lovforslagene da uansett må være i samsvar med en allerede vedtatt internasjonal rettsakt.

Hensynet til demokratisk medinnflytelse taler for at departementene burde sende forslag til rettsakter ut på høring oftere enn i dag. Dette bør i såfall skje i tillegg til høringen av selve lovforslaget.

Forslag til tiltak:

Utredningsinstruksens punkt 4.2 vurderes endret slik at hovedregelen blir at alle forslag fra Kommisjonen som har vesentlige samfunnsmessige konsekvenser for Norge, sendes på høring til berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner.

En generell høringsregel for folkerettslige forpliktelser er nylig foreslått i Canada. I juni 1999 foreslo en kanadisk parlamentskomité endringer i høringsprosedyrene for folkerettslige avtaler. Her ble det blant annet foreslått at alle kanadiske borgere skulle få anledning til å gi sitt syn på internasjonalt forpliktende avtaler før forhandlinger starter, under forhandlingene og i gjennomføringsfasen.⁸³

På bakgrunn av undersøkelsene i dette prosjektet kan man spørre hvorfor Utredningsinstruksens regel om høring av folkerettslige avtaler bare gjelder forslag fra Kommisjonen: Bare omlag halvparten av lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, skyldes EØS-forpliktelser⁸⁴, og WTO-forpliktelser er sendt på høring på tross av at dette ikke er påkrevet. Vi har også funnet at FN-tilknyttede avtaler er sendt på høring. Det er altså ikke bare rettsakter fra EU som sendes på høring. WTO-forpliktelser er allerede omfattet av de samme bestemmelsene om rammenotater og spesialutvalg i rundskrivet fra Statsministerens kontor.

Det kan være grunn til å vurdere en utvidelse av høringsforpliktelsen forutsatt at saken ikke faller inn under unntaket i offentlighetsloven eller at høring bør unnlates fordi det ikke er praktisk gjennomførbart (jf. Utredningsinstruksen punkt 4.3). Ytringsfrihetskommisjonen skriver at det er viktig at forvaltningen så tidlig som mulig informerer offentligheten om internasjonale forhandlinger og avtaleutkast.⁸⁵

Forslag til tiltak:

Utredningsinstruksens høringsbestemmelse under punkt 4.2 vurderes utvidet til å gjelde alle typer folkerettslige forpliktelser.

Et spørsmål som har vært diskutert i juridisk litteratur, er om inngåelsen av en folkerettslig forpliktelse som krever lovendring, først bør skje etter at de nødvendige lovendringene er vedtatt. Spørsmålet reises da det hevdes at slike

⁸³ Rapport fra utenriks- og handelskomiteen i det kanadiske parlamentet i juni 1999. (Report no. 09, s. 12–13)

⁸⁴ Se figur 3.5 i kapittel 3

⁸⁵ NOU 1999:27, se punkt 5.4.3.2

folkerettslige forpliktelser kan være et inngrep i Stortingets lovgivningsmyndighet.

I en artikkel fra 1998 konkluderer ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer i Lovavdelingen i Justisdepartementet med at Grunnloven *ikke* stiller noe krav om at de nødvendige lovendringene må være foreslått eller vedtatt før Norge innhenter samtykke fra Stortinget til godkjenning eller ratifikasjon av en folkerettslig forpliktelse. Ifølge Backer taler i stedet regjeringens generelle informasjonsplikt til Stortinget, og plikten til å unngå brudd på Norges folkerettslige forpliktelser, for at fremleggelsen av lovforslaget og innhenting av Stortingets samtykke bør skje samtidig.⁸⁶

I en juridisk drøftelse vil den formelle avslutningen av ratifikasjonsprosessen og sanksjonsprosessen ha betydning siden det er da det oppstår en rettslig binding. Det kan imidlertid hevdes at bindingen i forhold til norske myndigheter som følger av beslutninger i EØS-komiteen, ikke bare er av juridisk karakter, men også politisk. Når for eksempel en rettsakt først er kommet opp på dagsorden i EØS-komiteen, står norske myndigheter overfor valget mellom å vedta den slik den er, eller å ta en politisk belastning (med risiko for økonomiske tiltak) ved ikke å delta i EØS-komiteens beslutning. For norske myndigheter oppstår det altså allerede på dette tidspunktet en politisk binding – en begrensning i handlefriheten.

På denne bakgrunn kan man spørre om Stortinget bør få vurdere den folkerettslige forpliktelsen samtidig med at den *politiske* bindingen oppstår – ikke bare samtidig med at den *juridiske* bindingen oppstår. Svarer man ja på dette spørsmålet, vil det bety at Stortinget bør få informasjon om rettsaktens forhold til norsk rett, en beskrivelse av nødvendig gjennomføringslovgivning og de økonomiske og administrative konsekvensene samtidig som rettsaktene får sin endelige utforming i EU. Det vil si på et tidspunkt da det fortsatt er mulig å påvirke det substansielle innholdet i rettsaktene. Dagens ordning med halvårlege og månedlige oversendelser av kommenterte rettsakter til Stortinget oppfyller ikke på langt nær slike krav. Den nye ordningen med sektororienteringer i EØS-utvalget kan heller ikke sies å møte dette behovet.

Forslag til tiltak:

Det bør vurderes om Utenriksdepartementets halvårlege oversendelse av EØS-relevante rettsakter til Stortinget kan disponeres bedre ved å gi mer informasjon om de viktigste forslagene til rettsakter, og heller redusere informasjonsmengden om de mindre viktige rettsaktene.

⁸⁶ Doublet, David R., 1998

4.4 Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser

4.4.1 Innledning

Både for Stortinget, forvaltningen og brukerne i samfunnet, vil de økonomiske og administrative konsekvensene av folkerettslige forpliktelser og lovgivning være av interesse. Plikten til å utrede økonomiske og administrative konsekvenser som følger av ny lovgivning, er hjemlet i Utredningsinstruksen. Heftet Om statsråd gir anvisning på hvordan slike konsekvenser skal utredes.

I dette kapitlet har Statskonsult vurdert konsekvensutredninger i stortingsproposisjonene som innhenter Stortingets samtykke til å innføre folkerettslig forpliktelse og i odelstingsproposisjonene som foreslår lovendringer som følge av en folkerettslig forpliktelse.

Grunnlaget for vurderingen er hentet fra det kapitlet i proposisjonene som behandler spørsmål om økonomiske og administrative konsekvenser. Foreligger det tilstrekkelig vurdering av hvilke konsekvenser det vil få å gjennomføre den folkerettslige forpliktelsen? Og er konsekvensene av den enkelte lovendring som følge av den folkerettslige forpliktelsen tilstrekkelig utredet?

4.4.2 Eksempler på utredning av økonomiske og administrative konsekvenser fra datamaterialet

Lov om medisinsk utstyr (lovendring nr. 14, se vedlegg I)

St.prp. nr. 40 (1993–94) med vedlegg (12 i alt) tilrår å innlemme rådsdirektivene 90/385/EØF og 93/42/EØF om produktsikkerhet og godkjenningsordninger som en del av tilleggsavtalen til EØS-avtalen. Informasjonen om økonomiske og administrative konsekvenser for gjennomføring av direktivene er begrenset til noen få linjer, og med en konklusjon om at gjennomføring ikke vil få nevneverdige konsekvenser verken av økonomisk eller administrativ art.

I Ot.prp. nr. 76 (1993–94) som legger fram forslag til ny lov, er det under overskriften ”Økonomiske og administrative konsekvenser” bare en omtale av behov for nye forskrifter og at myndighetene fritas for tilsynsoppgaver.

Lov om offentlig støtte (Lovendring nr 47, se vedlegg I)

St.prp. nr. 65 (1993–94) gir en omfattende beskrivelse av de økonomiske virkningene av GATT-/WTO-avtalen både for verdensøkonomien, for OECD-området og for Norge. Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene heter det at WTO-avtalen generelt og isolert sett ikke vil nødvendiggjøre store endringer i administrative ordninger og arbeidsmåter i

statsforvaltningen. Hva angår de budsjettmessige virkningene informeres det om at avtalen vil medføre budsjettmessige endringer på statsbudsjettets inntekts- og utgiftsside. Innenfor de ulike ordningene om offentlig støtte, gis det anslagsvise tallfestinger, uten nærmere analyser.

I Ot.prp. nr. 39 (1995–96) står det i et kort avsnitt at lovendringen ikke medfører økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Det vises til at det gjennom forpliktelser i EØS-regelverket allerede føres kontroll med statsstøtte.

Lov om toll (lovendring nr 51, se vedlegg 1)

St.prp. nr. 65 (1993–94) omhandler resultatet av Uruguay-runden (1986–1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m. TRIPS-avtalen (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) er en del av den nye GATT/WTO-avtalen. Under kapitlet om administrative og økonomiske konsekvenser gis det ingen vurdering av TRIPS-avtalen. Avtalen er likevel omtalt i avsnittet ”Rettslige spørsmål” under overskriften ”Immaterielle rettigheter”. Det opplyses der om behov for endringer i lovgivningen om industrielt rettsvern, men det er ikke foretatt noen vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av en slik lovendring.

I Ot.prp. nr. 73 (1995–96) heter det at endringene muligens kan føre til økt offentlig administrasjon, men at de økonomiske konsekvensene neppe vil gi seg målbare utslag. Heller ikke for samfunnet antas det å innebære noen konsekvenser.

Lov om Kredittilsynet (lovendring nr 56, se vedlegg 1)

St.prp. nr. 86 (1995–96) tilrår at rådsdirektiv 95/26/EF som endrer flere direktiver, innlemmes i EØS-avtalen. Det fastslås at gjennomføring av direktivet ikke antas å medføre administrative eller budsjettmessige konsekvenser av betydning.

Ot.prp. nr. 75 (1995–96) endrer to lover, og vurderingen av konsekvensene er foretatt under ett: Lovforslagene antas ikke å ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Lov om salg av tidsparter (lovendring nr 68, se vedlegg 1)

St.prp. nr. 43 (1994–95) tilrår å innlemme Europaparlaments- og rådsdirektiv 94/47/EF i vedlegg XIX til EØS-avtalen. Konsekvensene av å innlemme direktivet i EØS-avtalen anses som svært begrenset. Eventuelt merarbeid i håndhevingen av regelverket vil avhenge av lovens utforming. For seriøse operatører i næringslivet antas konsekvensene å være små

Ot.prp. nr. 43 (1996–97) antar det blir mindre administrative eller økonomiske konsekvenser for det offentlige. For dem som driver markedsføring og salg av tidsparter, vil kravene blant annet om utarbeidelse av skriftlig informasjonsmaterieil med relevante opplysninger, og reglene om forbrukerens

angrerett, medføre utgifter. Det antas likevel at noe kan oppveies ved omlegging av salgsmetoder og virkemidler i markedsføringen. Noen tallfesting foreligger ikke. Men høringsuttalelser tyder på at næringen mener at lovforslaget vil medføre betydelige kostnader.

Lov om patenter (lovendring nr. 75, se vedlegg I)

St.prp. nr. 3 (1997–98) tilrå å innlemme rådsforordning 1610/95/EF i EØS-avtalens bestemmelser om forlenget beskyttelsestid for plantefarmasøytiske produkter. Det er ikke forventet at forordningen vil få store økonomiske eller administrative konsekvenser.

