

Dag Seierstad

«EUROPAUTREDNINGEN» – HVORFOR DEN BLE SOM DEN BLE

«Det skal nedsettes et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.» Det slo de rødgrønne partiene fast i regjeringserklæringen Soria Moria II etter valget i 2009. Utvalget ble nedsatt i desember 2009. I mandatet¹ sto det blant annet:

«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.»

Mandatet påla med andre ord utvalget å gi en grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser av EØS-avtalen. I tillegg skulle det legges særlig vekt på å vurdere «*betydningen av utviklingen i EU og EØS*» for avtalens omfang og virkemåte.

Dette kunne blitt en utredning som utløste en spennende og perspektivrik debatt om EØS-avtalen: Er denne avtalen slik at den bør forme viktige trekk ved den framtida som vi vil overlate til framtidige generasjoner i Norge? Den debatten kom ikke, og kunne ikke komme slik utredningen ble.

Vi fikk likevel en EØS-debatt. Debatten kom etter at det såkalte «Alternativprosjektet» la fram sin «Alternativrapport»² to måneder etter Europautredningen. Der skisseres det hele åtte ulike alternativ til dagens EØS-avtale, fra medlemskap i EU til ingen avtale i det hele tatt.

Europautredningen ble en mastodont på 911 A4-sider med to spalter. Men det er ikke omfanget som er problemet. Problemet er på den ene sida at alle problemstillinger er implisitte. De uttrykkes svært sjelden i klartekst. Teksten er tilsynelatende problemfri og fanger derfor bare interessen til de impliserte, de som forstår at det er noe som drøftes. På den andre sida er nesten alt ved EØS hevet over tvil. Og dermed over debatt. Vi har fått en utredning som få kan bruke til noe.

Var det noe i veien med mandatet?

Det var det kanskje ikke. Utenriksminister Jonas Gahr Støre slo riktig nok fast at utvalget ikke skulle vurdere noen eller noe alternativ til EØS-avtalen. Det la en ramme omkring utvalgsarbeidet som begrensede verdien av utredningen, og særlig interessen for utredningen. Men en utredning av alternativer ville sprengt de rammene som var satt for utvalgsarbeidet. Utvalget måtte da hatt annen sammensetning med deltakelse av det som kalles «berørte interesser» mer enn av forskere. Det kunne ha ført til en debatt fra skyttergraver fra første stund innad i utvalget – og det måtte ha forutsatt åpne kanaler ut til de berørte interessene.

Begrensningen som utenriksministeren satte, hadde likevel konsekvenser for diskusjonene i utvalget. Å vurdere noe uten å ha noe å sammenlikne med, er ikke lett. Det snek seg derfor inn i Europautredningen både direkte og indirekte henvisninger til alternativet «EU-medlemskap» og til alternativet «handelsavtale» av det slaget som Norge hadde med EU fra 1973 og ut 1993.

Det klareste bruddet med instruksene til Støre er at flertallet i avslutningskapitlet tar opp til drøfting et forslag om å gjøre EØS-avtalen «*mer enhetlig og sammenhengende, og forhandle frem en felles ramme rundt dagens avtaler*» – avtaler som i dag ikke inngår i EØS og som derfor ikke har ESA og EFTA-domstolen som henholdsvis overvåkende og dømmende organ. Forslaget er konkret nok:

«En slik ramme kan tenkes utformet på forskjellige måter, men det sentrale måtte være ett avtaleverk som omfattet det hele – inkludert EØS, Schengen, de andre justisavtalene, avtalene om sikkerhets- og forsvarspolitik, Interreg og andre programmer m.m. Videre måtte det være et felles institusjonelt rammeverk rundt det hele, med prosedyrer for overordnet og generell politisk dialog og styring, som mangler i dag. ... Reformen kunne være rent institusjonell, og kun gå ut på en felles ramme rundt eksisterende avtaler, eller man kunne tenke seg samtidig å vurdere om ytterligere områder av EU-samarbeidet skulle inkluderes.» (NOU 2:2012, side 870)

I den stortingsmeldingen som følger opp Europautredningen (St.meld.nr.5 2012-2013), skrinlegger regjeringen dette forslaget.

