



Innst. 338 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Dokument 8:90 S (2014–2015)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om representantforslag frå stortingsrepresentantane Liv Signe Navarsete, Marit Arnstad, Bård Vegar Solhjell og Audun Lysbakken om framlegging av rammeverket i TISA-avtala

Til Stortinget

Sammendrag

I dag vert frihandelsavtalen for tenester, TISA (Trade in Services Agreement), forhandla med stor grad av hemmelegald. Noreg er aktiv deltakar og, etter det forslagsstillarane forstår, pådrivar. Regjeringa Solberg er no inne i andre år av forhandlingane, og det er sær avgrrensa offentleg innsyn i prosessen. Det er likevel kome fram ein del informasjon via WikiLeaks, EU, sivilsamfunnsaktørar og andre kjelder. Med bakgrunn i denne informasjonen åttvarar ei rekke sivilsamfunnsorganisasjonar mot ei avtale som kan institusjonalisere utanlandske tenesteleverandørar sine rettar og ta frå styresmakter makt på ei rekkje område. Styresmaktene, både i Noreg og i EU, avviser på si side kritikken som feil og hevdar at avtala vil få positiv effekt på norsk økonomi og sysselsetjing. Sjeldan har sivilsamfunn og styresmakter så diametralt ulik meining om kva som står på spel, både internasjonalt og i Noreg.

Det offentlege ordskiftet er prega av hemmelegaldet rundt forhandlingane, påstandar frå begge sider, og gjer det vanskeleg med ei substansiell demokratisk drøfting om forhandlingane.

Regjeringa understrekar at ein ynskjer ein så open prosess som råd er. Forslagsstillarane meiner likevel at regjeringa stendig gir utilstrekkelege og til dels motstridande svar på spørsmål frå stortings-

representantar og sivilsamfunn. I tillegg er all tilgjengeleg informasjon annanhands via Utenriksdepartementet, noko som gjer ei reell analyse av kva som står på spel vanskeleg. Etter det forslagsstillarane kjenner til ser det ikkje ut til å eksistere noko norsk mandat for TISA-forhandlingane. Dersom dette er rett, vil manglande mandat medverke til at meir makt over prosessen vert overført frå folkevalde til embetsverket.

Slik debatten no går i Noreg og andre land, burde tilnærminga til TISA-forhandlingane gjennomførast på ein annan måte. Sjølv rammeverket for heile TISA-avtala må offentleggjerast. I forhandlingane om GATS (General Agreement on Trade in Services) etter år 2000 har det vore praksis at regelverket i avtala har vore avklara, før ein har forhandla om opning og liberalisering av ulike sektorar. Basert på den informasjonen som er kome ut, tyder mykje på at forhandlingane om TISA-avtala allereie dreier seg om sektorar. Forslagsstillarane understrekar at det er essensielt at rammeverket for desse forhandlingane er klart og tilgjengelig for demokratisk debatt før ein set i gang og avsluttar forhandlingar om opning og liberalisering av ulike sektorar.

Forslagsstillarane vil understreke at framlegget i denne omgang ikkje krev ei full offentleggjering av Noreg sine posisjonar i TISA-forhandlingane med tanke på opning av marknadstilgang til ulike sektorar. Forslagsstillarane ber om at rammeverket som per i dag ligg til grunn for TISA-forhandlingane, med tilhøyrande klausular og omtalar av desse, ope blir lagt fram for Stortinget. Dette er prinsippa som ligg til grunn for forhandlingane. Per i dag er informasjon om desse klausulane, slik som «frys og skralle»-mekanismen (standstill & ratchet), og omfanget av regelen om «negativ listing», berre tilgjengeleg som annanhandsinformasjon frå Utenriksdepartementet.

Dette gjer det umogleg å føre ein kritisk demokratisk debatt om premissane for denne avtala.

Forslagsstillarane ber om at klausulane, og tilhøyrande informasjon om desse, må leggjast fram nøyaktig slik dei står skrivne inn i rammeverket som no ligg til grunn for forhandlingane. Offentleggjerin- ga av rammeverket i TISA vil medverke til å opplyse den offentlege debatten og syte for at folkevalde, me- dia og det norske folk kan bidra med relevante og naudsynte innspel til regjeringa i dette arbeidet. Det- te vil sikre ein meir open demokratisk debatt om TISA-avtala sine positive og negative konsekvensar.