Ot.prp. nr. 30 (1997–98) har en tilsvarende omtale av administrative og økonomiske konsekvenser. Det anføres at forordningen vil føre til en liten økning i prisene på enkelte plantefarmasøytiske produkter i en periode fordi ordningen medfører at det vil gå lengre tid før eventuelle billigere synonymprodukter kan komme på markedet. For brukere av slike produkter vil dette føre til noe økte utgifter. Men det finnes ingen nærmere analyse eller tallfesting av dette.

Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø (lovendring nr. 77, se vedlegg I)

St.prp. nr. 23 (1996–97) tilrå at rådsdirektivene 94/33/EF og 93/104/EF innlemmes som et nytt punkt 28 i vedlegg XVIII i EØS-avtalen. Det redegjøres for at de budsjettmessige konsekvensene av gjennomføring av de to direktivene i norsk rett vurderes å være begrenset. Barn- og ungedirektivet antas ikke å ville medføre konsekvenser med hensyn til sysselsettingen for denne aldersgruppen. Det er lite sannsynlig at håndheving av noen av de to direktivene vil kreve ressurser utover det som allerede brukes på eksisterende lovgivning på området. Konsekvensene for næringslivet blir beregnet som relativt begrenset. Det gis ingen omtale av konsekvensene som følge av arbeidstidsdirektivet.

I Ot.prp. nr. 67 (1996-97) antas det at forslagene ikke vil medføre store økonomiske eller administrative konsekvenser. Det uttales at bestemmelsene om helsekontroll av arbeidstakere som arbeider om natten kan medføre noen ekstra kostnader for virksomheter som ikke allerede er knyttet til en bedriftshelsetjeneste. De årlige kostnadene pr arbeidstaker i en stor bedrift anslås til kr 500,-. (Fra Aftenpostens høringsuttalelse er det anført at kostnadene for unge avisbud vil ligge på omkring kr 650 000 pr år.) Det antas videre at de nye rammene for Arbeidstilsynets tillatelse til utvidet overtid vil kunne medføre noe merarbeid, da forslaget fordrer halvårlige søknader mot årlige etter dagens regler. Dette er ikke tallfestet.

Lov om arbeidstiden på skip (lovendring nr. 82, se vedlegg I)

St.prp. nr. 74 (1997–98) om den 84. internasjonale arbeidskonferansen for sjøfartsspørsmål i Genève, 8.–22. oktober 1996, tilrå at Norge slutter seg til Konvensjon nr. 180 og rekommandasjon nr. 187 om hyrer, arbeidstid og bemanning av skip. Det opplyses at de lovendringene som en ratifikasjon av konvensjonene krever, ikke vil medføre økonomiske eller administrative

konsekvenser ut over hva som følger av implementeringen av de nye reglene i STCW-konvensjonen. Denne er Norge allerede forpliktet av (01.02.97).

I Ot.prp. nr. 50 (1997–98) slås det fast at de foreslåtte lovendringene ikke vil påføre norske myndigheter *nevneverdige* utgifter, når det gjelder passasjerskip. Når det gjelder lasteskip, informeres det om at endringene vil kunne føre til noen økonomiske konsekvenser. Noen beregning av dette er imidlertid ikke foretatt.

Lov om fri utveksling av tjenester innen sjøtransport (lovendring nr. 84, se vedlegg I)

St.prp. nr. 46 (1997–98) tilrå at rådsforordning 3577/92/EØS innlemmes i EØS-avtalen vedlegg XIII (Transport). Det opplyses at forordningen ikke innebærer vesentlige økonomiske og administrative kostnader, eller fører til kostnader det måtas hensyn i budsjettsammenheng, eller skaper behov for institusjonelle endringer.

I Ot.prp. nr. 39 (1997–98) gjentas vurderingen fra stortingsproposisjonen.

Lov om Statskontroll med Skibes Sjødygtighet (lovendring nr. 88, se vedlegg I)

St.prp. nr. 37 (1995–96) tilrå tilslutning til De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, og tiltredelse av avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982. I omtalen av behov for lovendringer som følge av konvensjonen, foreligger det ingen vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

I Ot.prp. nr. 29 (1997–98) antas det ikke å være nevneverdige administrative og økonomiske konsekvenser knyttet til lovendringsforslaget. De kontrolloppgavene som vil følge av den utvidete jurisdiksjonsutøvelsen, kan utføres av myndighetene innenfor dagens virksomhet.

Lov om tilsyn med næringsmidler (lovendring nr. 91, se vedlegg I)

St.prp. nr. 6 (1998–99) tilrå innlemming av rådsdirektiv 89/662/EØF og kommisjonsdirektiv 91/321/EØF som en del av EØS-avtalen, vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold). Proposisjonen inneholder grundig redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser, herunder tallfesting av kostnader. Det redegjøres både for engangskostnader og årlige utgifter.

Ot.prp. nr. 16 (1998–99) viser til redegjørelsen i stortingsproposisjonen om samtykke til godkjennelse av EØS-komiteens beslutning om revidert EØS-avtale på veterinærområdet. Men det vises ikke til nr. og dato for proposisjonen. Lovendringen ble vedtatt tre dager før Stortinget gav sitt samtykke til å innlemme direktivene i EØS-avtalen.

Lov om revisjon og revisorer (lovendring nr. 93, se vedlegg I)

St.prp. nr. 100 (1991–92) gjelder samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS). I omtale av rådsdirektiv 84/253/EØF informeres det om at direktivet bare innebærer en teknisk tilpasning, og ikke medfører økonomiske og administrative konsekvenser.

Ot.prp. nr. 75 (1997–98) redegjør for at tilpasning til direktivet i den nye loven ikke medfører noen konsekvenser av økonomisk eller administrativ art.

Lov om standarder ved overføring til fjernsyn (lovendring nr. 98, se vedlegg I)

St.prp. nr. 41 (1997–98) tilrår å innlemme rådsdirektiv 95/47/EF som endring av vedlegg II og vedlegg X i EØS-avtalen. De administrative og økonomiske konsekvensene for det offentlige vurderes å være avgrenset. Det samme gjelder konsekvensene for private.

Ot.prp. nr. 51 (1998–99) gir en begrunnet redegjørelse for hvorfor den nye loven ikke vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige eller for private.

4.4.3 Vurderinger og forslag til tiltak

Gjennomgående er konsekvensutredningene i samtlige proposisjoner fra datamaterialet vårt meget knappe. Ofte er konsekvensene nedtonet. Utredningene har ofte følgende ordlyd: *Forslaget vil ikke få noen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning*. I de tilfellene hvor det antas at et forslag vil få økonomiske og/eller administrative konsekvenser, er det sjelden utført en kost/nytte-analyse. Eventuell tallfesting er som regel omtrentlig anslått.

Ved inngåelse av større folkerettslige forpliktelser, som for eksempel EØS-avtalen, WTO-avtalen og Havrettskonvensjonen, vil det ikke alltid være mulig allerede i stortingsproposisjonen å gi en redegjørelse over hvilke økonomiske og administrative konsekvenser de enkelte lovendringer vil få. Stortingsproposisjon 100 (1991–92) med 12 vedlegg og Stortingsproposisjon 40 (1993–94) (med 12 vedlegg) tilrår gjennomføring av flere hundre forordninger og direktiver. I mange tilfeller opplyses det om behov for lovendring. Det var verken mulig eller hensiktsmessig å foreta konsekvensvurderinger i forbindelse med alle de nødvendige lovendringene.

I datamaterialet vårt har vi bare funnet noen ganske få utredninger som vi mener tilfredsstiller kravet til en fullstendig analyse av økonomiske og administrative konsekvenser – både for staten og for berørte parter. Det er særlig viktig at beslutningsgrunnlaget for å binde Norge til senere lovgivning, er grundig utredet hva angår økonomiske og administrative konsekvenser for staten og for private.

Det kan være flere grunner til at konsekvensutredningene er mangelfulle. For det første forutsetter arbeid med konsekvensutredninger spesialkompetanse innenfor økonomi og rettsøkonomi. Lovutvalgene er imidlertid satt sammen av eksperter innenfor det fagområdet loven dreier seg om, og ofte sterkt dominert av jurister. Normalt har ikke disse de kunnskaper som kreves for å foreta en økonomisk konsekvensanalyse. For det andre foreligger det på mange områder utilstrekkelig statistisk materiale for å foreta fullstendige analyser. For det tredje har det vært hevdet at politikere og byråkrater, på grunn av deres tilknytning til den aktuelle sektor, kan ha en tendens til å vise at det er lave kostnader og mindre betydelige negative konsekvenser for å få saken fremmet. En siste forklaring kan være at det er for stor avstand mellom utrederen og sakskomplekset som skal utredes.

Utredningsinstruksen gjelder for utarbeidelse av proposisjoner. Men ifølge punkt 1.3 gjelder ikke instruksen ved inngåelse av internasjonale avtaler. Dette innebærer at Utredningsinstruksen heller ikke gjelder ved utarbeidelse av stortingsproposisjoner som tilrår Stortingets samtykke til inngåelse av en folkerettslig forpliktelse. I slike tilfeller gjelder "Om statsråd". Her heter det i punkt 3.4 tredje ledd at det skal angis om avtalen ventes å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Punktet handler direkte om hva foredrag til statsråd skal inneholde, men det kan anvendes analogt på utarbeidelse av en stortingsproposisjon. Utredningsinstruksen er bindende, mens heftet Om statsråd er veiledende. Formelt sett stilles det ikke krav om utredning av økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige eller for private ved inngåelse av folkerettslige forpliktelser.

Forslag til tiltak:

Det bør vurderes å ta inn et eget punkt i Utredningsinstruksen om utredning av økonomiske og administrative konsekvenser ved inngåelse av folkerettslige forpliktelser.

4.5 Informasjon

4.5.1 Innledning

Dette kapitlet handler om informasjon om grunnlaget for inngåelsen av en folkerettslig forpliktelse, og informasjon om grunnlaget for lovendringen som følger av en folkerettslig forpliktelse.

I heftet Om statsråd (se vedlegg 5, nr 2), punkt 3.4, omtales momentene som skal inngå foredrag til statsråd, og i proposisjoner, ved inngåelsen av folkerettslige avtaler. Følgende hovedpunkter nevnes her:

- Angivelse av avtalen ved dens korrekte betegnelse på norsk
- Redegjørelse for hvordan avtalen er kommet i stand (forhandlinger, note- eller brevveksling)
- Beskrivelse av overenskomsten
- Redegjørelse for eventuelle forbehold og erklæringer i forbindelse med undertegningen

I Justisdepartementets retningslinjer ”Lovteknikk og lovforberedelser”, punkt 3.3 (vedlegg 5 nr 6) heter det blant annet at odelstingsproposisjoner bør inneholde en redegjørelse for bakgrunnen for lovforslaget, blant annet om de faktiske problemene som tilsier lovgivning, eller for de faktiske forholdene som lovforslaget skal anvendes på. Veiledningen gir imidlertid ingen anvisning på hvordan det skal redegjøres for folkerettslige forpliktelser, for eksempel om avtalen skal legges ved. Det finnes heller ingen andre retningslinjer om dette. Om statsråd har i punkt 4.3.4 en generell anvisning på bruk av vedlegg.