Men ble det svært omfattende mandatet fulgt opp?

Det kan diskuteres. De rettslige og forvaltningsmessige konsekvensene er fylldig og grundig beskrevet. Det er derimot grunn til å sette spørsmålsteget ved om de politiske, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser som mandatet også ville ha vurdert, er vurdert godt nok på alle de områdene som mandatet spesifiserer: nærings- og arbeidsliv, velferds- og distriktspolitiske konsekvenser, forvaltningen av naturressurser og miljø og «*demokrati på alle styringsnivå*». Betydningen av utviklingen i EU for EØS-

avtalens omfang og virkemåte beskrives, men innholdet og karakteren av den politiske og økonomiske utviklingen omtales nesten ikke. (Se lengre ned.)

Det sto i mandatet at «*utvalgets arbeid skal være forskningsbasert*» og at «*det skal gis rom for brede og kritiske faglige vurderinger*». Det kan reises tvil om arbeidet var godt nok forskningsbasert og om utredningen preges av så «*brede og kritiske faglige vurderinger*» som en kunne ønske av en utredning som skulle ta for seg forhold av så avgjørende betydning for norsk samfunnsutvikling.

I forhold til mandatet led arbeidet i utvalget av tre grunnleggende svakheter:

1. Den faglige bredden og ryggdekningen til utvalget var for svak.
2. Utredningen presenterer ikke alternative forståelsesmåter der hvor det var uenighet i utvalget om hvordan virkemåten og virkningene av EØS-avtalen skulle forstås. Derfor legger utredningen et snevert og ensidig grunnlag for debatten om EØS-avtalen.
3. Selv om utvalget fastslår at Norge er sterkt integrert i EU, og dermed avhengig av hvordan EU utvikler seg, skulle de dominerende utviklingstendensene og drivkreftene i EU-systemet ikke vurderes. Utvalget skulle vurdere EØS, ikke EU.

Til punkt 1: Den faglige bredden og ryggdekningen til utvalget var for svak.

Arbeidet i utvalget skulle være forskningsbasert. Samtidig skulle utvalget dekke langt flere samfunnsområder enn det hadde faglig kompetanse til å dekke.

Utredningen omfatter ni kapitler som tar for seg samfunnsmessige konsekvenser av EØS-avtalen. Enkelte kapitler krever først og fremst fagkompetanse i økonomi og næringspolitikk (kap. 14 og 15), i arbeidslivsspørsmål og arbeidsinnvandring (kap. 16) og i regional- og distriktspolitikk (kap.18).

Men flere av kapitlene omfatter så forskjellige samfunnsområder at ingen enkeltperson kunne forventes å ha forsvarlig faglig kompetanse på mer enn deler av kapitlet. Det gjelder særlig kapittel 17 (som omfatter velferdspolitikk, helsetjenester, likestilling og alkoholpolitikk), kapittel 19 (som omfatter energi, klima og annen miljøpolitikk), kapittel 20 (som bl.a. omfatter samferdsel, forskning, utdanning, finansmarkedet, kultur, turisme, skatt og forbrukervern), kapittel 21 (som omfatter mat og veterinære forhold, landbruk og fiskerinæringen), kapittel 22 (som omfatter justispolitikk, politisamarbeid og asyl- og flyktningpolitikk) og kapittel 23 (som omfatter både utenriks- og sikkerhetspolitikk og handelspolitikk). I tillegg er det flere kapitler som krever annen type faglig kompetanse enn den som kreves for de sakspolitiske kapitlene fra kap. 14-23: Det var nødvendig med historiekompetanse (kap. 4 og deler av kap. 6), juridisk kompetanse (kap. 6-8 og 10 og i mange andre kapitler), forvaltningskompetanse (kap. 8 og 10) og statsvitenskapelig kompetanse (særlig i kap. 9, 11 og 26).