Både styresmakter og sivilsamfunn er samde om at TISA-avtala vil påverke sentrale deler av norsk økonomi dersom ein kjem i mål. For folkevalde, me- dia og det norske folk er det likevel i dag nærast uråd å få vite kva som står på spel på grunn av det avgren- sa innsynet. Det er difor svært viktig at ein offentlig debatt om handelsavtala kjem i forkant av at avtala skal underteiknast og at opninga av ulike sektorar er forhandla ferdig. Etter at avtala mellom 50 land er ferdigforhandla, vil det truleg bli særns vanskeleg, om ikkje umogleg, å endre avtala i ei retning som av- grensar marknadsretting og konkurranseutsetjing i Noreg.

På denne bakgrunn vert det sett fram følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringa leggje fram det som det no forhandles om i TISA-avtala, nøyaktig slik det står skrive inn i avtaleteksten, med det som per i dag finst av klausular, informasjon om klausulane og øv- rig regelverk som legg føringar for dei sektorvise for- handlingane.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Svein Roald Hansen, lede- ren Anniken Huitfeldt, Marit Nybakk, Kåre Simensen og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, Regina Alexandrova, Sylvi Graham, Øyvind Halleraker og Trond Helleland, fra Fremskrittspartiet, Kristian Norheim, Per Sandberg og Christian Tybring-Gjedde, fra Kristelig Folke- parti, Knut Arild Hareide, fra Senter- partiet, Liv Signe Navarsete, fra Venstre, Trine Skei Grande, og fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, viser til representantforslag fra stortings- representantene Liv Signe Navarsete, Marit Arnstad, Bård Vegar Solhjell og Audun Lysbakken om fram- leggelse av rammeverket i TISA-avtalen.

Komiteen vil innledningsvis bemerke at be- slutningen om at Norge skulle delta i TISA-forhand- lingene ble fattet av regjeringen Stoltenberg II våren 2013.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at forhandlingsmandatet som ligger i åpningstilbudet er uendret siden forhandlings- oppstart.

Medlemene i komiteen frå Senter- partiet og Sosialistisk Venstreparti understrekar at regjeringa hevdar at rammene for TISA er uendra sidan forhandlingsoppstart.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser videre til at regjeringen i november 2013 bekreftet Norges mandat til å være med i for- handlingene, i forbindelse med fremleggelsen av Norges åpningstilbud.

Komiteen viser til at åpningstilbudet ble of- fentliggjort like etter fremleggelse. Grunnlaget for denne avgjørelsen og regjeringens overordnede posi- sjoner i forhandlingene ble offentliggjort 17. mars 2015.

Medlemene i komiteen frå Senter- partiet og Sosialistisk Venstreparti vil påpeike at det ikkje ser ut til å vere skrive noko man- dat frå regjeringa for TISA-forhandlingane. Regje- ringa har hatt fleire moglegheiter til å vise fram dette mandatet og avklare om det finst noko mandat eller ikkje, men har likevel ikkje gjort dette. Desse medlemene peiker på at det er alvorleg og opp- siktsvekkande om det ikkje har vore skrive noko mandat. Desse medlemene understreker at utan ei klår avgrensing i handlingsrommet overfor byrå- kratane som forhandlar på Noreg sine vegne, overlèt regjeringa for mykje makt over prosessen til embets- verket. I tillegg finn desse medlemene grunn til å minne om at EU-parlamentet sin rapportør for TISA-saker, Viviane Reding, har varsla at parlamen- tet ville gi EU sine forhandlarar klarare rammer for TISA-forhandlingane gjennom såkalla grøne og rau- de lister.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at det eksisterer et mandat for forhandlingene og at dette er offentliggjort gjennom

det som er omtalt som norske posisjoner. Flertallet viser til at en TISA-avtale skal være i overensstemmelse med WTO-strukturen, slik at den senere eventuelt kan innlemmes i en ny WTO-avtale.

Flertallet viser til brev fra utenriksminister Børge Brende med departementets uttalelse til Dokument 8:90 S (2014–2015) hvor det påpekes at regjeringen legger stor vekt på åpenhet rundt de internasjonale prosessene den deltar i på vegne av Norge. Flertallet viser videre til at TISA diskuteres i allerede etablerte rådgivende utvalg, og det avholdes jevnlig møter med ulike representanter for fagorganisasjoner, næringsliv og det sivile samfunn.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker at det til dels er svært ulikt syn blant organisasjonar i Noreg om regjeringa har praktisert tilstrekkeleg openheit omkring forhandlingane om TISA-avtala og moglege konsekvensar av avtala. Til dømes har Fagforbundet, Fellesorganisasjonen, Norsk Sykepleierforbund, Musikernes Fellesorganisasjon, El & IT Forbundet, Norsk Tjenestemannslag, Postkom og Utdanningsforbundet gått saman om ei uttale der dei slår fast at det er eit demokratisk problem at dei ikkje kjenner det norske forhandlingsmandatet. Fagforbunda krev meir openheit kring forhandlingane og regelverket som skal nyttast i TISA og etter spør ei analyse av dei moglege konsekvensane TISA-avtala kan få på ulike sektorar i Noreg.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, ønsker en analyse av avtalens konsekvenser velkommen i forbindelse med at avtalen legges frem for Stortinget. Flertallet er innforstått med at en analyse av en eventuell avtale på nåværende tidspunkt ikke vil kunne reflektere de forhandlinger som skal finne sted fremover. Det er derfor viktig at en analyse kan gjøres på bakgrunn av et helhetlig resultat.