4.5.2 Innsyn i forarbeider til lover som gjennomfører folkerettslige forpliktelser

Dokumenter som danner grunnlaget for en rettsregel, er forarbeider og andre dokumenter av betydning for forståelsen av rettsregelen. Lovbestemmelser som har sitt grunnlag i folkerettslige forpliktelser, er ikke alltid klare og entydige. Dette kan skyldes at den folkerettslige forpliktelsen heller ikke er det. Når mange stater skal komme til enighet om en avtaletext, er det flere hensyn som skal ivaretas. Resultatet kan bli en vag og flertydig bestemmelse. Det blir derfor særdeles viktig for forståelsen av lovteksten også å kunne gå tilbake til dokumenter som ligger forut for selve avtaleinngåelsen, for å finne hvilke hensyn avtalepartene har lagt til grunn. Dette forutsetter at dokumentene inneholder tilstrekkelige informasjon om de forholdene som ligger til grunn for de ulike beslutninger, og at dokumentene er tilgjengelige.

De viktigste forarbeidene til en lov som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, er den folkerettslige forpliktelsen, stortingsproposisjonen(e) som

anmoder om Stortingets samtykke, og odelstingsproposisjonen(e) som foreslår lovendring. Forberedende dokumenter som er utarbeidet i forbindelse med selve avtaleinngåelsen, vil også kunne regnes som forarbeider til loven.

Rammenotater som utarbeides i forbindelse med forberedelse til nytt EØS-regelverk, jf. punkt 4.2.2.3, kan inneholde verdifulle opplysninger for forståelsen av de norske reglene som gjennomfører forordninger og direktiver. I korrespondanse mellom fremmede stater og særlig i korrespondanse med internasjonale organisasjoner i forbindelse med inngåelse av folkerettslige forpliktelser, kan det komme fram opplysninger som er viktige forarbeider til en lov.

Informasjonen i ulike dokumenter i beslutningsprosessen, forut for en lovbestemmelse, har i praksis bare verdi som forarbeider når de er offentlig tilgjengelige. Allment innsyn i beslutningsprosessen er en forutsetning for god og demokratisk myndighetsutøvelse. Offentlighetsprinsippet bygger først og fremst på allmennhetens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger som kommer fram ved statlige og kommunale myndigheters saksbehandling.

De alminnelige bestemmelser om allmennhetens rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter finnes i lov av 19. juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven). Lovens hovedregel er at enhver har rett til innsyn i alle typer saksdokumenter i offentlig forvaltning.

I særlige tilfeller kan det gjøres unntak fra bestemmelsene i offentlighetsloven. I henhold til offentlighetsloven § 5 kan dokumenter som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse, herunder forberedelser i forbindelse med lovarbeid, unntas fra offentlighet. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 gir også rett til å unnta fra innsyn dokumenter *som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade...forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.*

I St. meld. nr. 32 (1997–98) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*, kap. 5.7.1, antas det at å gi innsyn i forhandlingsposisjoner før forhandlingene er avsluttet, vil kunne skade Norges utenrikspolitiske interesser. Videre heter det i meldingen at dette også kan være tilfelle etter at forhandlingene er avsluttet dersom Norge ikke har nådd fram med sine synspunkter. Rammenotater er et eksempel på et dokument som kan gi innsyn i våre forhandlingsposisjoner og som kan unntas offentlighet i henhold til offentlighetsloven §§ 5 og 6 første ledd nr. 1.

Fra ulike hold har det vært hevdet at forvaltningen i større utstrekning enn nødvendig unntar dokumenter fra offentlighet. Justisdepartementet har innskjerpet forvaltningens praktisering av offentlighetsloven⁸⁷. Forvaltningen henstilles til å praktisere meroffentlighet, og det presiseres at dokumenter som er unntatt offentlighet, journalføres i henhold til arkivforskrift av 11.12.98 nr. 1193.

⁸⁷ Justisdepartementets rundskriv G-69/98 av 24. september 1998

Ifølge en rapport fra Statens informasjonstjeneste, av slo Utenriksdepartementet 483 av 1.556 innsynsbegjæringer i perioden januar–mai 1998. En avslagsprosent på 31.⁸⁸ Rapporten sier ikke noe om hva som ligger til grunn for avslagene. Fra journalisthold har det vært hevdet at Utenriksdepartementet er for restriktiv ved praktisering av offentlighetsprinsippet. I forbindelse med endring av offentlighetsloven i 1992, gav Norsk Presseforbund i sin høringsuttalelse, uttrykk for at unntakshjemmelen i loven var for vid. Presseforbundet hevdet at erfaringer fra journalister som søkte innsyn på dette området, tydet på en meget streng praksis når det gjaldt innsyn i Utenriksdepartementets korrespondanse mellom fremmede stater og organisasjoner. Som følge av en klage til Sivilombudsmannen om innsyn i korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og fremmede staters ambassader, ba Ombudsmannen Utenriksdepartementet å vurdere sin praksis på dette området⁸⁹. Den interne instruks om konsekvent å unnta noter fra offentlighet, ble deretter trukket tilbake, og Utenriksdepartementet har innskjerpet sin praksis. Spørsmålet om innsynsrett i noter vurderes nå henhold til offentlighetslovens regler og forholdet i den enkelte sak⁹⁰.

I St. meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, heter det at regjeringen legger stor vekt på økt åpenhet i utenriksforvaltningen, og mener at offentlighetsprinsippet bør styrkes på dette området. Det heter blant annet: *Tungtveiende utenrikspolitiske hensyn tilsier imidlertid at det gis en adgang til å unnta dokumenter som, om de ble kjent, har et reelt skadepotensial påvært forhold til fremmede makter og internasjonale organisasjoner. Regjeringen er innstilt på å foreslå lovendringer som gir større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, særlig i saker som har betydning for norsk regelverksutvikling.*⁹¹

Innstilling S nr. 21 (1998–99) tar ikke spesielt standpunkt til dette forslaget. Det avgis følgende uttalelse: *Komiteen vil peke på at det lovarbeid det legges opp til i meldingen nødvendigvis vil ta noe tid. I påvente av lovrevisjonen er det særlig viktig at forvaltningen aktivt benytter de muligheter som ligger i meroffentlighetsreglene slik at man oppnår mer åpenhet og økt offentlig innsyn også før eventuelle lovendringer kan tre i kraft.*⁹²

4.5.3 Informasjon i datamaterialet om folkerettslige forpliktelser

Både stortingsproposisjoner og odelstingsproposisjoner i datamaterialet inneholder redegjørelser for folkerettslige forpliktelser som nødvendigvis er lovendring. Omfanget av redegjørelsene varierer.

⁸⁸ SI-rapport nr: 1998:5 Om praktisering av offentlighetsprinsippet i sentralforvaltningen

⁸⁹ Sak 96-0939 i Melding for året 1997 fra Sivilombudsmannen, s. 107-117. Ombudsmannen gir her også en generell tolkning av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1

⁹⁰ Brev av 4. mars 1999 fra Utenriksdepartementet til Sivilombudsmannen (jnr. 96/13059)

⁹¹ Det vises også til meldingens vedlegg 1 som handler om *Regler og prinsipper for dokumentoffentlighet i en del internasjonale organisasjoner Norge kommuniserer med*

⁹² Behandlet i Stortinget 23.11. 1998 og bifalt enstemmig

Ved gjennomgang av stortingsproposisjonene i datamaterialet, har vi funnet at den folkerettslige avtalen som regel følger som vedlegg til proposisjonen. Det samme er ikke tilfelle når det gjelder odelstingsproposisjonene, hvor lovendringsforslagene legges fram. Ved en gjennomgang av 50 tilfeldige odelstingsproposisjoner i datamaterialet, fant vi at den folkerettslige forpliktelsen var lagt ved i 10 tilfeller. De fleste av disse var forordninger og direktiver som gjennomfører EØS-avtalen, men som ikke fremkommer i vedleggene til St prp nr 100 (1991-92) eller St prp nr 40 (1993-94).

I henhold til rundskriv G 148/92 og 149/92 fra Justisdepartementet skal lov- og forskriftstekster ved kunngjøringen alltid inneholde en henvisning til EØS-avtalen og de aktuelle rettsakter. Det er en rekke eksempler på at det ved kunngjøring i Lovdata og Norsk Lovtidend både er manglende og mangelfulle henvisninger til EØS-avtalen og de aktuelle rettsaktene. Det finnes for øvrig ingen bestemmelser om henvisningsplikt for andre folkerettslige forpliktelser.

4.5.4 Vurdering og forslag til tiltak

Det er ikke vanlig at den folkerettslige forpliktelsen ligger som vedlegg til odelstingsproposisjoner som foreslår lovendringer i vårt datamateriale. Statskonsult antar det vil være en fordel om den folkerettslige avtalen fulgte som vedlegg til odelstingsproposisjonen for å sikre et best mulig beslutningsgrunnlag. Også for forvaltningen og enkeltpersoner, som senere har behov for å gå inn i lovens forarbeider, ville det være en fordel om den folkerettslige forpliktelsen lå som vedlegg til odelstingsproposisjonen. Det kan imidlertid være saklig grunn til at den folkerettslige forpliktelsen ikke følger som vedlegg. Ettersom det mangler retningslinjer på dette området, mener Statskonsult det kan være grunnlag for å vurdere om dette bør vies særlig omtale i lovteknikkheftet til Justisdepartementet.

Forslag til tiltak

Det bør vurderes å endre Justisdepartementets veiledningshefte om Lovteknikk og lovforberedelse ved at det tas inn omtale om bruk av vedlegg til lovproposisjoner som gjennomfører folkerettslige forpliktelser.

Vi har også avdekket at den interne databasen for rammenotater ikke er fullstendig da det mangler slike notater til en rekke rettsakter. Vi har ingen opplysninger om årsaken til dette. Vi kjenner heller ikke til om det utarbeides rammenotater i forvaltningen som ikke legges inn i den interne databasen. Ettersom noteveksling mellom fremmede stater eller organisasjoner var unntatt offentlighet i perioden for vårt datamateriale, har vi ikke undersøkt disse dokumentene. Vi vet derfor ikke hvilke opplysninger som kan ligge her når det gjelder lovforståelse.

Selv om forvaltningen i større grad enn tidligere praktiserer offentlighetsprinsippet, mener Statskonsult at det fremdeles er behov for å vurdere endringer i offentlighetsloven. Vi viser i denne forbindelse til St. meld.

nr. 32 (1997–98). Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som er omtalt i punkt 4.5.1, siste avsnitt.

Innholdet i stortingsproposisjonene som tilrå inngåelse av større folkerettslige forpliktelser, er ikke alltid lett tilgjengelig. Det kreves ofte betydelig innsikt i problematikken for å kunne få inntrykk av innholdet i den folkerettslige forpliktelsen og hvilke faktiske konsekvenser forpliktelsen vil få for Norge. For det tilfelle at den folkerettslige forpliktelsen er grunnlaget for hele eller deler av lovendringen, bør det derfor være et minimumskrav at stortingsproposisjoner og odelstingsproposisjoner gir fullstendige og korrekte henvisninger til relevante bakgrunnsdokumenter. I datamaterialet har vi funnet flere unøyaktige henvisninger til folkerettslige forpliktelser i proposisjonene. I mange tilfeller har dette ført til at det var både vanskelig og tidkrevende å etterse de aktuelle dokumentene.