I alt trengtes det derfor forskningsbasert kompetanse på nærmere 30 fagfelt for å gjøre den jobben som utvalget var satt ned for å gjennomføre. Mandatet forutsatte at utvalget kunne bestille delutredninger «fra relevante fagmiljøer» der hvor utvalget ikke hadde faglig dekning innen utvalget. Det ble bestilt 21 slike delutredninger av varierende relevans og kvalitet.

Men de mange delutredningene kunne ikke kompensere for en av de grunnleggende svakhetene ved utvalgsarbeidet: alle skriftlige innspill fra medlemmer av utvalget og sekretariatet ble definert som «*strengt interne*».

Dette innebar en kraftig svekkelse av kvaliteten av utvalgets arbeid. På de fleste fagfelt ville utredningen ha gitt langt tryggere og viktigere svar dersom kapittelutkast hadde kunnet diskuteres av en breiere krets av forskere. En slik fagfelleevaluering er en selvfølge for tidsskriftartikler innen de ulike fag, men ble altså ikke gjennomført for Europautredningen. Det hadde også som konsekvens at utvalgets medlemmer, uten vesentlig substansiell diskusjon, godtok den framstillingen som fagpersonen på området hadde skrevet. De viktigste beskrivelsene og vurderingene står derfor kapittel for kapittel i realiteten for kapittelforfatterens regning, ikke for utvalgets øvrige elleve medlemmer.

Til punkt 2: Utredningen presenterer ikke alternative forståelsesmåter der hvor det var uenighet i utvalget

Tidlig i arbeidet ble det en diskusjon om hva slags uenighet som kunne oppstå og hva det måtte innebære for utredningen. Utvalgets leder presenterte ei forståelsesramme i tre deler – beskrivelse, analyse og vurderinger – der det måtte være mulig å oppnå enighet om beskrivelsen, og også om mest mulig av analysen. Uenigheten ville så framtre når vi kom til vurderingene.

Det var flere av oss som anså dette som en alt for enkel modell for en utredning av bredt anlagte samfunnsmessige problemstillinger. Vi argumenterte med at mennesker sjelden er uenige uten å være uenige om situasjonsbeskrivelsen. I den samfunnsvitenskapelige diskusjonen om objektivitet/-uenighet er det en vanlig konklusjon at uenighet mellom mennesker kan spores tilbake til tre forhold:

- at en oppfatter situasjoner ulikt,
- at en fortolker faktiske forhold ut fra ulik forutforståelse,
- og at en har ulike verdier.

Det er – for å si det knappest mulig – også derfor at motparter så ofte anklager hverandre for å være enten blinde, dumme eller onde. I en samfunnsmessig sammenheng betyr dette at faglig uenighet kan bunne i ulik beskrivelse av saksforhold (ulik virkelighetsoppfatning), ulik analyse (ulikt metodegrep og teoretisk utgangspunkt) og ulike verdistandpunkter. Eller om vi knytter uenigheten til en politisk prosess, f.eks. en planprosess: uenighet er ofte en intrikat og uoversiktlig sammenfiltring av uenigheter både om *mål*

(debatt om verdier), *virkemidler* (debatt om sammenhengen mellom midler og mål) og *problembeskrivelser*.

Noen av oss framholdt derfor at når Norges avtaler med EU skal vurderes i så mange sammenhenger som mandatet angir, kan det oppstå uenighet på alle disse tre nivåene. Det eneste riktige ville derfor være at uenighet både om beskrivelsen av konkrete saksforhold, om hvordan samfunnsmessige sammenhenger analyseres og forstås – og hvordan helheten til slutt vurderes, kommer fram i utredningen.

Diskusjonen ble avsluttet uten noen konklusjon. Mot slutten av utvalgsarbeidet ble utvalget presentert for følgende opplegg for omfang og plassering av avvikende synspunkter:

*«Dissenser tas i siste del av hvert kapittel, under «avsluttende merknader». Det tas ikke inn dissenser i den løpende teksten i kapitlene. Dersom et medlem har behov for å markere uenighet, gjøres det i én nøytralt utformet setning som tas inn på slutten av det innledende delkapitlet (hovedtrekk). Formen vil typisk være «Medlemmet X er på vesentlige punkter uenig i fremstillingen i dette kapitlet, og viser til sine særmerknader under avsluttende merknader i kapittel ...»».*³

Til dette innvendte jeg

*«at mine dissenser får karakter av ubegrunnede påstander. De vil ikke ha ryggdekning i de beskrivende og fortolkende delene av kapitlene – hvis jeg er uenig i beskrivelsene og tolkningene.»*⁴ Dette er dypt utilfredsstillende og vil framstå som at EØS-kritiske synspunkter ikke er verdt noen begrunnelse.»