Flertallet viser til svaret fra utenriksministeren om at under innledningen av TISA-forhandlingene ble det tydeliggjort en forutsetning mellom partene om at forhandlingene skulle skje i fortrolighet tilsvarende det som praktiseres for andre internasjonale forhandlinger om folkerettslige avtaler. Flertallet understreker betydningen av at regjeringen utviser så stor åpenhet om prosessen og om norske forhandlingsposisjoner som mulig, uten å bryte prinsippet om at selve forhandlingene skal være fortrolige.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk

Venstreparti understreker betydningen av at regjeringen i TISA-forhandlingene (og andre frihandelsforhandlinger) ikke skal gå på tvers av, eller være på kollisjonskurs med, det norske juridiske, rettslige og regulerende rammeverket. De norske reguleringene innen helse, miljø, sikkerhet og finans må verken utfordres eller svekkes.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at måten TISA-forhandlingane no går føre seg på er vesentleg ulik måten GATS-forhandlingane skjedde mellom anna under Doha-runden. I desse forhandlingane er lovverket i avtala kjend. Det har vore diskutert eventuelt nye GATS-reglar separat, og forhandla sektorliberalisering for seg. No forhandlar ein nye prinsipp og standardar for tenestehandel samstundes med forhandlingane om opning av ulike sektorar. Frå mandatet til EU, som er gjort offentleg, kjem det òg fram at tvisteløysingsmekanisme heller ikkje er avklart i framkant av forhandlingane om opning av sektorar.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener det ikke er sammenlignbart når TISA-forhandlingene sammenlignes med Doha-runden, det er riktigere å sammenligne med Uruguay-runden fra 1995 hvor det for første gang ble inngått en avtale om tjenester. Flertallet ser ikke investor-stat-løsning som aktuell tvisteløsningsmekanisme i en TISA-kontekst.

Flertallet vil bemerke at Stortinget orienteres om pågående forhandlingsprosesser gjennom etablerte kanaler og viser til at utenriksministeren har tilbudt å gi ytterligere redegjørelser, om nødvendig i fortrolighet, dersom Stortinget eller vedkommende komité skulle ønske det.

Flertallet viser til Utenriksdepartementets anbefaling, som er at representantforslaget ikke etterkommes, da det vil være uheldig for Norges renommé som forhandlingsnasjon om regjeringen offentliggjør de fortrolige forhandlingsutkastene som per i dag finnes i TISA-forhandlingene.

Flertallet viser videre til at det endelige forhandlingsresultatet vil bli forelagt Stortinget i en proposisjon om samtykke til ratifikasjon etter Grunnloven § 26, 2. ledd.

Medlemene i komiteen frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at komiteen ikkje kan seie kva for paragraf i Grunnlova som skal brukast til å ratifisere ei TISA-avtale, utan at ein har sett det endelege innhaldet i avtala. For å kunne diskutere om TISA-avtala vil inne-

bere avståing av suverenitet eller ikkje må Stortinget som eit minimum få framlagt rammeverket i TISA-avtala.

Desse medlemene vil streke under at Noreg sitt renommé vis à vis dei 50 TISA-landa ikkje kan vege sterkare enn regjeringa sitt ansvar overfor Storting og innbyggjarar. Regjeringa kan gjennom avtala forplikte Noreg til ei rekke omfattande endringar. Den manglande viljen til å legge til rette for ein meir open og demokratisk prosess er oppsiktsvekkande.