Forslag til tiltak

Det bør vurderes å endre offentlighetsloven slik at det kan gis større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, særlig i saker som har betydning for norsk regelverksutvikling.

Det stilles bare krav om henvisning til EØS-avtalens rettsakter i lov- og forskriftstekster. I vårt datamateriale har vi ikke funnet henvisninger til andre folkerettslige forpliktelser. Etter Statskonsults skjønn er dette en svakhet. Av informasjonshensyn er det også viktig at slike henvisninger er korrekte og fullstendige.

Forslag til tiltak

Det bør vurderes å endre rundskriv G 148/92 og 149/92 fra Justisdepartementet slik at det stilles generelt krav om henvisning til folkerettslige forpliktelser i kunngjøringen av lov- og forskriftstekst.

4.6 Tilgjengelighet

4.6.1 Innledning

I dette kapitlet har vi vurdert om gjennomføringen av en folkerettslig forpliktelse har påvirket lovtekstene rent språklig. Videre har vi sett på faktisk tilgjengelighet når det gjelder lover og forarbeider til disse.

4.6.2 Språklig tilgjengelighet

Lovtekster blir ofte kritisert for å være unødig vanskelige å forstå for folk utenfor den juridiske fagkrets. Lovens paragrafer ligger også til grunn for mye av det skriftlige arbeidet som foregår i forvaltningen. Lovspråket påvirker utformingen av andre rettslige dokumenter og setter sine spor i rapporter, utredninger og lovproposisjoner.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre en rekke forordninger og direktiver. Tekstene til forordninger og direktiver er ofte uklare, noe som kan skyldes at flere hensyn skal iveretast når stater skal komme til enighet om en avtaletekst.

I henhold til EØS-avtalens artikkel 7, skal forordninger gjennomføres direkte, dvs. de skal gjentas ord for ord. I slike tilfeller er man henvist til å ta inn den norske oversettelsen av forordningen. Denne er ikke alltid like god rent språklig.

Når det gjelder direktiver skal det materielle innholdet gjennomføres i norsk rett, men de behøver ikke gjennomføres ordrett. Språket i de norske oversettelsene er også her av varierende kvalitet. Når det er stramme tidsfrister for gjennomføring i norsk rett hender det ofte at direktiver overføres direkte til norsk lov uten at det foretas noen omarbeiding. Dette gjelder særlig ved gjennomføring av tekniske bestemmelser. Når denne lovteknikken benyttes ved endringer i allerede eksisterende lover, fører det til at loven ikke får en helhetlig språkform, noe som i sin tur kan føre til at det blir vanskelig å fortolke lovteksten.

Særlig tekniske regler (i både forordninger og direktiver) bærer preg av at andre enn språkkyndige har medvirket ved oversettelsen. Dersom en norsk oversettelse er uklar, er det ikke alltid at det hjelper å lese andre språkversjoner av direktivet eller forordningen.

4.6.3 Faktisk tilgjengelighet

Enkelte lovforarbeider gjøres automatisk tilgjengelig for offentligheten ved at trykte og elektroniske utgaver utgis både i papirutgave og i elektronisk versjon. Papirutgavene selges gjennom bokhandelen Akademika.

Følgende dokumenter er tilgjengelige på internett (i fulltekst hvis ikke annet er nevnt):

Nettsiden til odin.dep.no:

- NOU (Norges Offentlige Utredninger), fra og med 1994
- Meldinger til Odelstinget og Stortinget, fra høsten 1996
- Proposisjoner til Odelstinget og Stortinget, fra høsten 1996
- EØS-avtalen inklusiv alle vedlegg (EØS-linjen under Utenriksdepartementet – se "odin.dep.no/ud")

Nettsiden til stortinget.no:

- Innstillinger fra stortingskomiteene til Odelstinget, fra høsten 1993
- Referat fra spørretimen, fra høsten 1997
- Referater fra møter i Storting, Odelsting og Lagting, fra høsten 1996

Nettsiden til interpost.no:

- Sammendrag av NOUer fra 1985-1993
- Referat fra Stortingets spørretime fra oktober 1987 til september 1997
- ESOP-basen gir koblinger mellom proposisjoner og meldinger fra regjeringen og stortingsdokumenter

I tillegg finnes de fleste folkerettslige avtaler og beslutninger som Norge er forpliktet av på nettsidene til EU (europa.eu.int), EFTA (efta.int), WTO (wto.int) og på nettsidene til de FN-tilknyttede organisasjonene som forvalter avtaler som Norge har sluttet seg til.

Internett har gitt langt lettere tilgang til både norske og utenlandske rettskilder, men det mangler en enkel "inngang" for tjenestemenn i forvaltningen med lenker til både lovforarbeider og folkerettslige avtaler. I dag er hver enkelt bruker av internett selv avhengig av å skaffe seg oversikt over de mange internasjonale og nasjonale nettstedene med lenker til sentrale rettskilder.

4.6.4 Vurdering og forslag til tiltak

Ved gjennomgåelse av lovtekster i datamaterialet, har Statskonsult funnet en tendens til "blåkopiering" av rettsakter fra EU, jf. punkt 4.7. Når gjennomføring av slike rettsakter fører til endring i eksisterende lov, får de nye bestemmelsene ofte en annen språkføring enn resten av lovtekstene.

Lovendringer i prosjektets datamateriale er preget av tidspress for å gjennomføre en rekke rettsakter fra EU. Det er i mange tilfeller tydelig at tidspresset har gått på bekostning av god struktur og språkføring. Gjennomgående må det kunne sies at regelverket som gjennomfører EØS-forpliktelser, ikke har tilfredsstillende språklig kvalitet.

Når det gjelder gjennomføring av andre folkerettslige forpliktelser, ser vi ikke den samme tendensen. Her ser det ut til at man har ført seg friere til å utarbeide norsk tekst i harmoni med resten av lovteksten.

Forslag til tiltak

Ved regelverksoppløring av medarbeidere i forvaltningen bør det legges større vekt på å bruke et godt språk ved gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser.

Det er lagt ut mye informasjon om offentlige dokumenter på internett, men det kreves et betydelig arbeid for å finne fram til adressene til alle relevante rettskilder på nettet.

Forslag til tiltak

Det bør vurderes å opprette et offentlig nettsted med lenker fra lover og forskrifter til forarbeider, herunder de relevante rettsakter, folkerettslige avtaler og beslutninger.

4.7 Delegeringspraksis og lovteknikk

Dette kapitlet omhandler spørsmålet om valg av reguleringsform; hvorledes den folkerettslige forpliktelsen gjennomføres i norsk regelverk, og om den folkerettslige forpliktelsen bestemmer eller gir føringer for hvilken reguleringsform som skal benyttes.

Videre handler det om hvilken lovteknikk som benyttes ved gjennomføring av folkerettslige forpliktelser. Gjenstand for undersøkelsen er hvorvidt norsk lovteknikk og rettstradisjon er blitt endret som følge av folkerettslige forpliktelser.

4.7.1 Valg av lov eller forskrift

Valg av lov eller forskrift får betydning i forhold til delegering. Når forskriftsformen velges, er det oftest delegert lovgivningsmyndighet enten til et departement eller et underliggende forvaltningsorgan.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har i Innstilling S nr 296 (1995-96) gitt en relativt bred drøftelse av spørsmålet som gjelder forvaltningens bruk av forskrifter. Komiteen fremhever at utstrakt bruk av delegering av myndighet til å gi forskrifter er nødvendig i dagens samfunn, men understreker samtidig at det i mange tilfeller er grunn til å utvise varsomhet med bruken av forskriftshjemler. Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift. Komiteen sier videre at det ... *generelt er særlig grunn til å vise varsomhet med bruken av forskriftshjemler når det gjelder rettigheter eller plikter for borgerne. Rettigheter og plikter bør i størst mulig grad fremgå av loven. I den grad man benytter seg av forskriftshjemler, bør det stilles bestemte krav til utformingen av lovbestemmelsene, se punkt 7.2 i ovennevnte innstilling. En fordel med å bruke lovs form er at lov er den rettskilden som brukeren lettest kan skaffe seg adgang til. På den annen side kan tekniske detaljer ofte med fordel plasseres i en forskrift, særlig hvis de i praksis bare retter seg til en avgrenset brukergruppe (fagpersonale).*

Utgangspunktet for undersøkelsen er at den folkerettslige forpliktelsen er nedfelt i lov. Her er det undersøkt i hvilken utstrekning forpliktelsen er nedfelt i loven som en rammebestemmelse, eller om de materielle regler er tatt inn i loven.

Innenfor EF-regelverket har subsidiaritetsprinsippet⁹³ ført til at EU regulerer flere og flere områder med rammeregulering. Arbeidet med å fastsette

⁹³ Subsidiaritetsprinsippet er nedfelt i Romatraktaten. Den grunnleggende tanken bak subsidiaritetsprinsippet er at Fellesskapet ikke skal handle på et område, med mindre handlingen bedre kan gjennomføres på fellesskapsplan enn på nasjonalt plan. Prinsippet kan ses som et uttrykk for den tanke at beslutninger som vedrører borgerne, skal treffes så nær disse som mulig.

spesialregelverk blir overlatt til nasjonale myndigheter. Innenfor regelverk som berører tekniske handelshindringer, utarbeides regelverk på en spesiell måte. Det fastsettes generelle regler av EU, for eksempel om beskyttelsesnivå for produktsikkerhet, mens detaljene for hvordan produktet skal utformes for å oppnå sikkerhet, utarbeides i form av standarder. Standardene er igjen utformet av standardiseringsorganisasjoner. Slike regler er omtalt som "ny metode-direktiver". I Norge gjennomføres slikt regelverk som en rammebestemmelse i loven med utfyllende forskrifter. Helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen har en rekke eksempler på slik reguleringsmetode.

4.7.2 Lovteknikk

Selv om det er inngått en folkerettslig forpliktelse, blir denne ikke uten videre en del av norsk rett. Gjennomføring i norsk rett av slike forpliktelser kan gjøres på flere måter. Et hovedskille går mellom transformasjon (vedtakelse av egne lovbestemmelser med samme materielle innhold som den folkerettslige forpliktelsen), eller inkorporasjon (vedtakelse av en lovbestemmelse som fastsetter at den folkerettslige forpliktelsen skal være en del av norsk rett). Ved valg av gjennomføringsteknikk bør det legges vekt på hvor omfattende reglene er, hvem de antas å ha betydning for, hvor viktig det er med internasjonal rettsenhet osv. De ulike gjennomføringsmåter er beskrevet i NOU 1972:16 Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett, og NOU 1983:18 Lovgivningen om menneskerettigheter.

Det følger av EØS-avtalen at forordninger må gjennomføres ved inkorporasjon. Det vanligste er at dette gjøres ved å vedta en lovbestemmelse som fastsetter at forordningen skal være en del av norsk rett. Også når det gjelder gjennomføring av andre folkerettslige forpliktelser, vil det fremgå av selve avtalen i hvilken utstrekning det er anledning til å avvike selve avtaleteksten i den nasjonale rett.