Jeg argumenterte videre for

«at utredningen får økt verdi dersom den reelle uenigheten om EØS-avtalen får komme til uttrykk i utredningen – også når det gjelder situasjonsbeskrivelsen og fortolkningen/analysen. Da vil utredningen leses med større oppmerksomhet – og mange lesere vil lese om igjen de avsnittene som jeg dissenterer fra.»

Og videre:

«Hvis det er prinsippet om dissensfri tekst som er det sentrale, fins det en annen framstillingsform som er den vanlige i samfunnsfaglige framstillinger når to syn står mot hverandre i den faglige diskusjonen. Det er at utvalget i fellesskap stiller synene opp imot hverandre, for eksempel at 'her fins det to (eller flere) ulike perspektiver' e.l. som så begge (alle) beskrives.»

Til punkt 3: Utvalget skulle vurdere EØS, ikke EU. Men det som endrer EU, endrer EØS

Hele utvalget var enig om at Norge er sterkt integrert i EU gjennom bindingen til alt regelverk for EUs indre marked. Flertallet gikk så langt at

det valgte å tallfeste integreringen til «at Norge materielt sett er tilknyttet omtrent ¾ av det totale EU-samarbeidet».

Den som skal vurdere de samfunnsmessige virkningene av EØS-avtalen, må derfor også vurdere EU som et politisk og økonomisk system i stadig endring. Det må være en vurdering av hvordan EU utvikler seg, i hvilken retning endringene skjer og hva det er som endrer EU: hvilke drivkrefter står mot hverandre, og hvilke er av størst betydning for utviklingen av EU. For det som endrer EU, endrer EØS.

Europautredningen gir derfor ingen slik vurdering av EU, verken av EUs politikk, av i hvilken retning EU utvikler seg, eller av drivkreftene bak utviklingen. At slike vurderinger av EU kan ha betydning for hvordan EØS-avtalen vurderes, har jeg forsøkt å vise i notatet «EØS – en kritisk vurdering»⁵ utgitt av De Facto i februar 2012.

Konklusjon

Den manglende debatten om utredningen viser at det likevel var noe i veien med mandatet for utredningen. Mandatet ba om «en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.»

En forskningsfaglig utredning av et så omfattende og omstridt tema som EØS-avtalens betydning for norsk samfunnsutvikling burde vært gitt et mandat som:

- la til grunn at det kunne oppstå uenighet både om problembeskrivelsene, om grunnleggende analyseperspektiv og om like grunnleggende verdivalg når veien framover for et samfunn skal vurderes på så bred basis,
- og som derfor spesifiserte hvordan eventuelle ulike faglige syn på alle disse nivåene kunne komme til uttrykk i utredningen.

NOTER

- 1) *NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU.* Mandatet og selve utredningen fins på nettstedet www.europautredningen.no.
- 2) Rapporten kan lastes ned fra www.alternativer.no.
- 3) Slike retningslinjer er antakelig ikke uvanlige, men passer best for utredninger av mer teknisk art der oppgaven er å finne gode løsninger på problem der det ikke er vesentlig strid om sjølve problembeskrivelsen.
- 4) Jeg la i løpet av arbeidet med utredningen fram nærmere 100 sider med alternative beskrivelser til et titalls kapitler eller delkapitler. Skulle noen være interessert i min alternative beskrivelse til et bestemt kapittel eller delkapittel, kan jeg kontaktes på: ds@stortinget.no.
- 5) Notatet kan lastes ned fra www.de-facto.no eller fra www.alternativer.no.