Desse medlemene viser til at det sjeldan har vore så grunnleggjande ulikt syn mellom sivilsamfunn og styresmakter kring konsekvensane av ei avtale som det ein no ser. Regjeringa gir inntrykk av at TISA-avtala ikkje vil påverke offentleg sektor på nokon som helst måte. Public Services International, ein paraplyorganisasjon for fagforeiningar som representerer meir enn 20 millionar offentleg tilsette over heile verda, gir ein heilt motsett versjon. I deira rapport omkring TISA, omsett av Fagforbundet, skriv dei mellom anna at «TISAs essens og logikk – ekstremt hemmelegghald, aggressivitet, hyperliberalisering og dei store selskapa si altfor store påverknad står i strid med verdiane som ligg til grunn for offentlege tenester».

Desse medlemene vil understreke at alt ein no har å ta stilling til er andrehands informasjon frå regjeringa, samt lekkasjar frå forhandlingane og informasjon frå ulike interessentar. Dette gjer det umogleg å føre ein reell debatt om dei potensielle konsekvensane av TISA-avtala. Desse medlemene vil understreke at det er naudsynt at Stortinget no får vite om TISA-avtala vil svekke det politiske handlingsrommet knytta til kontroll og styring med offentlige tenester og velferdstilbod. Like viktig er det å avklare om TISA-avtala kan føre til privatisering, deregulering eller konkurranseutsetjing av nokre offentlege tenester på nasjonalt eller lokalt nivå. Dette gjeld også moglegheita for – gjennom politiske vedtak – å gjeninnføre offentleg eigarskap og styring i sektorar som tidlegare har vore privatisert. Desse medlemene meiner det er naudsynt med ein open debatt om TISA-avtala og moglege konsekvensar av avtala medan forhandlingane går føre seg. Når avtala fyrst er forhandla fram er det truleg ikkje mogleg å endre den i særleg grad, sjølv om det skulle vere fleirtal i Stortinget for dette. Dei som legg vekt på ar-

gumentet om at Noreg sitt renommé vis à vis TISA-landa kan bli svekt ved meir openheit om rammeverket for avtala, vil truleg vere minst like bekymra for Noreg sitt renommé om ein i etterkant av ei forhandling avviser heile avtala. Ein reell og open debatt om TISA-avtala og konsekvensane av avtala krev at rammeverket for avtala vert lagt fram for Stortinget no. Desse medlemene leggjer derfor fram følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringa leggje fram det som det no vert forhandla om i TISA-avtala, nøyaktig slik det står skrive inn i avtaleteksten, med det som per i dag finst av klausular, informasjon om klausulane og øvrig regelverk som legg føringar for dei sektorvise forhandlingane.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, stiller seg undrende til referansen til annenhånds informasjon, all den tid kilden til informasjon er regjeringen, som forhandler på Norges vegne.

Komiteen ser frem til å diskutere rammer, innretning og muligheter for norsk handelspolitikk, inkludert TISA-forhandlingene, i forbindelse med behandling av Meld. St. 29 (2014–2015) Om globalisering og handel.

Komiteen ber regjeringen fortsette å bidra til åpenhet og informasjon om TISA-forhandlingene, dens muligheter og utfordringer.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringa leggje fram det som det no vert forhandla om i TISA-avtala, nøyaktig slik det står skrive inn i avtaleteksten, med det som per i dag finst av klausular, informasjon om klausulane og øvrig regelverk som legg føringar for dei sektorvise forhandlingane.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:90 S (2014–2015) – representantforslag frå stortingsrepresentantane Liv Signe Navarsete, Marit Arnstad, Bård Vegar Solhjell og Audun Lysbakken om framlegging av rammeverket i TISA-avtala – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 3. juni 2015

Anniken Huitfeldt
leder

Elin R. Agdestein
ordfører



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utenriksministeren

Utenriks- og forsvarskomiteen
v/leder Anniken Huitfeldt
Stortinget
0026 Oslo

Oslo, 12. mai 2015

Uttalelse til Dokument 8:90 S (2014-2015)

Det vises til brev fra utenriks- og forsvarskomiteen av 5. mai 2015 der det bes om departementets uttalelse til Dokument 8:90 S (2014-2015) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Liv Signe Navarsete, Marit Arnstad, Bård Vegar Solhjell og Audun Lysbakken om fremleggelse av rammeverket i TISA-avtalen.

Representantforslag 90 S (2014-2015) lyder:

«Stortinget ber regjeringa leggje fram det som det no forhandles om i TISA-avtala, nøyaktig slik det står skrive inn i avtaleteksten, med det som per i dag finst av klausular, informasjon om klausulane og øvrig regelverk som legg føringar for dei sektorvise forhandlingane.»

Regjeringen legger stor vekt på åpenhet rundt de internasjonale prosessene vi deltar i på vegne av Norge.