4.7.3 Eksempler på gjennomføringspraksis og lovteknikk

Lov om medisinsk utstyr (lovendring nr. 14, vedlegg 1)

Loven gjennomfører rådsdirektiv 90/385/EØF og 93/42/EØF som omhandler produktsikkerhet og godkjenningssystemer. Loven inneholder generelle krav og ved delegasjonsbestemmelser er det gitt forskrift 12.01.95 om medisinsk utstyr.

Lovens definisjoner er tilnærmet direkte avskrift, men resten av den nye lovteksten innebærer en omarbeidelse av direktivet. I den nye forskriften om medisinsk utstyr inkorporeres direktivene ved henvisningsteknikk.

Lov om offentlig støtte (lovendring nr. 47, vedlegg 1)

OECD-avtalen forplikter Norge til å føre kontroll med støtteordninger og skadelig prisfastsetting i skipsbyggingsindustrien. WTO-avtalen setter rammer

for hvilke subsidier som er tillatt og hvilke det kan iverksettes tiltak mot. Avtalene inneholder bestemmelser om meldeplikt, for å gjøre det mulig å få en oversikt over den støtte som gis i medlemsstatene. Lov om offentlig støtte er en rammelov, gitt for å oppfylle EØS-avtalens forpliktelser og for å regulere i hvilken utstrekning det er tillatt å gi støtte til skipsindustrien. Det er nødvendig å utvide denne loven til også å gjelde OECD-avtalen og WTO-avtalen. Det foreslås endringer i lovens bestemmelser, herunder hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter, blant annet om hvilke støtteordninger som skal falle inn under loven. I forskrift 4. desember 1992 gis departementet myndighet til å fastsette nærmere regler om slike støtteordninger. Det er ikke kjent om slike regler er gitt.

Loven er opprinnelig en gjennomføring av EØS-avtalen artikkel 61 og er utformet med en direkte henvisning til dette. Utvidelsen av loven til også å gjelde OECD- og WTO-avtalene gjennomføres ved samme teknikk, dvs. henvisning til disse avtalene i lovens §§ 1 og 3 (inkorporasjon).

Lov om toll (lovendring nr. 51, vedlegg 1)

Hovedformålet ved TRIPS-avtalen var å få etablert globale minstestandarder innen immaterialretten og innebærer beskyttelse av forretningshemmeligheter og grensekontroll. Det foreslås at avtalen innlemmes i tolloven gjennom en ny § 41 i tolloven. Bestemmelsen gir Kongen myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om tollvesenets kontroll av varer som skal tilbakeholdes til sikring av immaterialrettigheter. Det er hittil ikke gitt slike forskrifter.

Etter TRIPS-avtalen plikter medlemmene å innføre bestemmelser om grensekontroll til sikring av enkelte immaterielle rettigheter. Avtalen stiller medlemsstatene fritt til å bestemme om tollmyndighetene selv skal kunne beslutte å holde tilbake varer til sikring av immaterialrettigheter, eller om det skal kreves beslutning av retten. Statene står også fritt til å bestemme om vedkommende myndighet skal kunne beslutte tilbakehold av eget tiltak, eller om dette bare skal kunne skje etter begjæring av rettighetshaver. Lovendringen innebærer at slik grensekontroll bare skal kunne iverksettes etter begjæring fra rettighetshaver, og at avgjørelsen om å gjennomføre grensekontroll, legges til én rettsinstans. Avtalen er gjennomført ved transformasjon, og avtaleteksten er omarbeidet.

Lov om Kredittilsynet (lovendring nr. 56, vedlegg 1)

Lovendringen gjennomfører rådsdirektiv 95/26 EF (BCCI-direktivet). Direktivet tar sikte på å styrke tilsynet på det finansielle området ved å utvide tilsynsmyndighetenes fullmakter og bedre deres muligheter til å hindre økonomiske misligheter og andre uregelmessigheter innenfor den finansielle tjenestesektor. Lovendringene har delegasjonsfullmakt til å gi nærmere regler. Slike regler er hittil ikke utarbeidet.

Rådsdirektivet er gjennomført ved transformasjon og teksten er omarbeidet i ny § 3 a og i endring av § 7.

Lov om salg av tidsparter (lovendring nr. 68, vedlegg 1)

Lovendringen følger av plikt til å gjennomføre rådsdirektiv 94/47/EF som regulerer avtaler om deltidsbruksrett til fast eiendom (timeshare-avtaler). Loven åpner ikke for adgang til å delegerer lovgivningsmyndighet.

Rådsdirektivet er gjennomført ved transformasjon, og teksten er omarbeidet i ny lov.

Lov om patenter (lovendring nr. 75, vedlegg 1)

Ny bestemmelse i patentloven gjennomfører rådsforordning 1610/96/EF. Forordningen innfører beskyttelsessertifikat for plantefarmasøytiske produkter. Lovendringen innebærer ikke delegasjonsmyndighet.

Rådsforordningen er gjennomført i lovens kap. 9 a med ny § 62 b ved inkorporasjon. § 62 b har følgende ordlyd: *EØS-avtalen vedlegg XVII punkt 6 a (Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) 1610/96 om innføring av et supplerende beskyttelsessertifikat for plantefarmasøytiske produkter) gjelder som lov med de endringer og tillegg som følger av protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig. § 62 a annet til femte ledd gjelder tilsvarende.*

Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø (lovendring nr. 77, vedlegg 1)

Endringer i arbeidsmiljøloven gjennomfører rådsdirektivene 94/33/EF og 93/104/EF. Direktivene gjelder arbeid av barn og unge (arbeidsvilkår og arbeidstid for personer opp til 18 år) og arbeidstid (for personer over 18 år). Direktivenes bestemmelser om arbeidstid er innarbeidet i loven, og bestemmelsene om arbeidsvilkår er gjennomført i loven som en rammebestemmelse, med delegasjonsadgang til å gi nærmere bestemmelser. Forskrift 30.04.98 om arbeid av barn og unge er gitt i medhold av flere delegasjonsbestemmelser.

Rådsdirektivene er gjennomført ved transformasjon, og teksten er omarbeidet ved endring i flere av lovens bestemmelser. I forskrifter om barn og unge er direktivene mer eller mindre en kopi av direktivtekstene.

Lov om arbeidstiden på skip (lovendring nr. 82, vedlegg 1)

Lovendringen følger av norsk tiltredelse av STCW-konvensjonen (International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers). Konvensjonen innebærer innføring av obligatoriske krav til hviletid for vakthavende personell på norske skip. Lovendringen følger også av forpliktelser i henhold til ILO-konvensjon nr. 180 om hyrer, bemanning og arbeidstid på skip. Konvensjonene gjennomføres direkte i loven, uten delegasjonsfullmakt.

Konvensjonene er gjennomført ved transformasjon, og teksten er omarbeidet i ny § 12, og i endring av enkelte andre paragrafer.

Lov om fri utveksling av tjenester innen sjøtransport (lovendring nr. 84, vedlegg 1)

Lovendringen gjennomfører rådsforordning 3577/92/EØF. Forordningen opphever restriksjonene påadgangen til åtte tjenester innen maritim kaotiske. Forordningen gjennomføres i loven uten delegasjonsfullmakt.

Rådsforordningen er gjennomført ved inkorporasjon og har medført endring i lovens § 1. Bestemmelsens ordlyd gjengis som et eksempel påinkorporasjon:

- 1) *Loven gjelder fri utveksling av tjenesteytelser innen sjøtransport mellom og i stater tilsluttet Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, og mellom stater tilsluttet Det europeiske økonomiske samarbeidsområde og tredjeland, som følge av avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.*
- 2) *EØS-avtalens vedlegg XIII nr. 53 (rådsforordning (EØF) nr. 4055/86, som endret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3573/90) om anvendelsen av prinsippet om frihet til åtte tjenester påmaritim transport mellom stater tilsluttet Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, og mellom disse stater og tredjeland, gjelder som lov med de presiseringer og begrensninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.*
- 3) *Rådsforordning (EØF) 3577/92 av 7. desember 1992 om anvendelse av prinsippet om adgangen til åtte tjenester innen sjøtransport i medlemsstatene (maritim kabotasje), innlemmes i EØS-avtalens vedlegg XIII som nytt nr. 53a ,og gjelder som lov med de presiseringer og begrensninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.*

Lov om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed (lovendring nr. 88, vedlegg 1)

Lovendring er påkrevet for åinnfri forpliktelser i henhold til FNs havrettskonvensjon (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLS). Konvensjonen pålegger havnestater plikt til, etter anmodning fra en annen stat/flaggstaten, åundersøke mistenkte utslippsovertredelser i strid med internasjonale forurensningsregler som antas åha funnet sted i denne statens indre farvann, territorialfarvann eller økonomiske sone. Konvensjonen gjennomføres i loven uten delegasjonsfullmakt.

Konvensjonen gjennomføres ved transformasjon, og teksten er omarbeidet ved endring i lovens § 121.

Lov om tilsyn med næringsmidler (lovendring nr. 91, vedlegg 1)

Lovendringen gjennomfører rådsdirektiv 89/662/EØF. Direktivet omhandler veterinærkontroll av animalske produkter ved forflytninger over landegrensene innenfor EØS-området, og ved innførsel til EØS-området. Lovendringen er også nødvendig for ågjennomføre kommisjonsdirektiv 91/321/EØF som omhandler bestemmelser som regulerer reklame/markedsføring av morsmelkerstatning og tilskuddsblandinger, herunder utdeling av vareprøver og andre salgsfremmende tiltak. Rådsdirektivene gjennomføres ved at det i loven er gitt fullmaktsbestemmelser. Nærmere regler er gitt ved ny forskrift datert

23.12.98 nr. 1471 om tilsyn og kontroll ved import og eksport av næringsmidler og av produkter av animalsk opprinnelse, og endring i generell forskrift datert 08.07.1983 nr. 1252 for produksjon og frambud m.v. av næringsmidler. Forskriftene gjennomfører bare delvis forpliktelsene i ovennevnte direktiver. For tiden ligger flere forskriftsutkast til høring for gjennomføring av de resterende direktivbestemmelsene.

Rådsdirektivet og kommisjonsdirektivet gjennomføres ved transformasjon, og teksten er omarbeidet ved endring av lovens §§ 1, 4, 5, 6, 7 og 10. De utfyllende forskriftene er i hovedsak kopiert fra direktivtekstene.

Lov om revisjon og revisorer (lovendring nr. 93, vedlegg 1)

Endring i revisorloven gjennomfører rådsdirektiv 84/253/EØF. Direktivet regulerer godkjenning av personer med ansvar for lovfestet revisjon av regnskapsloven. Tilpasning til direktivet gjennomføres bare i loven.

Rådsdirektivet gjennomføres ved transformasjon, og direktivteksten er omskrevet og innarbeidet i ny lov som opphever lov av samme navn.

Lov om standarder ved overføring til fjernsyn (lovendring nr. 98, vedlegg 1)

Lovendring er påkrevet for å gjennomføre Europaparlamentets- og rådsdirektiv 95/47/EF som omhandler tekniske krav til fjernsynsapparater, og vilkår for utøvelsen av adgangskontroll med hensyn til digitale fjernsynstjenester. Loven gjennomfører direktivets generelle bestemmelser. Ved fullmaktsbestemmelser i loven gis myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser, blant annet om tilsyn, i forskrifter. Det er hittil ikke gitt slike utfyllende bestemmelser.

Europaparlaments- og rådsdirektivet gjennomføres i ny lov ved transformasjon. Lovteksten er i stor grad en kopi av direktivet.

4.7.4 Vurderinger og forslag til tiltak

Ved gjennomgangen av datamaterialet har vi ikke funnet noen eksempler på at den folkerettslige forpliktelsen setter grenser for delegering av myndighet. Med unntak av forordninger, gir heller ikke den folkerettslige forpliktelsen anvisning på hvordan den skal gjennomføres i nasjonal rett.

I denne undersøkelsen har vi heller ikke kunnet påvise noen entydig praksis i norsk forvaltning når det gjelder hvordan folkerettslige forpliktelser gjennomføres, ved lov eller forskrift. Det kan se ut til at det er eksisterende regeltradisjon i det aktuelle departement eller etat som avgjør hvilken reguleringsform som velges. Dersom et område i alt vesentlig er regulert i lovs form, er det en tendens til at endringer, også de som følger av en folkerettslig forpliktelse, gjennomføres direkte i loven. Er området derimot i alt vesentlig regulert som forskrifter, gjøres endringer i disse. Der det er tradisjon for å ha

forskrifter påområdet, gjennomføres forpliktelsen ved at det gis en fullmaktslov og utfyllende forskrifter.

I all hovedsak er det EØS-regelverket som kan sies å ha hatt en viss innvirkning på lovteknikk, språk og struktur ved gjennomføring i lovene fra datamaterialet. Direktiver med mange tekniske detaljer, er ofte å finne som kopier i norske lover og forskrifter. Mye av årsaken ligger i EFTAs overvåkningsorgans krav til gjenkjennelse av direktivene i norsk rett. Som regel blir direktiver med tekniske detaljer gjennomført i norsk rett ved at det fastsettes en fullmaktslov, og hvor de materielle kravene er å finne i forskrifter.

Gjennomgående kan det også sies at det ikke er en enhetlig praksis når det gjelder den lovtekniske metoden for gjennomføring av folkerettslige forpliktelser i norsk rett. Valg av "blå kopi" eller omformuleringer av teksten varierer, noe som fører til en lite enhetlig lovstruktur. Dette fører igjen til et lite brukervennlig regelverk. Mye av dette skyldes antakelig manglende kunnskaper om regelverksarbeid i forvaltningen. Et effektivt virkemiddel for forbedringer på dette området kan derfor være å satse på bedre opplæring når det gjelder gjennomføring av folkerettslige forpliktelser.

Forslag til tiltak

Ved opplæring av medarbeidere i forvaltningen i regelverksarbeid bør det legges større vekt på lovtekniske og strukturmessige forhold ved gjennomføring av folkerettslige forpliktelser.

4.8 Endringer av lover parallelt med endringer av internasjonale regler

I en del tilfeller kan arbeidet med en lovendring i Norge skje parallelt med arbeidet med en endring av et internasjonalt regelverk. Denne formen for lovendringer fanges ikke opp av prosjektets avgrensning da det her kreves at lovendringene er nødvendige for å oppfylle allerede inngåtte folkerettslige forpliktelser (se punkt 3.1.1). Det er likevel interessant å undersøke bakgrunnen for slike parallelle lovendringer. Lovendringer av denne typen krever som regel ikke at regjeringen innhenter samtykke fra Stortinget på forhånd. Er dette en form som velges for å synliggjøre våre internasjonale bindinger? Eller er det gode praktiske og administrative grunner til en slik fremgangsmåte?

En nærmere gjennomgang av fire eksempler på denne formen for lovendringer kan vise ulike årsaker til at lovarbeidet skjer parallelt med den internasjonale regelverksutviklingen, og hvordan dette skjer. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av fire eksempler som gjelder plan- og bygningsloven, lov om anlegg og drift av jernbane, vegtrafikkloven og den nye postloven.

4.8.1 Eksempler på denne formen for lovendringer

Plan og bygningsloven

I Ot.prp. nr. 24 (1994–95) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14 juni 1985 nr. 77 foreslår Miljøverndepartementet endringer for å bringe det norske lovverket i tråd med gjeldende EØS-forpliktelser om vurderinger av konsekvensene av visse offentlige og private prosjekter på miljøet (konsekvensutredninger). Ved EØS-avtalens ikrafttredelse forelårårsdirektiv 85/337/EØF som skulle implementeres i norsk rett. Den 21. april 1994 oversendte Kommisjonen et forslag til endringsdirektiv av dette direktivet til Rådet. I Ot.prp. nr. 24 foreslår Miljøverndepartementet både de lovendringene som er nødvendige for å implementere det allerede foreliggende direktiv 85/337/EØF, og de nødvendige endringene som følger av Kommisjonens forslag til endringsdirektiv.

Forslaget til endringsdirektiv har følgende hovedpunkter:

- Forpliktelser til å foreta en individuell vurdering av om tiltak innenfor et utvidet antall tiltakskategorier (“Anneks II”) har vesentlige miljøkonsekvenser og således skal konsekvensutredes
- Innføring av virkningskriterier som skal ligge til grunn for vurderingen av Anneks II-tiltakene
- Offentliggjøring av beslutninger om krav til konsekvensutredning av Anneks II-tiltak
- Forpliktelse til å gjøre informasjonen tilgjengelig for utbygger
- Krav om å belyse aktuelle alternativer

Departementet nevner to argumenter som taler for at Norge skal tilpasse seg

de foreslåtte endringene i direktivet:

- Endringsforslagene er i tråd med prinsippene bak de norske bestemmelsene om konsekvensutredninger
- Det ville være arbeidsmessig besparende, fordi det da ikke er behov for ny stortingsbehandling dersom Kommisjonens forslag til endringer ble vedtatt av Rådet

Gjennomføringen av lovendringen anslås å kunne føre til at flere saker vil bli omfattet av plikten til å konsekvensutrede. Endringen vil føre til et behov for omlag seks nye årsverk hos myndighetene som skal vurdere dette, og to nye årsverk til informasjon. Det framgår ikke av proposisjonen om disse økningene i innsats skyldes implementeringen av det opprinnelige direktivet, eller forslagene til endringer i direktivet. I og med at mye av merarbeidet skyldes vurdering av "Anneks II-tiltak" kan det se ut til at en del av merarbeidet knytter seg til det foreslåtte endringsdirektivet.

Da endringsdirektivet ble vedtatt av Rådet 3. mars 1997, var det foretatt visse endringer i forhold til forslaget fra Kommisjonen. I rammenotat som ble utarbeidet i forbindelse med den endelige endringen i direktivet, framgår det at lovendringen i Norge oppfylte de vesentligste endringene, og at de endringer som ble gjort i direktivet i rådsfasen, ikke var større enn at de kunne implementeres gjennom endringer i forskriftene. I rammenotatet redegjøres det også for at de økonomiske og administrative konsekvensene av endringene i direktivet ville bli små i Norge. Dette har formodentlig sammenheng med at de viktigste endringene allerede lå inne i plan- og bygningsloven. Da endringene i direktivet ble behandlet i EØS-komiteen, tok ikke Norge forbehold om konstitusjonelle krav da de nødvendige lovendringene allerede var sanksjonert i statsråd.

Lov om anlegg og drift av jernbane

I Ot.prp. nr. 45 (1994–95) Om lov om endringer i jernbaneloven, foreslår Samferdselsdepartementet følgende endringer:

- En hjemmel til å kreve politiattest fra søkere som vil drive jernbanedrift i visse tilfeller
- En hjemmel til Kongen om å gi forskrift om utfylling og gjennomføring av EØS-avtalen på jernbanens område, og en hjemmel for opplysningsplikt fra norske myndigheter og norske jernbaneselskaper til ESA
- En hjemmel for å kreve at jernbaneforetak som driver internasjonal godstransport, gir opplysninger til andre jernbaneforetak som deltar i samme trafikk, i den grad dette kreves av EØS-avtalen

Endringene er dels begrunnet i et ønske om en klarere lovhjemling av allerede innarbeidede forpliktelser etter EØS-avtalen, og en gjennomføring av forpliktelser som lå i to foreslåtte direktiver. Det materielle innholdet i de to forslagene til direktiv var allerede inne i jernbaneloven. Lovendringen var nødvendig for å sikre saksbehandlingsregler i tråd med direktivene. Lovendringen framstår derfor som en rent teknisk tilpasning, og de økonomiske

og administrative konsekvensene anslås som ubetydelige.

Dette dreier seg om ukontroversielle endringer i jernbaneloven. På det tidspunktet lovendringen ble foreslått, og vedtatt i Stortinget, var de to direktivene ennå ikke vedtatt i EU. Det endelige vedtaket i EU kom like etter vedtaket i Odelstinget, mens sanksjoneringen i statsråd skjedde fire dager etter endelig vedtak i Rådet.

Vegtrafikkloven

I Ot.prp. nr. 46 (1994–95) Om lov om endringer i vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 foreslår Samferdselsdepartementet flere endringer i Vegtrafikkloven. Endringene går dels på forhold som ikke har forbindelse med EØS-avtalen, men innarbeider også på noen områder EØS-regler i norsk rett. I tillegg foreslås en endring i tråd med et vedtatt EU-direktiv som på det tidspunkt ennå ikke var behandlet av EØS-komiteen, og dermed ennå ikke var en forpliktelse i forhold til EØS-avtalen. Denne endringen omfatter regler for kontroll av farlig gods, og gjelder regler for slik kontroll hos transportbedrifter og pålagingsplasser. Departementet framholder at det er uklart om slik kontroll allerede var hjemlet i loven, og at endringen ble foreslått for å gi en uttrykkelig hjemmel.

Forslaget til endring var sendt på høring, og høringsuttalelsene refereres. Det synes ikke å ha kommet uttalelser om endringen som gjelder reglene for kontroll med farlig gods. For samtlige endringer som foreslås, konkluderer departementet med at det ikke vil være vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

De deler av lovendringen som gjaldt tilpasning til kommende EØS-forpliktelser, må betegnes som ukontroversielle. Det aktuelle direktivet var allerede vedtatt i EU, mens behandlingen i EØS-komiteen ennå ikke var foretatt.

Lov om formidling av landsdekkende postsendinger

I 1996 vedtok Stortinget en ny postlov. Den nye loven erstatter tidligere postlov fra 1928. Mens den gamle postloven var innrettet for å regulere Postverkets virksomhet, retter den nye loven seg mot alle som utfører posttjenester mot vederlag. Hovedmålet med den nye postloven er å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger. Loven gir nye og klarere regler blant annet for enerettsområdets avgrensning, om konsesjonsplikt, og om tilsyn med postmarkedet.

I Ot.prp. nr. 64 (1995–96) redegjøres det for grunnlaget for den nye loven. Utviklingen på postområdet både nasjonalt og internasjonalt tilsier at det bør gis en generell lov om post, ikke bare en lov om Postverkets virksomhet og dets forhold til kundene. I proposisjonen blir det redegjort for situasjonen på postområdet i Sverige, Danmark og Finland. Postvirksomheten har i alle disse landene fått nye rammebetingelser på 90-tallet, noe som også har ført til

endringer i lovverket. Danmark og Finland hadde nye postlover, mens en prosess i retning av ny lov var satt i gang i Sverige.