Når det gjelder TISA-forhandlingene, er jeg av den oppfatning at prosessen er åpen og demokratisk. Beslutningen om at Norge skulle delta i forhandlingene ble fattet av Stoltenberg II-regjeringen våren 2013. Rammene for TISA er uendret siden forhandlingsoppstart. Regjeringen bekreftet i november 2013 Norges mandat til å være med i forhandlingene, i forbindelse med fremleggelsen av Norges åpningstilbud.

Grunnlaget for denne avgjørelsen og regjeringens overordnede posisjoner i forhandlingene ble offentliggjort 17. mars 2015, og er tilgjengelig på regjeringen.no¹.

Det er lagt ut utfyllende informasjon om TISA-forhandlingene på regjeringens hjemmeside², ikke minst knyttet til problemstillinger som har vært gjenstand for offentlig debatt. Norge er ett av svært få land som har offentliggjort sitt åpningstilbud for markedsadgang³. Det samme gjelder det norsk/islandske forslaget til bestemmelser for energirelaterte tjenester, som Norge og Island sammen fremmet i TISA-forhandlingene. Koordineringen av fremdriften og av detaljerte norske posisjoner foregår i samarbeid med alle berørte departementer. I tillegg til at TISA diskuteres i allerede etablerte rådgivende utvalg, avholdes det jevnlig møter med ulike representanter for fagorganisasjoner, næringsliv og det sivile samfunn.

Som ved alle forhandlinger om større multilaterale avtaler er det en rekke forhandlingsforslag og -tekster som sirkuleres av statene som deltar, og som revideres jevnlig. I TISA-forhandlingene er dette enten forslag som er fremsatt av enkelte delegasjoner eller konsoliderte tekstutkast hvor man har satt sammen flere forslag med klammer, som viser partenes posisjoner. Ingen av disse tekstene er endelige eller autoritative, de endres til stadighet etter som forhandlingene skrider frem, og de vil ikke bli endelige før prosessen er avsluttet.

Ønsket om størst mulig åpenhet rundt internasjonale forhandlinger må balanseres mot andre sentrale hensyn av betydning for at Norge skal oppnå best mulig resultater i forhandlingene og forholdet til de andre statene som deltar i prosessen.

Under innledningen av TISA-forhandlingene ble det tydeliggjort en forutsetning mellom partene at forhandlingene skulle skje i fortrolighet tilsvarende det som praktiseres for andre internasjonale forhandlinger om folkerettslige avtaler. Det vil være i strid med denne forutsetningen om Utenriksdepartementet offentliggjør dokumenter som viser andre parters forhandlingsposisjoner og tekstforslag. Dette gjelder selv om det skulle forekomme lekkasjer andre steder eller enkeltland velger å offentliggjøre egne forslag.

Utenriksdepartementet utviser så stor åpenhet om prosessen og om norske forhandlingsposisjoner som mulig, uten å bryte prinsippet om at selve forhandlingene skal være fortrolige. Norges egne posisjoner og dokumenter vurderes løpende offentliggjort der dette kan gjøres uten å skade Norges egen posisjon i forhandlingene. Det avholdes en rekke møter med interesserte organisasjoner om forhandlingene. Stortinget orienteres gjennom etablerte ordninger.

¹ https://www.regjeringen.no/nb/tema/utenrikssaker/handelspolitikk/tisa_posisjon/id2401136/

² <https://www.regjeringen.no/nb/tema/utenrikssaker/handelspolitikk/tisa>

³ https://www.regjeringen.no/nb/tema/utenrikssaker/handelspolitikk/tisa_posisjon/id2401136/.

Det endelige forhandlingsresultatet vil bli forelagt Stortinget i en proposisjon om samtykke til ratifikasjon etter Grunnlovens § 26, 2. ledd. Det vil være i bedre samsvar med den alminnelige arbeidsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen i utenrikspolitikken om Stortinget involveres på denne måten, og gjennom orienteringer underveis i forhandlingsløpet, fremfor ved et pålegg om full offentliggjøring på dette stadiet.

Utenriksdepartementets anbefaling er at representantforslaget ikke etterkommes. Det vil være uheldig for Norges renommé som forhandlingsnasjon om vi offentliggjør de fortrolige forhandlingsutkastene som per i dag finnes i TISA-forhandlingene. Det finnes allerede etablerte kanaler for å orientere Stortinget om pågående forhandlingsprosesser, og ytterligere redegjørelser kan gis, om nødvendig i fortrolighet, dersom Stortinget eller vedkommende komité skulle ønske det.

Med hilsen



Børge Brende