Det ble videre redegjort for situasjonen på området i EU. I 1992 utarbeidet Kommisjonen en "grønbok" om utviklingen av posttjenestene. Denne grønne boken var på bred høring, også i Norge. I grønne boken fremmet Kommisjonen en rekke synspunkter på hvordan et fremtidig EU-regelverk på postområdet burde være. Hovedelementer er sikre landsdekkende service med lik adgang for alle til rimelig pris og kvalitet. Monopol skal begrenses mest mulig og korrespondere med behovet for landsdekkende service. Monopolet skal avgrenses ved vekt og pris, men enkelte land skal kunne avvike fra EU-nivået. Deler av postvirksomheten skal tas ut av monopolområdet. Endelig skulle regulatørfunksjonen skilles fra operatørfunksjonen.

Grønne boken ble fulgt opp med en rådsresolusjon som drøfter retningen på den fremtidige postpolitikken. Denne følger i stor grad opp Kommisjonens synspunkter i grønne boken. Resolusjonen er innlemmet i EØS-avtalen som en ikke-bindende rettsakt. Da odelstingsproposisjonen ble lagt fram, forelå det videre et utkast til et rådsdirektiv, og Kommisjonen hadde også lagt fram utkast til meddelelse om konkurranseregler på postområdet. Det ble i proposisjonen redegjort for at direktivet vil være EØS-relevant, og at Norge måtte ta standpunkt til om det skulle tas inn i EØS-avtalen, eller ikke. Dersom regelverket antas å gå utover de rammevilkår Stortinget har gitt på området, ville det bli forelagt Stortinget. På det tidspunktet var det ikke mulig å fastslå helt bestemt når direktivet ville bli vedtatt i EU. I den videre drøftingen av de konkrete elementene i utkastet til ny postlov ble det referert til utkastet til EU-direktiv.

EUs postdirektiv ble vedtatt i desember 1997, altså ett år etter at den nye postloven ble vedtatt av Stortinget. I Ot.prp. nr. 18 1998–99 redegjør Samferdselsdepartementet for hovedinnholdet i det nye postdirektivet. Direktivutkastet hadde møtt motbør i flere medlemsland, og det endelige direktivet var derfor moderert på en del punkter. Ifølge departementet medførte dette ikke en liberalisering av postmarkedet. Direktivet betydde at noen endringer måtte gjennomføres i postloven, selv om det ble fastslått at postloven i det vesentlige er i samsvar med postdirektivet. Det framgår av proposisjonen at Stortingets samtykke til godkjenning av beslutningen om å innlemme direktivet i EØS-avtalen, vil bli innhentet gjennom en egen stortingsproposisjon. Denne ble fremmet av Utenriksdepartementet samme dag som Ot.prp. nr. 18 ble fremmet av Samferdselsdepartementet.

Eksemplet med postloven viser en situasjon der utviklingen internasjonalt, ikke minst på det teknologiske området, hadde gjort endringer i lovverket nødvendig. I alle de nordiske landene, også i Norge, skjedde det derfor endringer i rammebetingelser og lovverk. De samme drivkreftene lå bak en tilsvarende utvikling i EU. I arbeidet med en ny lov i Norge var utkastene til nytt EU-regelverk kjent. Dette ville bli gjeldende også for Norge. Det er derfor ikke uventet at grensene for vekt på brev som kommer innenfor enerettsområdet for postoperatøren, er identiske i loven og direktivet. En del endringer måtte likevel tas etter at direktivet var vedtatt.

4.8.2 Konklusjon

Arbeidet med en lovendring i Norge og nye internasjonale regler kan være resultater av samme internasjonale utvikling innenfor et fagområde. Man kan da få tilfeller der lovendringen gjennomføres i Norge før det internasjonale regelverket er på plass. Kravene i internasjonale regelverk kan derved være oppfylt lenge før regelverket trer i funksjon, eventuelt kan det bli snakk om mindre justeringer innenfor et i hovedsak allerede tilpasset norsk lovverk.

I andre tilfeller kan det være mer arbeidsmessige grunner til at lovverket utvikles parallelt. Det synes klart hvilke forpliktelser Norge vil få gjennom folkerettslige avtaler. Det kan være hensiktsmessig, for eksempel dersom det likevel skal gjøres endringer i den aktuelle loven, å innfri krav man vet vil komme.

De fire eksemplene vi har redegjort for har tilknytning til EØS-forpliktelser. **Jernbaneloven** og **vegtrafikkloven** er eksempler på endringer med mindre substansiell betydning. **plan- og bygningsloven** og **postloven** er mer substansielle endringer med større konsekvenser.

Begge de to lovendringene på transportsektoren gjelder tekniske og/eller saksbehandlingsmessige endringer uten store substansielle konsekvenser. Endringene i **vegtrafikkloven** implementerte en endring som allerede var vedtatt i EU, mens saken av ulike grunner enda ikke hadde nådd EØS-komiteen. I dette tilfellet var det derfor ikke noen tvil om hvordan det endelige direktivet ville bli. Endringene i **jernbaneloven** ble foreslått før det aktuelle direktivet var endelig vedtatt i EU. Vedtaket av lovendringen i Odelstinget og av det aktuelle direktivet i Rådet skjedde omtrent samtidig, og det var ikke kommet inn noen endringer i EU-direktivet i rådsfasen som gjorde det nødvendig med ytterligere endringer av den norske loven.

De to andre sakene gjelder endringer med et større substansielt innhold. I eksemplet med **plan- og bygningsloven** gikk direktivforslaget ut på å innføre noe strengere krav til konsekvensutredninger. Dette er i tråd med Miljøverndepartementets ønsker for utviklingen i Norge. Dette er også en logisk utvikling på et felt der Norge ønsker å være et foregangsland. Det forelå allerede et direktiv som Norge måtte innarbeide i lovverket, forslaget til endringsdirektiv forsterket kravene. I eksemplet med **postloven** har vi en endring i politikk der utviklingen i tenkning synes å ha vært parallell i EU og i Norge. Ved å innarbeide konkrete krav fra forslaget til EU-direktiv, slik som vektgrense for brev innenfor enerettsområdet, kunne det legges opp til en politikk som syntes mer robust i forhold til framtidige krav om endringer. Dette gav mulighet for noe større langsiktighet.

En utvikling av lovverket i Norge parallelt med utviklingen av de internasjonale forpliktelsene kan i noen tilfeller kalles ”forhåndstilpasning” og kan være kontroversielt. Det kan argumenteres for at en slik lovutvikling usynliggjør bindinger vi har fra internasjonale avtaler, ved at lovendringene framstår som

nasjonalt initierte. Gjennom åendre loven i Norge før det foreligger en internasjonal forpliktelse, vil samtykke fra Stortinget til åinngåden internasjonale avtalen i mange tilfeller ikke være nødvendig, fordi avtalen ikke krever endringer i norsk lovgivning. Endringene i norsk lovgivning er jo allerede foretatt. En usynliggjøring av våre internasjonale bindinger skulle forutsette at det ikke redegjøres for de kommende og forventede forpliktelsene i forarbeidet til lovendringen.

I alle de fire eksemplene vi har omtalt, er de forventede forpliktelsene tydelig gjort rede for. Dette er ogsåen forutsetning for troverdighet i slike saker. Ved å gjennomføre en normal norsk lovgivningsprosedyre før det foreligger en internasjonal forpliktelse kan det ogsåopnå fordeler. En slik prosedyre gir mulighet for åkjøre en normal høringsrunde der høringsinstansene i mindre grad vil være bundet av et allerede vedtatt EU-direktiv, eller annen internasjonal forpliktelse. En slik høringsrunde kan ogsåvære nyttig for utarbeidelsen av norsk posisjon i forhold til utviklingen av den internasjonale forpliktelsen. Dette er for eksempel aktuelt i forbindelse med norsk deltakelse i komiteer under Kommisjonen, der utviklingen av nye direktiver og forordninger i EU-systemet starter. En vedtatt norsk lov vil kunne gi en sterk forankring av et norsk syn, både blant høringsinstanser og i Stortinget. I saker der Norge har særlige interesser åivareta i forhold til EU, vil en slik forankring kunne ha en egenverdi. Det kan likevel virke mot sin hensikt åkjøre fram lovvedtak som er i strid med gjeldende regelverk i EU, for åbruke forekomsten av en ny norsk lov som argument for norske synspunkter. Man skal ogsåvære klar over at man med denne framgangsmåen risikerer åmåte gjøre endringer i norsk lovverk når EU-regelverket er kommet påplass, noe som vil medføre dobbeltarbeid.

For mer ukontroversielle eller tekniske endringer kan lovendring parallelt, som vi har sett med de to eksemplene fra transportsektoren, være arbeidsbesparende.

5 Konklusjoner og oppsummering av forslag

5.1 Internasjonaliseringen av lovgivningen

I første halvdel av 80-tallet var bare omkring 1 % av lovendringene i Norge et resultat av internasjonale forpliktelser. I siste halvdel av 90-tallet var denne andelen steget til 15 %. Med andre ord; andelen rent nasjonalt motiverte lovendringer er redusert fra 99 % til 85 % de siste tjue årene.

Det ble funnet i alt 100 lovendringer som gjennomførte folkerettslige forpliktelser i prosjektperioden. 56 % av lovendringene gjennomfører EØS-forpliktelser, 20 % gjennomfører WTO-forpliktelser, og 16 % gjennomfører FN-relaterte forpliktelser.

90 % av de kartlagte lovendringene knytter seg til folkerettslige forpliktelser hvor signaturstatene kan gjennomføre sanksjoner, eller innhente internasjonale domsavgjørelser i tilfelle det påstås at Norge har handlet i strid med sine folkerettslige forpliktelser. Dette viser at økningen i antall lovendringer som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, isolert sett også innebærer en avgivelse av nasjonal beslutningsmyndighet til det internasjonale samfunn.

5.2 Behovet for en evaluering av EØS-forvaltningen

Det er over seks år siden EØS-prosedyrene og -strukturen ble vedtatt av regjeringen. Det er hittil ikke foretatt noen samlet evaluering av EØS-forvaltningen i Norge. På bakgrunn av den betydning EØS-avtalen har for Norge, bør det nå vurderes om organene og prosedyrene som benyttes i EØS-arbeidet ivaretar forvaltningens behov.

Statskonsult foreslår:

Prosedurene og organene som benyttes i forvaltningens EØS-arbeid bør evalueres. Det bør særlig undersøkes om bestemmelsene i rundskrivet om EØS-arbeid fra Statsministerens kontor fortsatt er hensiktsmessig og i hvilken grad rundskrivet følges opp i praksis. Det bør også undersøkes om det kan være behov for endringer som kan styrke Norges innflytelse og gjøre forvaltningen tidligere – og bedre – forberedt på nye rettsaker fra EU.

5.3 Samordningen og innflytelse på EØS-området

Under arbeidet med nye rettsaker i EU har norske tjenestemenn bare tilgang til komitearbeidet under Kommisjonen. Vi må vente i gjennomsnitt over 20 måneder etter at komitearbeidet under Kommisjonen er avsluttet, til vi får

tilbake den endelige vedtatte rettsakten som Norge såskal ta stilling til i EØS-komiteen.

Det er pådenne bakgrunn nærliggende åtro at norsk statsforvaltning er mindre oppmerksom påforslag til rettsakter, og dårligere forberedt pårettsaktenes innhold og konsekvenser, enn statsforvaltningene i EUs medlemsland. Derfor er det særlig viktig at norske statstjenestemenn samordner arbeidet med EØS-saker best mulig for åmaksimere Norges innflytelse påregelverksutviklingen i EU. Et viktig instrument for åfåtil en slik samordning er departementenes database som skal inneholde alle rammenotater (et notat som oppsummerer Norges holdning til EØS-relevante rettsakter som kommer fra EU).

Våre undersøkelser viser at bare fire av ti rettsakter i vårt utvalg er registrert i databasen. Dette er alle rettsakter som krevde endring av lov i Norge og må derfor regnes blant de "viktige" rettsaktene vi mottar fra EU. Ifølge rundskrivet om EØS-arbeid fra Statsministerens kontor skal alle rettsakter fra EU være registrert i denne databasen.

Statskonsult foreslår:

Det bør tas et initiativ for åfinne bakgrunnen for at databasen for rammenotater er såvidt ufullstendig. Pådette grunnlag bør det vurderes tiltak som fører til at flere rettsakter registreres i databasen.

Norge har som EØS-land, ikke adgang til programmene for regelforenklingsarbeid i EU. Pådette området har Norge verken adgang til forberedelsesfasen eller beslutningsfasen i regelverksarbeidet. Heller ikke representanter fra norsk næringsliv få delta her.

Statskonsult foreslår:

Det bør tas et initiativ til åundersøke hvorvidt norske eksperter kan fåtilgang til arbeidsgruppene i SLIM-programmet i Kommisjonen pålik linje med EUs medlemsstater.

5.4 Høring av folkerettslige forpliktelser

Av de tretten lovendringssakene i vårt utvalg ble tolv av *lovforslagene* sendt ut påhøring til berørte offentlige og private adressater. Men bare to av de ni høringsbrevene som handlet om rettsakter fra EU ble sendt påhøring før rettsaktene var vedtatt i EØS-komiteen. I disse to tilfellene var høringsfristen satt til etter EØS-komiteen hadde vedtatt den aktuelle rettsakten. I *alle* tilfellene ble altsåhøringsfristen satt til etter at den tilhørende rettsakten var behandlet og vedtatt i EØS-komiteen.

I bare ett av fem tilfeller i vårt utvalg er *rettsakter fra EU* sendt ut påhøring. Årsaken til at slik høring ikke blir gjennomført er ikke at det er dårlig tid: Vårt datamateriale viser at det i gjennomsnitt tok to år fra forslaget til rettsakt ble publisert til rettsakten ble vedtatt av Rådet. Høring av forslag fra Kommisjonen skjer i liten grad påtross av at dette er hjemlet i Utredningsinstruksens punkt

4.2 og at rundskriv fra Statsministerens kontor nevner at dette er en mulighet som bør benyttes.

Statskonsult foreslår:

Utredningsinstruksens punkt 4.2 vurderes endret slik at hovedregelen blir at alle forslag fra Kommisjonen som har vesentlige samfunnsmessige konsekvenser for Norge, sendes påhøring til berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner.

På bakgrunn av undersøkelsene i dette prosjektet kan man spørre hvorfor Utredningsinstruksens regel om høring av folkerettslige avtaler, bare gjelder forslag fra Kommisjonen: Omlag halvparten av lovendringene som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, skyldes EØS-forpliktelser.⁹⁴ Samtidig ble WTO-avtalen (Uruguay-runden med WTO-avtalen) sendt påhøring. Vi har også funnet at FN-tilknyttede avtaler er sendt ut påhøring. Det kan med andre ord virke som man i praksis sender alle former for folkerettslige forpliktelser på høring. WTO-forpliktelser er allerede omfattet av de samme bestemmelsene om rammenotater og spesialutvalg i rundskrivet fra Statsministerens kontor.

Statskonsult foreslår:

Utredningsinstruksens høringsbestemmelse under punkt 4.2 vurderes utvidet til å gjelde alle typer folkerettslige forpliktelser.

5.5 EØS-informasjon til Stortinget

Grunnloven § 26, annet ledd, sikrer at Stortinget får utfyllende informasjon om nye rettsakter og tilhørende gjennomføringslovgivning før Norge som nasjon er *folkerettslig* bundet av rettsaktene fra EU. Men informasjonen gis etter at norske myndigheter er *politisk* bundet til enten

- å vedta rettsaktene, uten substansielle endringer, eller
- å si nei til rettsaktene med en risiko for økonomiske mottiltak fra EUs side

På det tidspunkt EU vedtar EØS-relevante rettsakter oppstår denne politiske bindingen. Før dette tidspunktet har Stortinget fått oversendt begrenset med informasjon:

Hvert halvår mottar Stortinget kataloger over foreslåtte og vedtatte EF-rettsakter. Katalogene inneholder korte beskrivelser og kommentarer – noe over en halv side i gjennomsnitt om hver rettsakt. Informasjonen som gis på de månedlige møtene i EØS-utvalget på Stortinget (og skriftlig i forkant av disse) er også meget kortfattet.

Statskonsult foreslår:

Det bør vurderes om Utenriksdepartementets halvårslige oversendelse av EØS-relevante rettsakter til Stortinget kan disponeres bedre ved å gi mer

⁹⁴ Se figur 3.5. i kapittel 3

informasjon om de viktigste forslagene til rettsakter, og heller redusere informasjonsmengden om de mindre viktige rettsaktene.

5.6 Offentlig utredning av konsekvensene av folkerettslige forpliktelser

Gjennomgående er det meget knappe konsekvensutredninger i proposisjonene i vårt datamateriale. I de tilfeller hvor det antas at et forslag vil få økonomiske og/eller administrative konsekvenser, er det sjelden utført en kost/nytte-analyse. Eventuell tallfesting er som regel omtrentlig anslått.

Vi har bare funnet noen ganske få utredninger som vi mener tilfredsstillende kravet til en fullstendig analyse av økonomiske og administrative konsekvenser – både for staten og for berørte parter.

Statskonsult foreslår:

Det bør vurderes å ta inn et eget punkt i Utredningsinstruksen om utredning av økonomiske og administrative konsekvenser ved inngåelse av folkerettslige forpliktelser.

5.7 Informasjon om bakgrunnen for lovendringer

Både stortingsproposisjoner og odelstingsproposisjoner i datamaterialet har redegjørelser for folkerettslige forpliktelser som nødvendiggjør lovendring. Det er imidlertid en rekke eksempler på at det i kunngjøringene både er manglende og mangelfulle henvisninger til EØS-avtalen og de aktuelle rettsaktene.

Ettersom det ikke er krav om henvisning til andre folkerettslige forpliktelser enn EØS-avtalen, er ikke henvisningene fullstendige. Etter Statskonsults skjønn er dette en svakhet.

Statskonsult foreslår:

Det bør vurderes å endre Justisdepartementets veiledningshefte om Lovteknikk og lovforberedelse ved at det tas inn omtale om bruk av vedlegg til lovproposisjoner som gjennomfører folkerettslige forpliktelser.

Det bør vurderes å endre offentlighetsloven slik at det kan gis større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, særlig i saker som har betydning for norsk regelverksutvikling.

Det bør vurderes å endre rundskriv G 148/92 og 149/92 fra Justisdepartementet slik at det stilles generelt krav om henvisning til folkerettslige forpliktelser i kunngjøringen av lov- og forskriftstekst.

5.8 Kvaliteten på lovtekster som gjennomfører folkerettslige forpliktelser

Ved gjennomgåelse av lovtekster i datamaterialet, har Statskonsult funnet en tendens til "blåkopiering" av rettsakter fra EU. De nye bestemmelsene kan preges av lange setninger og tungt språk, noe som ofte også kjennetegner rettsakter fra EU. Når det gjelder gjennomføring av andre folkerettslige forpliktelser, ser man ikke den samme tendensen.

Statskonsult foreslår:

Ved opplæring av medarbeidere i forvaltningen i regelverksarbeid bør det legges større vekt på å bruke et godt språk ved gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser.

5.9 Tilgang til lovforarbeider og folkerettslige forpliktelser

Internett har gitt langt lettere tilgang til både norske og utenlandske rettskilder, men tjenestemenn i forvaltningen mangler en enkel "inngang" med lenker til både lovforarbeider og folkerettslige avtaler for tjenestemenn i forvaltningen.

Statskonsult foreslår:

Det bør vurderes å opprette et offentlig nettsted med lenker fra lover og forskrifter til forarbeider, herunder de relevante rettsakter, folkerettslige avtaler og beslutninger.

5.10 Valg av lov eller forskrift ved gjennomføring av folkerettslige forpliktelser

Ved gjennomgangen av datamaterialet, har vi ikke funnet noen eksempler på at den folkerettslige forpliktelsen setter grenser for delegering av myndighet. Det er heller ikke påvist noen entydig praksis når det gjelder bruken av lov eller forskrift ved gjennomføring av folkerettslige forpliktelser. Det kan se ut til at det er eksisterende regeltradisjon i det aktuelle departement eller etat som avgjør hvilken reguleringsform som velges.

Rettsakter fra EU har hatt en viss innvirkning på lovteknikk, språk og struktur ved gjennomføring i lovene fra datamaterialet.

Statskonsult foreslår:

Ved opplæring av medarbeidere i forvaltningen i regelverksarbeid bør det legges større vekt på lovtekniske og strukturmessige forhold ved gjennomføring av folkerettslige forpliktelser.

5 referanser

Tittel:	Folkerettens innflytelse på norsk lovgivning <i>En kartlegging og analyse av gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser i Norge</i>
Forfatter(e):	Thomas Laudal, Margaret Hagevik og Sverre Sogge
Statskonsults rapportnummer:	2000:3
Prosjektnummer:	51 412 00
Prosjektnavn:	Folkerettslige forpliktelser og norsk lovgivningsarbeid
Prosjektleder:	Thomas Laudal
Oppdragsgiver:	Statskonsult

Resymé:

Statskonsult har kartlagt alle lovendringene som gjennomførte folkerettslige forpliktelser i første halvdel av 80-tallet, og i siste halvdel av 90-tallet. Andelen slike lovendringer har i denne perioden steget fra 1 % til 15 %. Over halvparten av lovendringene gjennomførte EØS-forpliktelser, 20 % gjennomførte WTO-forpliktelser, og 16 % gjennomførte FN-relaterte forpliktelser. Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for flest lovendringer av denne typen, mens Utenriksdepartementet har en sentral samordningsrolle.

Rapporten drøfter Norges deltakelse i det internasjonale regelverksarbeidet, forholdet mellom krav og praksis i lovendringsprosedyren, hvordan det redegjøres for bakgrunnen for lovendringer og for administrative og økonomiske konsekvenser, språklig og faktisk tilgjengelighet til lovtekster og tilhørende folkerettslige bestemmelser, og til slutt delegeringspraksis og lovteknikk. Statskonsult har funnet flere avvik i forhold til de formelle kravene og har foreslått en rekke forbedringstiltak.

Arbeidsområde:	<input checked="" type="checkbox"/> Internasjonalisering
Emneord:	Lovgivning, beslutningsprosesser, EØS-avtalen, lovteknikk, utredningsinstruksen, konsekvensutredninger, EU, FN og WTO
Dato:	Januar 2000
Sider:	96
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO