



Forvaltning som politikk?

Nye styringsformer i EU og forvaltningspolitiske utfordringer i Norge

Rapport til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Januar 2012

Ragnar Lie

Innhold

1. Innledning og bakgrunn	4
2. Oppsummering og forslag	5
3. Europeisk dynamikk.....	7
Hva er spesielt med EU?	7
Hvordan styres EU?	8
Viktige endringer i EU siden EØS-avtalens inngåelse.....	9
Traktatendringer: fra Maastricht til Lisboa	9
Utvidelse fra 12-27 medlemsstater	9
«Ferdigstillelse» av Det indre marked	9
Innføringen av Euro – og økt samordning av den økonomiske politikken.....	10
Integrering av justis- og innenrikspolitikk	10
Utvikling og integrasjon innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken	11
Et styrket Europaparlament	11
Fra Lisboastrategien til Europa 2020.....	12
En ny virkemiddelarkitektur med Europa 2020?	13
Institusjoner og virkemidler: Politikkutvikling i EU.....	14
Kommisjonen som endringsaktør	14
Mot en felles europeisk forvaltning	15
Nasjonale direktorater og tilsyn	16
Byråer	17
Rammelover og pakker.....	18
Myke virkemidler og åpen koordinering.....	19
Myk metode	20
Åpen koordinering (OMC).....	21
4. Norge – både innenfor og utenfor	24
Norsk EU-tilknytning	24
EØS – en «forvaltningsavtale»	24
Schengenavtalen	26
EØS og Schengen som del av norsk lovgivning	27
Hva betyr Lisboastraktaten for norsk forvaltningspolitikk?	28
Forvaltning som politikk	28

<i>Institusjonelle rammer</i>	<i>30</i>
Komitéer, ekspertgrupper, byråer og programmer	30
<i>Handlingsrom og medvirkning ved ulike samarbeidsformer</i>	<i>32</i>
Lovbasert samarbeid og pakker	32
Europa 2020, demokratiunderskudd og forholdet mellom politikk og forvaltning	35
5. EU-kompetanse - en utfordring	37
Bruk av dagens kompetanse	37
Forskning og utdanning	39
EU-informasjon	40
6. Forslag til tiltak	42
Bygge ny kunnskap	42
Mer forskning	42
Mer og bedre utdanning	43
EU-aspirantskole	43
Etter- og videreutdanning	43
Utnytte eksisterende kunnskap	43
EU-arbeid som karrierevei	43
Bedre utnyttelse av eksisterende EU-kompetanse	44
Sommerskole for politikk og forvaltningens toppledelse	44
Fordypningspermisjoner	45
Informasjon og kunnskapsutveksling	45
Helhetlig gjennomgang av informasjon- og kunnskapsutveksling	46
7. Referanser	47

1. Innledning og bakgrunn

Denne rapporten er en analyse av hvordan norske departementer og underliggende etater kan møte utfordringene som følge av de siste årenes utvikling innenfor europeisk forvaltningspolitikk.

Formålet med arbeidet har vært å foreta

- en kartlegging av status av styrings-/forvaltningsreformer i EU etter inngåelsen av EØS-avtalen
- identifisere særlig viktige problemstillinger av forvaltningspolitisk karakter
- foreta en nærmere drøfting av utfordringer for norsk forvaltning
- legge frem forslag til tiltak for å møte utfordringene

Arbeidet har vært gjort i to faser:

Fase 1: Fra 2007 til 1.1. 2009 ble en del problemstillinger utredet av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) ved Jan Ole Gudmundsen. For å følge dette arbeidet ble det etablert en interdepartemental arbeidsgruppe¹, ledet av Carlo Thomsen, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og med Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) ved Jan Ole Gudmundsen som sekretær. Forvaltningsråden i Brussel har også bidratt med innspill i arbeidet.

I samarbeid med ARENA Senter for Europaforskning ved UiO, gjennomførte DIFI en spørreundersøkelse om direktoratenes arbeid med EU/EØS. I forbindelse med kartleggingsarbeidet har arbeidsgruppen dessuten vært på studietur til Brussel.

Fase 2: Etter at Gudmundsen gikk fra DIFI til Utenriksdepartementet ble arbeidet med rapporten satt på vent en periode. Høsten 2010 ble arbeidet tatt opp igjen, nå som et konsulentoppdrag til Europaveien.no ved Ragnar Lie. Enkeltpersoner i arbeidsgruppen, samt forskere ved ARENA og Senter for Europarett er trukket inn som kommentatorer i det løpende arbeidet i denne fasen.

Den deskriptive delen av den endelige rapporten er kvalitetssikret med departementene som deltok i den interdepartementale arbeidsgruppen.²

Rapporten er delt inn i fire hoveddeler, hvor første del (kap 3) omtaler EUs utvikling etter EØS-avtalens inngåelse, med særlig vekt på hvordan europeisk politikk utvikles gjennom et institusjonelt og forvaltningsmessig samspill. Annen del (kap 4) omtaler Norges deltakelse i den europeiske politikkutviklingen. I del tre (kap 5) fokuseres det på noen norske utfordringer, særlig på kunnskaps-siden, mens vi i siste del (kap 6) presenterer begrunnede forslag til tiltak for å håndtere disse utfordringene.

¹ Arbeidsgruppen har ellers bestått av representanter for: Utenriksdepartementet (UD), Statsministerens kontor (SMK), Arbeidsdepartementet (AD), Finansdepartementet (FIN), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og politidepartementet (JD), Kulturdepartementet (KUD), Kunnskapsdepartementet (KD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Miljøverndepartementet (MD), Samferdselsdepartementet (SD)

² Kommentarer på et siste utkast ble mottatt, og i stor grad innarbeidet, fra følgende departementer: Arbeidsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet.

2. Oppsummering og forslag

Ingen internasjonal samarbeidsordning påvirker nasjonale forvaltninger, inklusive den norske, i så stor grad som EU. Forskning dokumenterer at ansatte i departementer, direktorater og tilsyn er innvevd i politikkkutforming og i implementeringen av politikk i EU i langt større grad enn i andre internasjonale organisasjoner. Den sterkeste motoren i denne prosessen er Europakommisjonen, som har etablert seg som en relativt uavhengig utøvende myndighet og har konsolidert sin institusjonelle styrke. Dette faller sammen med økt fristilling av direktorater og tilsyn på nasjonalt nivå og et raskt økende antall byråer på europeisk nivå. Dette har gjort at europeisk forvaltning utvikles mot en sammenveving av forvaltningen på nasjonalt og europeisk nivå. Gjensidig påvirkning, læring og innflytelse skjer i møtet mellom regionalt, nasjonalt og europeisk nivå og mellom ulike sektorer og politikkområder. EU er i dag langt på vei å betrakte som *ett* styringssystem med *flere* nivåer hvor organer både på nasjonalt nivå og på EU-nivået er involvert i beslutningsprosessen.

Gjennom EØS og andre samarbeidsordningen med EU omfatter dette i stor grad også Norge. På linje med aktører fra EUs medlemsland deltar norske forvaltningsorganer aktivt i å utforme europeisk politikk bl.a. gjennom de mange ekspertgrupper under Kommisjonen. Imidlertid er det én viktig forskjell: Balansen mellom den *politiske kanalen* (mot Rådet og Europaparlamentet (EP)) og

forvaltningskanalen (mot Kommisjonen) er helt spesiell for ikke-medlemslandet Norge: Norske velgere, politikerne, diplomater og andre tjenestemenn har ikke formell tilgang verken til Europaparlamentet eller Rådet³. Norge deltar mao. aktivt i den administrative forberedelsesfasen og i oppfølgings- og implementeringsfasen av europeisk politikk, men *ikke i den politiske beslutningsfasen*. Dette følger naturlig av Norges tilknytningsform til EU. Imidlertid reiser utviklingen av en integrert europeisk forvaltning noen viktige prinsipielle spørsmål for Norge når det gjelder mulighetene for politisk styring av underliggende organer hvor krav til virksomheten settes av EU.

I tillegg til dette peker utviklingen i de senere årene mot en ytterligere forskyving av forholdet mellom politikk og forvaltning. På stadig nye politikkområder, på tvers av sektorer og like gjerne utenfor som innenfor EØS-avtalen, tar EU i bruk et bredt sett av virkemidler (både lovgivning og såkalte «myke virkemidler»). Ikke minst gjelder dette EUs nye vekst- og sysselsettingsstrategi, Europa 2020, som nå er helt i kjernen av de økonomiske og politiske prosessene EU.

Norsk forvaltning må derfor, - i enda større grad enn sine kolleger i EUs medlemsland, ta i bruk mange strategier samtidig for å nå sine mål overfor EU. Samlet sett betyr dette at kanalene for norsk påvirkning og medvirkning skjer gjennom forvaltningen på en måte som gjør at regjering og Stortinget kobles sent på prosessene og gis liten mulighet til å påvirke regelverk og virkemidler som Norge må implementere. Satt på spissen: Forvaltningen blir politikken.

³ Unntatt når det gjelder Schengen.

Prinsipielt sett er dette en demokratisk utfordring, og som det ligger utenfor denne rapporten å løse.

Forvaltningspolitisk handler dette imidlertid om et sett av konkrete utfordringer knyttet til å utvikle praksis og sette inn tiltak som har som

mål å:

- a) kompensere for at vi bare er delvis med i de pågående politisk-administrative prosessene som utvikler seg i stort tempo, og
- b) balansere forholdet mellom politikk og administrasjon på en best mulig måte.

På denne bakgrunn foreslås følgende tiltak:

Bygge ny kunnskap ved å:

1. Bidra til å finansiere videreutvikling av norsk forskningskompetanse om europeisk forvaltningspolitikk, herunder utdanning av doktorander.
2. Etablere flere utdanningsløp i Europastudier og forbedre pensum i disiplin- og profesjonsutdanningene
3. Etablere en EU-aspirantskole for nyutdannede statsansatte
4. Etablere et etterutdanningsprogram, inklusive et eget lederprogram om EU.

Utnytte eksisterende kunnskap bedre ved å:

5. Utvikle et tverrsektorielt karriereprogram for å ivareta og videreutvikle eksisterende EU-kompetanse blant nasjonale eksperter og andre som arbeider i eller opp mot EU-systemet.
6. Gi bedre tilgang til studiepermisjoner ved norske eller utenlandske læresteder.

7. Etablere en sommerskole for politikere og toppledere i forvaltningen om EU, Norge og Europa.
8. Tilpasse åremålsordningen slik at det åpner for lengre tilsettingsperioder ved den norske delegasjonen i Brussel og andre «norske» EU-stillinger

Bedre informasjon og kunnskapsutveksling ved å:

9. Nedsette en arbeidsgruppe for å utrede helhetlige tiltak for
 - a) bedre informasjon om EU/EØS mot allmennheten,
 - b) bedre verktøy for å følge regelverksutviklingen i EU/EØS,
 - c) bedre situasjonen når det gjelder oversettelse og tilgjengeligheten av EU/EØS-regelverk på norsk,
 - d) å etablere en årlig, bredt anlagt møteplass og læringsarena mellom politikk, forvaltning og forskning om EU i Norge,
 - e) utvikle bedre læremidler om EU og EØS, samt
 - f) å etablere et forskerforum for europeisk forvaltnings- og kunnskapspolitikk.

3. Europeisk dynamikk

3.1. Hva er spesielt med EU?

Eller rettere: *Hva er EU?* Dette helt grunnleggende spørsmålet opptar både forskere, politikere og politisk interesserte. Og svarene vil variere med ståsted, politisk oppfatning og faglig fokus. En grunn til at det er mange oppfatninger er at EU ikke er «ferdig». 60 år etter at EUs forløper, Den europeiske kull- og stålunionen, ble etablert, utvikles, endres og utfordres Unionen fortsatt i raskt tempo, både i omfang og oppgaver. Den siste tidens euro- og finansuro understreker dette.

Ulikt ståsted kan derfor gi ulike svar på hva EU er:

Politikere vil interessere seg dels om hvordan man kan oppnå egne politiske mål i EU-sammenheng, dels om hvordan EU kan utvikle seg i en ønsket politisk retning.

Byråkrater vil være opptatt av EU som et institusjonelt apparat med strukturer, aktører og prosesser for å kunne forvalte og påvirke saker på egne områder. EUs dynamikk med stadig nye politikkområder skaper nye mulighetsrom for innflytelse og deltakelse.

Mange *forskere* vil interessere seg for hvordan EU utvikler seg, er bygget opp og fungerer, hvordan beslutninger tas, hvem som har innflytelse samt EUs egenskaper mht demokratisk

kvalitet og effekter på ulike politikkområder.

EU blir derfor som en elv som betraktes på ulike steder på sin vei mot havet, - rolig, nyttig og tilgjengelig i ett terreng, - buldrende, bratt og umulig både å seile på og krysse i et annet terreng. Noen steder bidrar elven til ny vekst og virksomhet, andre steder flommer den over eller undergraver eksisterende konstruksjoner. I tillegg tar den ofte nye løp og veier. Men like fullt er det den samme elven.

Selv om det er ulike oppfatninger om hva EU er og bør være er det stor enighet blant forskere internasjonalt om at EU er *et unikt politisk system*. EU er ikke en stat; verken enhetsstat eller en føderasjon i klassisk forstand. Det er heller ikke en internasjonal organisasjon. EU har imidlertid elementer både fra stater og fra internasjonale organisasjoner men har også en rekke helt særpregede egenskaper.

I forvaltningspolitisk sammenheng, som er fokus for denne rapporten, er det at EU skiller seg fra en typisk internasjonal organisasjon særlig interessant:

Det finnes et stort antall internasjonale organisasjoner i dag. Disse organisasjonene har *stater* som medlemmer. Internasjonale organisasjoner, som f.eks. FN eller WTO, styres i hovedsak av nivået *under* organisasjonen, altså av statene selv.⁴

⁴ Som en illustrasjon kan vi tenke oss at om Norge var styrt på en slik måte, ville norsk politikk være styrt av fylkene. Fylkesordførerne ville møttes et par ganger i året for å diskutere og prøve å utvikle felles ordninger for velferdstiltak, skole og veibygging. Om ikke alle ble enige ble det ikke noen vedtak. (Fritt etter professor Morten Egeberg på DIFI frokostseminar 9.12.10)

EU skiller seg betydelig fra en internasjonal organisasjon i så måte. Mens de grunnleggende prinsippene for styring av en internasjonal organisasjon ikke har utviklet seg særlig på 100 år, representerer EU en institusjonell innovasjon. I EU styrer nivået under – medlemsstatene – kun én del av EU, nemlig Ministerrådet. De andre toneangivende institusjonene, Kommisjonen, Europaparlamentet og EU-domstolen er alle *overnasjonale*, og i store trekk uavhengige av medlemsstatene. Dessuten gjøres de aller fleste vedtak i Rådet med kvalifisert flertall, noe som reduserer muligheten for at enkeltstater kan blokkere beslutninger.

Det som i tillegg skiller EU fra en internasjonal organisasjon er at EU har bygget opp en egen handlingskapasitet gjennom etablering av institusjoner og regelverk som involverer *alle forvaltningsnivåer i Europa* og hvor beslutninger tas både i samarbeid og på tvers av nasjonale regjeringer.

På ett område er EU imidlertid å ligne med en internasjonal organisasjon. Sammenlignet med en stat har EU et meget begrenset budsjett. Moderne stater har budsjetter som er enorme i forhold til EU og deres virksomhet bygger på at beslutninger som tas politisk får konsekvenser for konkret handling; Rutiner endres og ting gjøres på en annen måte enn før. EUs eget budsjett er kun om lag 1,25 prosent av hele EUs BNI. Hvordan kan EU ha innflytelse med så få ressurser?

Svaret er utviklingen av et *omfattende europeisk lovverk* og utvikling av en

Mens de grunnleggende prinsippene for styring av en internasjonal organisasjon ikke har utviklet seg særlig på 100 år representerer EU en institusjonell innovasjon.

felles europeisk forvaltning; Europa-kommisjonen har riktignok ikke et eget apparat for å implementere EUs regler, men trenger det heller ikke. Det er *medlemslandenes forvaltninger* – departementer, direktorater, regioner, fylker og kommuner, som fyller denne funksjonen. Den omfattende politikk- og regelproduksjonen som vedtas på EU-nivå skal derfor i hovedsak *iversettes nasjonalt* av nasjonale myndigheter. I tillegg har EU, gjennom Kommisjonen og EUs byråer, kapasitet til *direkte oppfølging* av det daglige arbeidet i nasjonale administrasjoner. Ingen annen overnasjonal organisasjon gjør dette på samme måte og i så stor utstrekning som EU. EUs innflytelse er derfor betydelig større enn både budsjett og eget organisasjonsomfang isolert sett skulle tilsi.

3.2. Hvordan styres EU?

Å gi noe enkelt svar på hvordan EU styres er vanskelig. Noen vil være interessert i hvordan makt og innflytelse er fordelt mellom beslutningsnivåene, mellom EUs institusjoner eller på ulike saksområder. Andre vil være opptatt av hva som er de vedtatte beslutningsmåtene og og hvem som er de formelle aktørene og institusjonene i EU-systemet. Andre igjen er mer interessert i hva som er de faktiske mekanismene som produserer enighet (eller mangel på enighet) om ny politikk og problemløsning i et så sammensatt politisk system som EU er. I en forvaltningspolitisk sammenheng vil de fleste av disse dimensjonene være relevante. For at en aktør skal kunne ha innflytelse og kunne bidra

overfor EU-systemet er det ikke tilstrekkelig å ha oversikt over de formelle beslutningsveiene eller å ha god kjennskap til «sin del» av Kommisjonen. Det som kan være avgjørende er en bred organisasjons- forståelse og en evne til å kunne kombinere prosess-, institusjons- og kulturkunnskap. I tillegg er det ofte ikke tilstrekkelig å vite hvordan ting er men også kunne vite hvordan ting er i ferd med å bli, - gitt den raske utviklingstakten på mange områder innenfor EU.

Å gi et dekkende bilde av dette sprenger rimeligvis rammene for denne rapporten. Her skal vi begrense oss til å gi et grovriss av de viktigste utviklingstrekkene ved EU de siste årene, for så å se litt nærmere på den særpregede samhandlingsformen mellom nasjonalt og europeisk nivå som er vokst fram i EU; såkalt «new forms of Governance» – «Nye styringsformer», som er særlig relevant i forvaltningspolitisk sammenheng.

3.3. Viktige endringer i EU siden EØS-avtalens inngåelse

3.3.1. Traktatendringer: fra Maastricht til Lisboa

Forhandlingene om EØS ble innledet omtrent samtidig som Maastricht-traktaten, som forvandlet EF til EU, ble signert i 1992. Siden da har det vært ytterligere tre traktatrevisjoner,

I tillegg er det ofte ikke tilstrekkelig å vite hvordan ting er men også kunne vite hvordan ting er i ferd med å bli.

Amsterdam i 1999, Nice i 2003 og til sist i desember 2009, Lisboa-traktaten. All aktivitet innenfor rammen av EU må være forankret i EUs traktatverk. Dette er EUs «grunnlov»⁵. Sprangene er store og mange, - fra Maastricht hvor EF ble en politisk union og ikke bare et økonomisk samarbeid, - til Lisboa-traktaten med flere institusjonelle reformer.

Gjennom traktat-revisjoner har EU i betydelig grad kunnet utvide omfanget av unionens aktiviteter. EU innvirker i dag på så å si alle områder av offentlig politikk og næringsliv. I tillegg har traktatendringene forandret maktbalansen mellom EU-institusjonene, - viktigst ved å utvide Europaparlamentets rolle og kompetanse (se nedenfor).

3.3.2. Utvidelse fra 12-27 medlemsstater

Det har vært tre utvidelser av EU siden EØS-avtalen ble inngått, i 1995, i 2004 og i 2007. Dette har mer enn doblet antallet medlemsstater, fra 12-27, og økt antall innbyggere til en union som nå består av nesten en halv milliard mennesker. EØS er dermed utvidet tilsvarende (mens EFTAs medlemstall er tilsvarende redusert).

3.3.3. «Ferdigstillelse» av Det indre marked

I og med innføringen av tjenstedirektivet kan Det indre marked sies å være komplett i den forstand at regelverket nå dekker alle de fire frihetene. Imidlertid vil vi

⁵ Det var en av grunnene til at utkastet til det som ble Lisboa-traktaten ble kalt for EUs grunnlovstraktat, - en betegnelse som ikke ble stående i den endelige versjonen, selv om bare noen relativt få endringer ble gjort.

se kontinuerlige revisjoner og oppdateringer av eksisterende lovgivning i og med stadige endringer på det økonomiske, sosiale og teknologiske området. Det er også viktig å bemerke at rammene for det indre marked har endret seg betydelig siden begynnelsen av 1990-tallet. Blant annet er det i dag mindre vekt på formelle juridiske instrumenter og mer fokus på en blanding av verktøy, inkludert såkalt «myke instrumenter, «myk metode», eller «soft law».

3.3.4. Innføringen av Euro – og økt samordning av den økonomiske politikken

En europeisk økonomisk og monetær union ble lansert av Jacques Delors i 1989. Den europeiske sentralbanken ble etablert i 1998 og euro fullt innført i 2002. Fra 2009 er euro den eneste tvungne betalingsmiddel i 17 av de 27 medlemslandene, samt i en rekke små ikke-EU medlemsstater som Vatikanstaten, Andorra, San Marino, samt Montenegro.

Etter nesten et ti-år med god vekst i eurosonen, ikke minst for flere relativt økonomisk tilbakeliggende land som Hellas, Irland, Portugal og Spania, har finanskrisen, som slo inn i 2008, satt flere spørsmålstegn ved euroens finanspolitiske virkemåte og effekter. Ikke minst da det viste seg at en del EU-land i gode tider ikke bygget opp reserver, men gjeld, slik at når krisen kom ble problemene større enn de hadde trengt å være⁶. Felles monetær politikk i ett samlet økonomisk område med stor realøkonomisk ulikhet og med i hovedsak kun regionale (les: nasjonale) økonomiske virkemidler for fiskalpolitikk, har vist seg sårbar for økonomiske sjokk som

verden ble utsatt for i 2008-2009, med påfølgende ettervirkninger i 2010 og 2011.

Per annen halvdel av 2011 er det ennå uavklart hvilke effekt finans- og eurokrisen vil få for EUs utvikling. Et alternativ er ytterligere integrasjon, i form av økt felles økonomisk politikk og kontroll av medlemslandenes nasjonale økonomiske politikk. Et annet alternativ er desintegrasjon ved at en eller flere land går tilbake til nasjonale valutaer, og at det økonomiske samarbeidet i EU settes på vent eller endres i mer mellomstatlig retning.

Etablering av nye europeiske kontrollorgan for finansnæringen, enighet om økt europeisk kontroll av medlemslandenes budsjetter samt at medlemsland utenfor eurosonen frivillig ønsker å knytte seg til deler av eurolandenes økonomiske koordinering, kan peke i retning av økt integrasjon snarere enn det motsatte i tiden fremover.

På kort og mellomlang sikt påvirkes EUs øvrige aktiviteter, politikktvikling og regelproduksjon imidlertid i liten grad av de aktuelle økonomiske urolighetene.

3.3.5. Integrering av justis- og innenrikspolitikk

I og med Lisboa-traktaten falt den såkalte søylestrukturen bort. Det aller meste av det som hittil hadde vært mellomstatlig, ble integrert i fellesskapet og behandlet etter medbestemmelsesprosedyren og er dessuten gjenstand for avgjørelser etter kvalifisert flertall (QMV) i Rådet. Dette gjaldt ikke minst innenfor

⁶ Jf. bl.a. OECD Government at a Glance 2011 (<http://www.oecd.org/gov/indicators/govataglance>).

migrasjon, asyl, politi- og juridisk samarbeid, som tradisjonelt har vært regnet som nasjonalstatenes kjernekompetanse. Etter at samarbeidet på deler av dette området ble gjort til fellesskapsområder i Amsterdamtraktaten ble ambisiøse strategier med sikte på felles politikk vedtatt i 1999 og 2004. Og etter Lisboaatraktaten er det meste av dette politikkområdet nå fellesskapspolitikk hvor Kommisjonen har ansvaret for å foreslå tiltak og å følge opp vedtak.

Resultatet er at migrasjon, asyl, politi- og juridisk samarbeid har blitt et meget dynamisk politikkområde i EU. Dette gjelder også institusjonsbygging, hvor nye byråer er etablert for å lette samarbeidet mellom politi (Europol), offentlige påtalemyndighet (Eurojust) og grensekontroll (Frontex).

3.3.6. Utvikling og integrasjon innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken

En felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) ble etablert av Maastrichttraktaten. Den ble ytterligere styrket ved Amsterdamtraktaten. Og etter etablering av Den europeiske sikkerhets og forsvarspolitik (ESDP) ved Nice-traktaten har EU gjennomført mer enn et dusin militære og sivile operasjoner, vedtatt en rekke felles posisjoner, og opprettet et omfattende nettverk av avtaler med tredjeland.

I og med Lisboaatraktaten er utviklingen gått ennå et skritt videre: Utenriks- og sikkerhetspolitikken er trukket delvis inn i fellesskapspoli-

tikken. De utøvende funksjonene i utenriks- og sikkerhetspolitikken er flyttet fra Rådet til den nye utenriksetaten, European External Action Service (EEAS). Lederen for EEAS, Høyrepresentanten for unionens utenriks- og sikkerhetspolitikk, - det nærmeste EU kommer utenriksminister, er samtidig visepresident i Kommisjonen og leder Rådet når det diskuterer utenriks- og forsvarspolitiske spørsmål.

Etableringen av EEAS innebærer at unionen bygger opp en egen utenrikstjeneste med forankring både i Rådet og i Kommisjonen. Det som tidligere var Kommisjonens delegasjoner i andre

land skal nå representere hele EU ved at de omgjøres til EU-ambassader.

3.3.7. Et styrket Europaparlament

I de senere årene, og spesielt etter Lisboaatraktaten, har Europaparlamentet (EP) økt sin innflytelse. Det viktigste grunnlaget for dette er økt bruk av medbestemmelsesprosedyren (co-decision), der ny lovgivning og politikk krever samtykke fra *både* Rådet og Europaparlamentet. Etter innføringen av Lisboaatraktaten har dessuten flere politikkområder blitt lagt inn under medbestemmelsesprosedyren (som deler av justis- og innenriks, samt utenriks- og sikkerhet). Dette betyr at Kommisjonen må ta hensyn til hva parlamentet vil mene om forslag når de utformer forslag til regelverk. I praksis trengs oppslutning både i Kommisjonen, Rådet og i EP. Alle som ønsker innflytelse i saker i EU må dermed forholde seg både til nasjonale politikere (som møter i Rådet), til

kommissærene og kommisjons-administrasjonen og til medlemmene og partigruppene i Europa-parlamentet. Alle som driver lobbyvirksomhet i Brussel har innsett at de i økende grad også må besøke parlamentsbygningen. Stortingets nye Brusselkontor kan også sees i lys av dette.

Et annet eksempel på EPs økte innflytelse er at parlamentet skal godkjenne Kommisjonen ved nyutnevning. Selv om EP bare kan godkjenne eller avvise *hele* Kommisjonen gjøres dette ved at hver enkelt kommissær-kandidat blir utspurt av parlamentet. Det har hendt flere ganger at den påtroppende kommisjonspresidenten har måttet finne nye kandidater til erstatning for de som Europa-parlamentarikerne ikke har vært fornøyd med. EU er ikke et parlamentarisk system, men denne ordningen har *parlamentariske trekk* og viser at EP har fått større innflytelse vis a vis de andre EU-institusjonene.

Som følge av den økte innflytelsen har også arbeidsmengden for parlamentet økt. Det har medført økt bemanning, både i den felles parlaments-administrasjonen, i komitéene, partigruppene og i sekretariatet til den enkelte representant. I alt er det mellom 5000 og 6000 ansatte i Europaparlamentet. Det er syv-åtte ansatte per representant. Riktignok er om lag halvparten av disse knyttet til oversettertjenesten, til å håndtere at parlamentet er lokalisert på tre ulike steder og til stillinger ved

parlamentets informasjonskontorer i medlemslandene (Corbett, Jacobs, Shackleton 2007). Likevel er bemanningen ved Europaparlamentet større enn det som er vanlig ved nasjonale parlamenter. Hvordan parlamentets administrasjon fungerer vet man imidlertid ikke så mye om (men det forskes på dette nå)⁷.

3.3.8. Fra Lisboastrategien til Europa 2020

Lisboa-strategien ble lansert i 2000 med sikte på å gjøre den europeiske økonomi til den mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomi innen 2010. Fokus ble satt på bærekraftig økonomisk vekst, flere og bedre jobber og sosial utjevning. Dette ble lansert som en helhetlig strategi som omfatter alle områder av økonomien uavhengig av hvilken kompetanse EU

formelt hadde på området. Dette gjorde at man i stor grad baserte seg på andre virkemidler enn de formelt rettslige, f.eks. den åpne koordineringsmetode (OMC). Etter en nokså treg start, ble Lisboa-strategien re-lansert i Vekst- og sysselsettings-strategien da Barroso-kommisjonen tiltrådte i 2004, og gitt høyeste prioritet.

Den fornyede strategien ble betraktet som en forbedring: De nye styrings-metodene og - instrumentene som ble benyttet i Lisboastrategien fikk fotfeste og har siden spredt seg til andre politikkområder. (Mer om OMC og andre myke instrumenter nedenfor.)

*Alle som driver
lobbyvirksomhet i Brussel har
innsett at de i økende grad
også må besøke
parlamentsbygningen.*

⁷ Ved Universitetet i Oslo pågår det et forskningsprosjekt som trolig vil øke kunnskapen om dette: EuroTrans delprosjekt «EP administration and Commission accountability». Morten Egeberg og Jarle Trondal, ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo.

Imidlertid ble hovedmålet om å gjøre EU til den mest konkurransedyktige økonomien innen 2010 ikke nådd. Lisboastrategien er derfor etterfulgt av EUs nye vekststrategi «Europa 2020» som Kommisjonen lanserte våren 2010.

Her har Kommisjonen definert tre prioriterte vekststrategier:

1. *Smart vekst*. Man skal utvikle en økonomi basert på kunnskap og innovasjon.
2. *Bærekraftig vekst*. Ressursene skal brukes mer effektivt og økonomien skal bli mer konkurransedyktig og mer miljøvennlig.
3. *Inkluderende vekst*. Høy sysselsetting og sosial og territoriell inkludering skal ha fokus.

Følgende *fem hovedmål* er satt for hvor EU skal være innen 2020:

- Flere skal i jobb: 75 prosent av befolkningen mellom 20 og 64 (kvinner og menn) skal være i arbeid.
- Det skal forskes mer: 3 prosent av EUs BNP skal investeres i forskning og utvikling
- Flere skal fullføre skolen: Andelen av unge som forlater skolen tidlig skal komme under 10 prosent - og 40 prosent av dagens unge skal ha høyere utdanning.
- Det skal bli færre fattige: Antallet mennesker som ligger på fattigdomsgrensen skal reduseres med 20 millioner mennesker.
- Klimamålene, eller «20-20-20-målene» skal nås. Dette innebærer 20 prosent utslippsreduksjon av klimagasser i forhold til 1990-nivå (evt. 30 % gitt en internasjonal avtale), 20 prosent

energisparing, 20 prosent fornybar energi innen 2020.

Europa 2020 inneholder også syv såkalte «flaggskipinitiativ» for å bidra til at målene som er satt blir nådd.⁸:

1. «Digital agenda for Europe» (= fremme digital økonomi i EU).
2. «Innovation Union» (= rammeverk for støtte til forskning og utvikling).
3. «Youth on the move» (= bedring av utdanningssystemene for å gjøre det lettere for unge å komme seg ut i arbeid).
4. «Resource efficient Europe» (= fremme en ressurseffektiv, lav-karbon-økonomi i EU).
5. «An Industrial Policy for the Globalisation Era» (= videreutvikle Europas posisjon som en global økonomisk aktør).
6. «An agenda for new skills and jobs» (= for å oppnå målet om at 75 prosent av alle i arbeidsfør alder skal ha jobb innen 2020).
7. «European platform against poverty» (= for å redusere fattigdom og sosial utstøting med minst 20 millioner personer i 2020).

For at Europa 2020-målsettingene skal nåes må de følges opp av nasjonale målsetninger. EU-landene får hvert år evaluert sine nasjonale reformprogrammer knyttet til Europa 2020 av Europakommisjonen. Bl.a. har EU definert 14 strukturindikatorer for å måle framgangen på de viktigste områdene i strategien.

3.3.8.1. En ny virkemiddelarkitektur med Europa 2020?

I siste fase av Lisboastrategien, og nå innenfor rammen av Europa 2020, har denne delen av det europeiske

⁸ Se http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

samarbeidet utviklet seg langt utover det å utveksle og sammenligne statistikk. På begynnelsen av 2000-tallet framsto vekst og sysselsettingsstrategien som en løs og relativt uforpliktende prosess. Europa 2020 er nå *helt i kjernen av de politiske og økonomiske prosessene i EU*. Med slagord som smart, bærekraftig og inkluderende vekst innbefatter Europa 2020:

- *hele spekteret av instrumenter – fra lover og reguleringer til ulike former for myke virkemidler, slik som koregulering og åpen koordineringsmetode,*
- *et bredt lerret av politikkområder: Økonomi- og finanspolitikk, pengepolitikk, sysselsettingspolitikk, familiepolitikk, utdanning og forskningspolitikk, innovasjons- og næringspolitikk, transportpolitikk, miljø-, klima- og energipolitikk (ikke minst grønn teknologi-politikk), samt utjevnings-, fattigdoms- og sosialpolitikk.*

I tillegg er det lagt vekt på at mange av prosessene er *åpne for deltakelse og dialog fra det sivile samfunn og berørte (ikke offentlige) parter*. Poenget er her at prosessene er knyttet til myke instrumenter som gjør deltakelse lettere, også for ikke-offentlige aktører. Dette er en side av samarbeidet som ofte undervurderes.

Europa 2020 framstår derfor i dag som en omfattende, sammensatt arkitektur av tiltak, virkemidler og indikatorer.

3.4. Institusjoner og virkemidler: Politikkutvikling i EU

3.4.1. Kommisjonen som endringsaktør

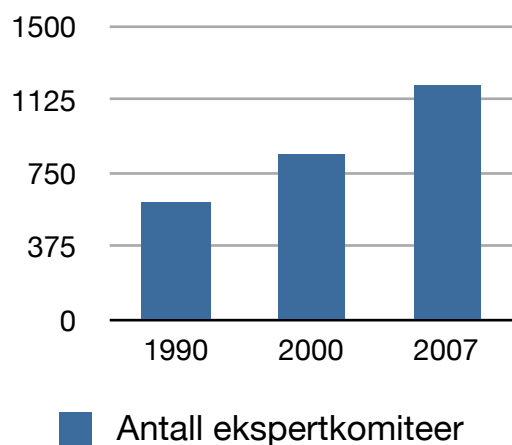
Selv om maktbalansen mellom EU-institusjonene er i endring er det fortsatt Europakommisjonen som er den viktigste institusjonen for forvaltningutvikling i Europa i dag. Som vi har nevnt: En viktig grunn til at EU er mye mer enn en internasjonal organisasjon henger sammen med Kommisjonens rolle. Kommisjonen har siden etableringen i Kull- og stålunionen vært en drivkraft for å etablere felles europeisk politikk på stadig nye områder. Det er skjedd mye siden 60-tallet hvor de Gaulles ønsket å legge Kommisjonen under Ministerrådet i forbindelse med «den tomme stols politikk». Kontrasten er stor til Lisboa-traktaten hvor Kommisjonen er gitt innflytelse over statssensitive politikkområder som justis- og asylpolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Kommisjonens rolle er helt sentral for å forstå dagens EU og europeisk forvaltningsutvikling. Kommisjonen tar initiativ til - og bygger kompetanse på - stadig nye områder. Dette gir Kommisjonen, gjennom integreringen med nasjonal forvaltning, EU handlingskapasitet til å gjennomføre de mange vedtak som blir gjort.

Rundt år 2000 skjedde det et paradigmeskifte når det gjelder Kommisjonens regelverkspolitikk. På 1990-tallet var et hovedfokus i reguleringspolitikken å fjerne hindringer for de fire friheter gjennom en legalistisk tilnærming. Etter 2000

skiftet fokus til en bredere tilnærming med økt vekt på ikke-rettslige virkemidler gjennom policydokumenter som meldinger, uttalelser, hvite- og grønnebøker (se s. 21).

Det økende antall oppgaver for Kommisjonen har også medført en desentraliseringsprosess, hvor viktige oppgaver i økende grad tas hånd om av relativt autonome, underliggende byråer (se s. 17).

I tillegg er det økende antall ekspertgrupper som gir råd til Kommisjonen. Antallet har steget fra 600 i 1990, til 850 i 2000 og ca 1200 i 2007 (Gornitzka og Sverdrup 2008). Disse varierer sterkt med hensyn til grad av stabilitet, formalisering, beslutningsmyndighet, størrelse og deltakelse. De er samlet sett et tydelig uttrykk for de store oppgaveøkningene for Kommisjonen. (Egeberg og Trondal 2010)



Kommisjonen, nasjonal forvaltning, europeiske byråer og nasjonale tilsyn er i økende grad en del av én enhet.

3.4.2. Mot en felles europeisk forvaltning

I tråd med Kommisjonens aktive rolle og økte aksjonsradius trekkes medlemsstatenes forvaltningsapparat, på nasjonalt og regionalt nivå og på de fleste sektorer, inn i det daglige arbeidet med å utvikle ny politikk på EU-nivå.

Vi ser at Kommisjonen, nasjonal forvaltning, europeiske byråer og nasjonale tilsyn i økende grad er en del av én enhet, hvor politikkutvikling (oppstrøms) og implementering (nedstrøms) skjer i et samvirke mellom de ulike nivåene på europeisk, nasjonalt, regionalt og endog lokalt nivå.

Det er derfor stor grad av enighet i forskningen om at EU må betraktes som *ett* styringssystem med *flere* nivåer hvor de ulike beslutningsnivåene på nasjonalt nivå og på EU-nivået inkluderes i alle faser av beslutningsprosessen (Egeberg, 2011. Hoffmann og Türk, 2008).

EU fungerer som et system for politisk håndtering av gjennomgående eller sektorvise utfordringer og problemer som ikke lett kan løses nasjonalt og som derfor løftes opp på europeisk nivå. Når man møtes og blir kjent i de mange komitéer, utvalg og arbeidsgrupper under Kommisjonen skaper det gjensidig læring og politikkutvikling. Kunnskap og argumenter blir viktig kapital.

På denne måten drar Kommisjonen med seg nasjonale forvaltninger i et samarbeidsmønster de ikke ellers ville vært en del av. Merk at det her er snakk om gjensidig påvirkning, - både

fra europeisk nivå og «nedover» og fra regionalt/nasjonalt nivå og «oppover».

Dette betyr at nasjonale forvaltningsorganer *både* er organer for nasjonale myndigheter og for europeiske myndigheter. Implementering og forvaltning av EUs regler gjøres av departementer, direktorater, tilsyn, fylker og kommuner. En studie viser at 60% av alle saker som fremmes for svenske kommuner påvirkes av EU. For svenske landsting er tallet 50 %⁹. I Norge fant forskere fra NIBR at hele 75 % av sakene i et utvalg av 15 kommuner har EU/EØS-relevans¹⁰. Selv om det nok er metodeforskjeller bak disse tallene og det er variasjoner mellom enkelt-kommuner og fylker, viser dette at EU/EØS er innvevd i det nasjonale, regionale og det lokale politiske systemet i en grad som savner historisk sidestykke. (At tallene er høye både for Sverige og Norge tyder dessuten på at formelt EU-medlemskap ikke gjør noen forskjell i denne sammenhengen.)

3.4.3. Nasjonale direktorater og tilsyn

Et annet fenomen, som både forsterker og supplerer utviklingen mot en flernivå unionsforvaltning, er den økte grad av ekspertstyre i form av fristilling for nasjonale direktorater og tilsyn og etablering av byråer på europeisk nivå. Nasjonale direktorater og tilsyn har etterhvert blitt organisert

på en armlengdes avstand fra sine respektive departementer.

Hensikten har vært bl.a. å avlaste departementer, sikre kontinuitet i politikkutøvelsen over tid, sikre upartiskhet når det gjelder enkeltavgjørelser og å skille mellom statens rolle som eier og som aktør i et marked. Innen mange sektorer legges det derfor klare føringer for organisering på nasjonalt nivå gjennom krav til rolleklarhet/utskilling av funksjoner og i noen tilfelle krav til etablering ansvarlig myndighet på nasjonalt nivå. Post- og telekom-sektoren var blant de første områdene hvor EU stilte eksplisitte krav til etablering av

uavhengige reguleringsmyndigheter. I 1997 kom det f.eks. et direktiv som stilte krav om etablering av nasjonale reguleringsorganer innen teleområdet. Disse måtte i langt større grad fungere juridisk, organisatorisk og funksjonelt uavhengige av statens rolle som eier og kommersiell aktør. Andre eksempler er EUs matlov som kom i 2002. Den innførte et klart skille mellom ansvar for risikovurdering og ansvar for risikohåndtering. På nasjonalt nivå innebar dette krav til utskilling av funksjoner knyttet til mattrygghet og funksjoner med ansvar for produksjon.

Parallelt med de nasjonale fristillingene etableres de europeiske byråene i forlengelsen av Kommisjonen (Christensen og

⁹ «EU i lokalpolitiken En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner» Sveriges kommuner och landsting, Stockholm 2010.

¹⁰ «Loyal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS-avtalen», Marthe Indset og Sissel Hovik, NIBR-rapport 2008:12, Oslo 2008.»

Læg Reid 2006, Egeberg 2010). Dette fristillingsfenomenet skaper nye partnerskap og koalisjoner mellom Kommisjonen og nasjonale direktorater og tilsyn, - ofte på utsiden av nasjonale departementer. Dette betegner Morten Egeberg som «to-hattethet» hvor nasjonale tjenestemenn kobles *fra* sin nasjonale overordnede, og *på* Kommisjonen og EU-byråene (Egeberg 2006 og 2010).

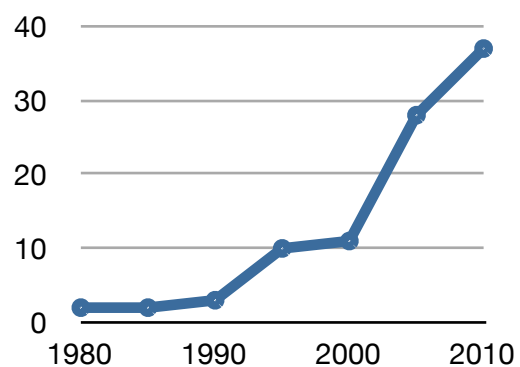
3.4.4. Byråer

Et viktig trekk ved den administrative utviklingen i EU siden begynnelsen av 1990-tallet har vært fremveksten av EU-byråer. I utgangspunktet var argumentene bak etableringen av EU-byråer bemerkelsesverdig lik den som har blitt benyttet i forbindelse med opprettelsen og fristillingen av direktorater og tilsyn på nasjonalt nivå. (Egeberg 2010). I tillegg handler fremveksten av EU-byråer og administrative nettverk primært om å øke mulighetene for en felles tilnærming til gjennomføring av EU-regelverk på tvers av medlemsstatene (Egeberg, Martens og Trondal, 2008). På et økende antall områder er det behov for å møte nye problemstillinger på europeisk nivå. Dette gjelder f.eks. håndtering av internasjonal terrorisme, kriser knyttet til matsikkerhet og behov for å organisere europeisk flysikkerhet.

Veksten i antall EU-byråer startet på 1990-tallet. Ved inngangen av tiåret hadde EU tre byråer. I 2000 var det 11. Det neste tiåret ble det over tre ganger så mange. Per 2011 er det om lag 40 byråer.¹¹ Imidlertid har disse til sammen kun om lag 5000 ansatte. De er med andre ord relativt små

organisasjoner. Hovedfunksjonen til noen av disse, f.eks. Det europeiske miljøbyrået, er å samle inn informasjon for å støtte opp under EUs politikkutforming og implementering av miljøtiltak. Andre har til oppgave å understøtte løpende saksbehandling og forvaltningsvedtak i Kommisjonen, som Det europeiske byrået for evaluering av farmasøytiske produkter. Andre igjen har som oppgave å gjennomføre vedtak, som å bistå Kommisjonen ved å håndtere ulike EU-programmer. På spesialiserte områder, som f.eks. flysikkerhet, fremstår byråene som uavhengige reguleringsorganer, siden de har rett til å treffe bindende avgjørelser i enkeltsaker. Sist, ved inngangen til 2011, etablerte EU tre europeiske tilsynsmyndigheter for overvåkning av finanssektoren (European Supervisory Authorities (ESAs)).

Vekst i EU-byråer 1980 - 2010



Figur 1

Byråene har formelt sett relativt begrensede oppgaver; som nettverksfunksjoner mellom nasjonale direktorater og tilsyn, informasjonsoppgaver, osv. Forskning viser imidlertid at byråene over tid har økt sin uavhengighet i forholdet til

¹¹ For mer informasjon og en oversikt over byråene, se: <http://europa.eu/agencies/>, http://www.europaveien.no/index.php?option=com_content&task=view&id=669&Itemid=189 og http://www.eu-norge.org/Norges_forhold_til_EU/deltakelse/eu_byraaer/

medlemslandene, samtidig som tilknytningen til Kommisjonen øker. Dette henger sammen med gradvis ekspansjon i oppgaver, - både flere reguleringsoppgaver og flere enkeltsaker, samtidig som Kommisjonen ofte følger byråene tettere enn medlemsstatene.

Selv om medlemsstatene har en dominerende posisjon i byråenes styrer og utgjør de nettverkene som EU-byråene opererer innenfor, betyr ikke det at de nødvendigvis har en ledende rolle. (Egeberg og Trondal 2011). Forskerne peker på at medlemstatenes representanter ofte kommer fra nasjonale reguleringsmyndigheter, som igjen ofte er organisert på en armlengdes avstand fra departementene. Dessuten bidrar styrenes størrelse og relativt få møter til å svekke medlemstatenes innflytelse i byråene (Busioc og Groenleer 2008, i Egeberg, Martens og Trondal 2008.).

I tillegg er det slik at selv om flertallet i byråenes styrer er fra medlemslandene er det ofte slik at den reelle innflytelsen som byråets ledelse og Kommisjonen har er relativt stor. Analyser tyder på at både direktører og kommisjonsrepresentanter er bedre foreberedt til styremøtene enn de nasjonale representantene, i tillegg til at de, som nevnt, ofte har svak tilknytning til den nasjonale politiske ledelsen på det angjeldende område.

En studie som bl.a. baserer seg på data innhentet i en spørreundersøkelse utført av DIFI i samarbeid med ARENA våren 2008¹², viser at

EU-byråer er sterkt involvert både i utforming av retningslinjer for implementering og til og med i saksbehandling av enkeltsaker overfor nasjonale reguleringsmyndigheter.

Vi har dermed sett at EU-byråene har vokst kraftig i antall, at deres oppgaver er blitt flere og at innflytelsen har økt, både som europeisk aktør og overfor medlemsstatene. Dette på tross av medlemsstatens formelle posisjon i byråenes styringsorganer.

3.4.5. Rammelover og pakker

For å oppnå en bedre lovgivning mener man at det er viktig å se ulike sektorer i sammenheng når forslag om ny lovgivning utarbeides. De siste par årene har Kommisjonen og formannskapet stadig oftere utviklet sektorovergripende strategier og lovgivningsforslag i form av «pakker». Per mars 2011 finnes pakker på følgende områder og som har relevans for Norge: (med starttidspunkt i parentes)¹³:

- Hygienepakken (juli 2000)
- Genmodifiseringspakken (juli 2001)
- Legemiddelpakke 1 (november 2001)
- Forsyningssikkerhetspakken (energi) (desember 2004)
- Sjøsikkerhetspakken (november 2005)
- Næringsmiddelpakken (juli 2006)
- Veitransportpakken (mai 2007)
- Energimarkedspakken (juli 2007)
- Telekompakken (november 2007)

¹² Iflg Egeberg, Martens og Trondal er det liten grunn til at norske etatslederes vurderinger av EU-byråene betydning for deres virksomhet vil avvike fra deres kolleger i medlemstatene. For en nærmere presentasjon av resultatene fra spørreundersøkelsen, se Morten Egeberg, Maria Martens og Jarle Trondals artikkel i M. Busioc, M. Groenleer og J. Trondal (red.) *The Agency Phenomenon in the European Union*, Manchester University Press, 2011.

¹³ For en løpende oversikt, se: <http://europalov.no/pakker>

- Energi- og klimapakken (januar 2008)
- Single European Sky II-pakken (juni 2008)
- Grønn transportpakke (juli 2008)
- Energigjennomgangspakken (november 2008)
- Legemiddelpakke 2 (desember 2008)
- Finanstilsynspakken (september 2009)
- GMO-pakken (juli 2010)

Det er særlig fem grunner til at Kommisjonen i økende grad fremmer forslag som omfatter brede områder / mange tiltak:

1. komplekse problemer krever sammensatte tiltak
2. det er enklere å få oppslutning om upopulære eller omstridte tiltak når de fremmes sammen med populære tiltak
3. det er enklere å fremme forslag på områder hvor Kommisjonens kompetanse er diskutabel når slike forslag fremmes sammen med forslag der Kommisjonen utvilsomt har kompetanse
4. problemer på «motstridende» områder knyttes sammen (f.eks. energi+miljø=klima) slik at helhetlige løsninger blir mulig
5. det er økende forståelse for behov for å fremme et sett av ulike virkemidler (både soft law og tradisjonell regulering) for å løse utfordringer.

3.5. Myke virkemidler og åpen koordinering

Behovet for å supplere tradisjonell lovgivning og regelstyring var et særlig sentralt tema i hvitboken om European Governance fra 2001¹⁴. Den har vært gjenstand for stor oppmerksomhet siden. I 2002 la Kommisjonen fram for Det europeiske råd en helhetlig strategi og rammeverk om «bedre lovgivning»¹⁵ og en detaljert handlingsplan¹⁶. Sentralt i handlingsplanen står

- mer systematisk bruk av *konsekvensutredninger* knyttet til eventuelle tiltak på EU-nivå.
- bedre bruk av tradisjonelle *rettslige virkemidler* (hard-law), dvs direktiver og forordninger , kombinert med økt bruk av *ikke-rettslige virkemidler* (soft-law, - eller myk metode), som anbefalinger, retningslinjer, samregulering og Den åpne koordineringsmetode (Open Method of Coordination – OMC) der det er hensiktsmessig.

Som ledd i oppfølging av handlingsplanen ble en interinstitusjonell avtale¹⁷ (IIA) mellom Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen inngått i 2003 med formål å forbedre kvaliteten på EU-lovgivning. Avtalen har fokus på:

- Bedre samordning mellom Kommisjonen, Rådet og Parlamentet og mer åpenhet i beslutningsprosessen
- Økt bruk av konsekvensvurderinger i forbindelse med politikk- og regelverksutforming, tidlige

¹⁴ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

¹⁵ COM (2002) 275 av 5.6.2002: European Governance: Better lawmaking.

¹⁶ COM (2002) 278 av 5.6.2002: Action plan «simplifying and improving the regulatory environment».

¹⁷ Jf. Offentlig Kunngjøringsblad, OJ nr. C 321 av 31.12.2003.

- høringer og utvidete konsultasjonsmekanismer
- Bedre og enklere prosedyrer for utforming og behandling av lovforslag, - fra Kommisjonens forslag til vedtak i Parlamentet og i Rådet
- Etablering av et rammeverk for bruk av ikke-bindende, myke instrumenter

Ikke minst etter Lisboa-traktaten er disse prinsippene utviklet videre. Det er nå ytterligere tre IIA-avtaler om a) å utforme lovforslagene fra Kommisjonen på en best mulig måte, b) om standardisering (codification) av lovtekster, og c) et mer strukturert system for å håndtere omgjøring (recasting) av lovtekster som f.eks. ikke blir godkjent første lesning. Kommisjonen utgir årlig en rapport som analyserer utviklingen på disse tre områdene, (siden 2007 inkluderer også disse rapportene status når det gjelder proporsjonalitet og subsidiaritet)¹⁸.

3.5.1. Myk metode

Argumentene som brukes i favør av myk metode, som OMC, er at de er mer fleksible og innovasjonsvennlige, de er ofte lettere å få oppslutning om, de kan være raskere å innføre, de kan betraktes som et første skritt og dermed innebære en gradvis gjennomføring av politiske initiativ. I tillegg er en del myk metode-instrumenter i praksis forberedende instrumenter, som for eksempel Kommisjonens grønne- og hvitebøker, som etterhvert kan ende som nye lovforslag.

Dessuten åpner myk metode for økt deltakelse fra ikke-statlige aktører,

samt økt bruk av eksperter. Mens lovbaserte prosesser per definisjon håndteres av statene, er myk metode ofte mer åpne mot NGO-er, eksperter og andre ikke-statlige interesser. På en del områder, som f.eks. forskning, er det myk metode som har vært motoren i integrasjonsprosessene, ikke rettslig regulering (Gornitzka 2011).

Dessuten finnes ofte myk metode-elementer innkapslet i lovgivningen, med elementer av selvregulering eller Kommissjonsanbefalinger innenfor spesifikke deler av et direktiv.

Bruk av grønbøker og meldinger har økt betraktelig i de siste årene. Tall fra 2008 viser at antall grønbøker har økt fra 12 til 33, mens mer bruk av meldinger representerer den viktigste årsaken til økningen i bruk av soft-law (fra 354 til 503, en økning på 42.%.¹⁹). Innen for energiområdet økte bruken av meldinger fra 5 til 22 under Barrosokommisjonen (en firedobling).

Justis- og innenrikspolitikk hadde en økning på 100% (tilsvarende for hard law). Den store økningen i grønbøker, hvitebøker og rapporter som dekker alt fra det nye europeiske asylsystemet til en gjennomgang av eksisterende EU-lovgivning med relevans på skilsmisseområdet, understreker at justis- og innenrikspolitikk har høy politisk prioritet samtidig som det er et relativt nytt politikkområde for EU.

Også innen miljøpolitikk har det vært en økning i bruk av myk metode (52.6%) noe som blant annet henger sammen med utforming av tematiske strategier på en rekke områder og

¹⁸ «[Annual Report on Better Law-Making](#)»

¹⁹ CEPS Special Report 2008, s 12.

Ikke-bindende instrumenter / Myk metode:

Av såkalt ikke-bindende instrumenter er det bare *anbefalinger* (recommendations) og *uttalelser* (opinions) som er definert i EU-traktaten (art. 249). Bruken av uttalelser er relativt beskjeden i praksis.

Retningslinjer og forklarende redegjørelser (*Guidelines and inter-pretative communications*) – gir veiledning til berørte parter om hvordan primærretten og eller sekundærretten skal forstås. Slike redegjørelser og retningslinjer er basert på EU-domstolens rettspraksis og Kommisjonens praksis.

Selvregulering - dreier seg om et stort antall felles regler, praksiser, adferdskoder og frivillige avtaler som økonomiske og sosiale virksomheter, frivillige organisasjoner og organiserte grupper fastlegger på frivillig grunnlag for å regulere sine aktiviteter. I motsetning til samregulering innebærer selvregulering ingen lovgivning. Kommisjonen har utarbeidet kriterier og opplegg for bruk av slike alternativer for å nå EU-målsetninger uten tradisjonell lovgivning og kostbare administrative prosedyrer. Dette er nedfelt i de nevnte interinstitusjonelle avtalene mellom Kommisjonen, Rådet og Parlamentet.

Gjennomføring via samregulering (Co-regulation)

Samregulering er en kombinasjon av EU-lovgivning og frivillig samarbeid i gjennomføringen med de aktørene som er direkte berørt. Samregulering ble innført i

annen halvpart av 1980-tallet i forbindelse med etableringen av det indre marked. Innenfor de såkalt «ny-metode-direktivene» har henvisning til frivillige standarder erstattet detaljerte tekniske forskrifter (kommisjonsrettsakter) for produkter som skal selges i det indre marked. Samregulering brukes i dag særlig for det indre marked på vareområdet og i noen grad på tjenesteområdet.

Grønnbøker, hvitbøker, meldinger og rapporter regnes med i kategorien ikke-bindende instrumenter fordi de legger føringer for det som kan bli politikk og lovgivning senere. En *grønnbok* utgis av Kommisjonen og tilsvarer en norsk offentlig utredning (NOU) og er et dokument som skal stimulere til debatt rundt særskilte emner på europeisk nivå. En *hvitbok* kan sammenlignes med en norsk stortingsmelding. I visse tilfeller er hvitboken et resultat av en grønnbok. Hvitboken kan lede til en handlingsplan for det angjeldende politikkområdet dersom den blir godt mottatt av Rådet. En *melding* (Communication) er å regne som et forslag til konkret handlingsplan på et bestemt område som rettes mot Rådet, Parlamentet og offentligheten for å få diskutert tiltak og virkemidler for å oppnå et bestemt sett av målsettinger.

Boks 1

delvis en økning i antall meldinger innen klimapolitikken.

Det bør imidlertid bemerkes at den økte bruken av myk metode også er kontroversiell i EU, ikke minst i Europaparlamentet. Her mener man at slike instrumenter kan bidra til å

undergrave EUs rettsorden og svekke Europaparlamentet og EU-domstolen.

3.5.2. Åpen koordinering (OMC)

Den åpne koordineringsmetode (OMC) utgjør en særlig metode for politikktutforming og beslutnings-taking. Metoden er spesielt utviklet på

politikkområder hvor det er medlemsstatene som gir lovene og har det politiske hovedansvaret og hvor EU i utgangspunktet har mindre å si. Hensikten med OMC er å gi et formelt rammeverk for en uformell metode: Å etablere et samarbeid mellom medlemsstatene og EU mot felles mål som skal nås ved gjensidig læring og press på grunnlag av ikke-juridiske instrumenter. For eksempel skal enighet om felles mål, milepæler og indikatorer benyttes i stedet for lover og reguleringer. Kort sagt går metoden ut på at landene frivillig blir enige om mål og prioriteringer og at de gir hverandre opplysninger om hvordan det går underveis etter et fastsatt opplegg. En nøkkel her er at landene selv bestemmer den konkrete politikken som skal brukes for å nå målene.

Forløperen til OMC ble introdusert ved iverksettelsen av EUs sysselsettingsstrategi i 1997 (på den tid omtalt som Luxembourg-strategien). I Amsterdam-traktatens artikkel 128-130 (fra 1997) ble sysselsettingsstrategien nærmere beskrevet, og traktatfestet. Men det var på Lisboatoppmøtet i 2000 at man første gang ga metoden navnet «den åpne koordineringsmetoden» og ble enige om at den også skulle benyttes på andre politikkområder, som sosialpolitikk, utdanning og opplæring, næringspolitikk, forskning og innovasjon²⁰. OMC blir også brukt som ledd i gjennomføringen av den nye generasjonen EU-programmer (for perioden 2007-2013) på mange av disse politikkområdene.

Hensikten med OMC er å gi et formelt rammeverk for en uformell metode.

Metoden er inspirert av benchmarkingmetodikk utviklet bl.a. innenfor OECD-samarbeidet, og består av følgende elementer:

- Det europeiske råd blir enige om strategiske mål (f.eks. Europa 2020)
- Rådet vedtar mer spesifikke, og ofte svært konkrete retningslinjer
- Deretter utarbeider hvert medlemsland sin egen nasjonale handlingsplan for videre oppfølging.
- Kommisjonen er tett involvert og fungerer som koordinator
- Valg av virkemidler foretas på nasjonalt nivå
- Sammenlikning av måloppnåelse underveis (benchmarking) og utveksling av informasjon om beste praksis

Erfaringene med OMC så langt synes å være at det nettopp er et effektivt virkemiddel for å løfte et politikk-området fra nasjonalt til europeisk

nivå, - og på en måte som gjør at det er lettere å gi sentrale nasjonale aktører eierskap til prosessene. Et eksempel i så måte er den europeiske

kunnskaps- politikken. De siste ti årene har EU gitt forskning og utdanning en helt annen form for oppmerksomhet og et bredere spekter av virkemidler enn tidligere. På viktige områder innenfor Lisboa-prosessen medførte den frivillige koordineringen på dette området at EU ble en standardsetter både innen utdanning og forskning. Den myke metoden har dermed bidratt til en stille europeisk revolusjon i nasjonal forskningspolitikk. (Gornitzka 2011).

²⁰ Den åpne koordineringsmetoden benyttes i økende grad ved gjennomføring av EU programmer på disse områdene. For mer informasjon se: EEA EFTA participation in the Open Method of Coordination through EU-programmes 2007-2013. Note by the EFTA Secretariat 16 April 2007.

OMC har videre bidratt til å skape tette nettverk mellom nasjonale forvaltninger og EU-nivået. Koordinering gjennom OMC skjer i stor grad gjennom EU-komitéeer bestående av representanter for Kommisjonen og sentralforvaltningene i medlemstatene. Dette understøtter dermed økt samarbeid, utveksling og faglig spesialisert mellom EU-nivået og nasjonale forvaltninger. (Heidenreich og Bischoff, 2008).

Et viktig argument for bruk av OMC er at gjensidig læring og benchmarking vil være bedre egnet enn tradisjonell regulering til å realisere politiske målsettinger. Gjensidig læring har vært sett på som en alternativ måte å påvirke nasjonale reformprosesser og bidra til modernisering av nasjonale velferds- og sysselsettingsmodeller. Gjensidig innsyn, gruppepress og kollegavurderinger har vist seg relativt effektive virkemidler for at tiltak og prosesser følges opp i medlemsstatene. Metoden er dessuten langt mer fleksibel og sensitiv for ulike forhold og kulturer på nasjonalt nivå.

For de som forventet at OMC skulle bidra til en mer åpen og demokratisk beslutningsprosess har erfaringene vært mer blandet. Metoden krever kunnskap og aktiv deltakelse i nettverk hvor ulike nivåer er koblet sammen, ofte med Kommisjonen som koblingspunkt og som nettverksrør. Enkelte forskningsresultater har derfor vist at metoden i liten grad har bidratt til utvikling av en mer inkluderende og deltakelsesbaserte beslutningsprosesser. (Radaelli, 2003, De la Porte og Vanherche, 2010). F.eks. innenfor

den europeiske sysselsettingstrategien har partene i arbeidslivet i liten grad vist interesse for å delta i utformingen av de nasjonale handlingsplanene. I stedet har dette blitt sett på som en byråkratisk øvelse der de nasjonale sentralforvaltninger er de dominerende aktørene. (Eberlein og Kerwer, 2004). Trolig henger dette også sammen med at OMC som en politisk prosess er lite kjent i befolkningen, - ut over de mest interesserte aktører og institusjoner. For folk flest er nok «åpen koordineringsmetode» helt ukjent og i beste fall komplisert og vanskelig tilgjengelig, sammenlignet med de mer kjente (og nasjonale) politiske prosesser.

At det er komplekst understrekes ved at de nye elementene har blitt lagt

oppå de gamle. Å velge bort eksisterende virkemidler og erstatte de med nye har på mange områder vist seg vanskelig. Også nedarvede mål har fått leve parallelt med nye

målsettinger.

Dette har skapt et høyst komplekst flernivåsystem hvor nettverk kobler de ulike nivåene sammen, ofte med Kommisjonen som koblingspunkt. Slike nettverk er viktige for å forstå hvordan europeisk integrasjon er mulig i praksis på områder der EU har begrenset legal kompetanse, organisatorisk kapasitet og finansielle virkemidler (Gornitzka 2011).

Den myke metoden har dermed bidratt til en stille europeisk revolusjon i nasjonal forskningspolitikk.

4. Norge – både innenfor og utenfor

4.1. Norsk EU-tilknytning

Med dagens tilknytning til EU kan en si at Norge

- *deltar* i politikikutviklingen i EU gjennom deltakelse i ekspertkomitéer og lignende,
- *deltar ikke* i selve beslutningsprosessen, siden Norge ikke deltar i Rådet
- *deltar* i implementeringen og gjennomføringen av vedtak i og med at all EØS-relevant lovgivning innlemmes i norsk lov.

Formelt sett kan man derfor se på EØS som en avtale som kobler administrative nivåer i EU og Norge med hverandre, siden det politiske nivået langt på vei er fraværende i avtalen. På den annen side: Hva betyr det for Norge at EU har utviklet samarbeidsordninger som i stor grad ligger utenfor det juridiske avtaleverket? Svekkes eller styrkes forholdet mellom Norge og EU av det «lovløse, myke og åpne»? Hvilke muligheter og begrensninger ligger det i denne utviklingen?

Men først et grovriss av det formelle avtaleverket:

4.1.1. EØS – en «forvaltningsavtale»

Mens medlemsstatene delvis kan delta på politisk nivå i Rådet (som er nasjonale regjeringers arena i EU), har ikke Norge denne muligheten. Norges inntak til beslutningsprosessen i EU gjennom EØS-avtalen er først og fremst på faglig og teknisk nivå i ekspertgrupper og komitéer i

forberedelsesfasen og i noen grad i gjennomføringskomiteene (komitologikomiteene) i oppfølgingsfasen. Uten deltakelse og innpass i Rådet er politisk styring av EØS-arbeidet vanskelig og dermed er også muligheten for politisk kontroll av underliggende etaters arbeid overfor EU vanskelig.

Det overordnede målet med EØS-avtalen er å knytte EFTA-landene til EUs indre marked. Gjennom utvikling og forvaltning av et felles regelverk er formålet å skape like konkurransevilkår i hele EØS-området på de felt som omfattes av avtalen. Store deler av EU-retten, inkludert EU-traktatens bestemmelser om de fire friheter og konkurransebestemmelsene, er innlemmet i EØS-avtalen. Avtalen slår fast at ny EU-lovgivning som er relevant for EØS skal innlemmes i avtalen så raskt som mulig.

EØS-avtalen omfatter det meste av regelverket for EUs indre marked. Dette regelverket utgjør en stor del av EUs samlede regelverk. I tillegg til at EØS ikke åpner for norske regjeringsmedlemmers deltakelse i Rådet er en viktig forskjell mellom EØS og EU-medlemskap at EØS ikke omfatter den felles landbrukspolitikken i EU, hvor regelverket er svært omfattende (noen estimerer sier 50% av den totale EU-lovgivningen). I tillegg er det en del regelverk for den felles fiskeripolitikken, tollunionen, den felles handelspolitikken og EUs bistandpolitikk som ikke omfattes av EØS.

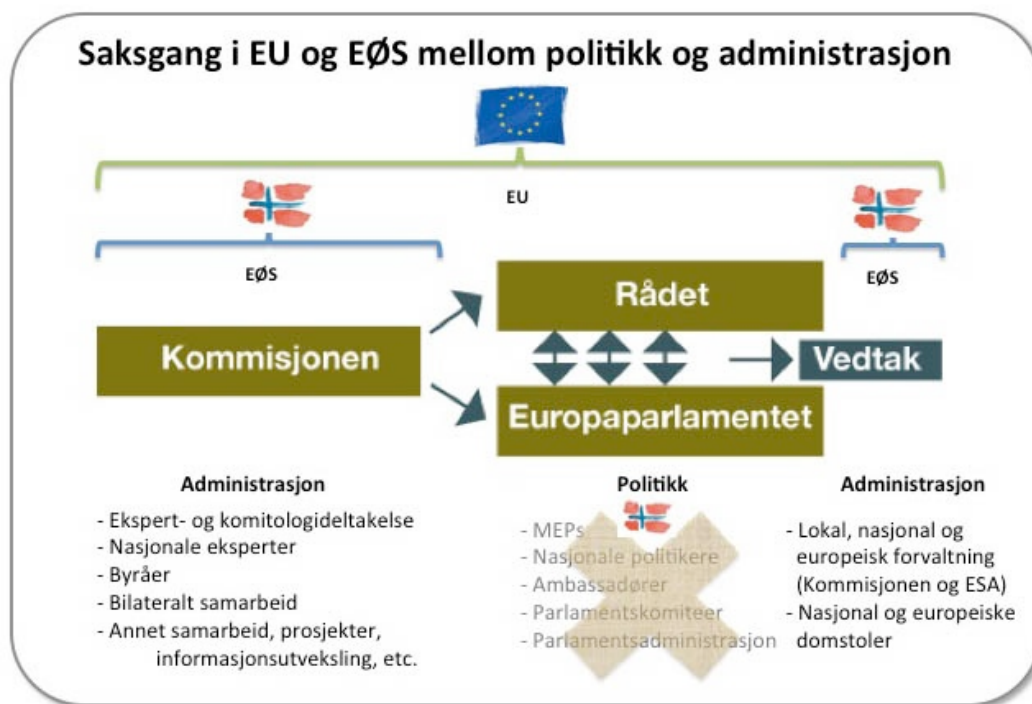
Da avtalen ble undertegnet i mai 1992, inneholdt den rundt 1300 rettsakter. Våren 1994 vedtok EØS-komiteen en tilleggsavtale med nærmere 500 nye rettsakter. Pr. 1. januar 2008 omfattet EØS-avtalen vel 6000 rettsakter,

hvorav ca 70-80% er gjennomføringsbestemmelser. De senere årene har EØS-komiteen på sine månedlige møter i gjennomsnitt godkjent ca. 35 nye rettsakter.

EØS-avtalen innebar ved ikrafttreden i 1995 nokså grunnleggende endringer for forvaltningen gjennom innføring av nye europeiske beslutningsrammer innen mange tradisjonelt innenriks-politiske områder. I tillegg til at rammene for politikkkutforming i departementene ble endret, medførte EØS-avtalen en rekke utfordringer knyttet til ressursbruk, arbeidsformer og kompetansebehov.

Videre medførte EØS-avtalen en rekke institusjonelle endringer, hvor tidligere funksjoner og organer måtte plasseres utenfor, eller i det minste på armlengdes avstand til, staten. For

eksempel måtte organiseringen av Vinmonopolet og Norsk Medisinal-depot endres. I 1997 kom EØS-regler som stilte krav til etablering av uavhengige tilsynsorganer innen post og telekom, noe som gjorde at Statens teleforvaltning også fikk ansvaret for tilsyn med postsektoren og endret navn til Post- og teletilsynet. Det ble også stilt krav til utskilling av funksjoner med ansvar for eierskap / markeds-overvåking, noe som medførte at ansvaret for Telenor i 2000 ble overført fra Samferdsels-departementet til Nærings- og handelsdepartementet. Et annet eksempel er området for mattrygghet. Selv om det ikke er et krav i EØS-regelverket om utskilling av funksjoner med ansvar for risikovurdering og produksjon, ble det etablert en vitenskapskomité for mattrygghet etter inspirasjon fra EU.



Figur 2: Norge deltar i og bidrar til EUs politikkkutvikling **før** sakene kommer til politisk behandling i Rådet og i Europaparlamentet og i oppfølgingen og implementeringen av nytt regelverk **etter** at beslutningene er fattet. Begge deler er forvaltningens oppgave. Norske politikere har dermed en minimal rolle å spille når det gjelder EUs beslutningsprosess. (Figuren er en forenklet fremstilling av prosessen.)

Et utvalg av Norges avtaler med EU:

1. Deltakelse i EUs Indre marked - **EØS-avtalen** (1992)
2. Grensesamarbeidet **Schengen** (1996)
3. Avtalte prosedyrer for politisk dialog (1988, 1995)
4. Politisamarbeidet **Europol** (2001)
5. Asylpolitisk samarbeid - **Dublin-forordningene** (2001)
6. Gjensidig hjelp i straffesaker (2003)
7. Deltagelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner (2004)
8. Avtale om deltagelse i **EUs innsatsstyrker** (2005)
9. Påtalesamarbeid – **Eurojust** (2005).
10. Deltagelse i **Det europeiske forsvarsbyrået** 2006
11. **Den europeiske arrestordren** (2006)
12. Politituddanning - **Cepol** (2006)
13. Gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser - **Lugano-konvensjonen** (2007)
14. Politisamarbeid - **Prüm** (2008)
15. Avtaler om deltagelse i **EUs programsamarbeid** innenfor forskning, næringsliv, kultur, folkehelse, IKT (I alt 19 programmer)
16. Avtalene om **EØS-finansieringsordningen** (siste for 2009-2014)
17. Andre avtaler om institusjonalisert dialog i forsvars- og utenrikspolitikken
18. Avtaler om **fiskerikvoter**
19. Avtaler om **markedsadgang** på landbrukssektoren

For en fullstendig oversikt over alle 74 avtaler, se [Utenfor og innenfor](#), NOU 2012:2, s. 878-881 (Europautredningen).

Boks 2

(EUs Food Laws betemmelser for hvordan dette skal organiseres gjelder kun for EU-medlemmer, ikke for EFTA-landene i EØS.) Det nye regelverket var dessuten en viktig drivkraft for opprettelsen av Mattilsynet som erstattet tre eksisterende statlige tilsynsorganer (SLT, SDL og SNT), overtok oppgaver

fra et fjerde (Fiskeridirektoratet) og overtok tilsynsfunksjonene ved de 85 kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene. Matreformen påvirket dessuten fordelingen av fagansvaret for matproduksjon og helse mellom Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Samtidig har EU utviklet seg betydelig siden EØS avtalen ble inngått. Selv om avtalen er «dynamisk og ensartet» (dvs. at avtalen skal kunne endre seg når EU-retten endrer seg og at rettsreglene skal tolkes likt i hele EØS-området) i forhold til EUs utvikling er avtalen utformet i forhold til hvordan det europeiske samarbeidet fungerte i 1991-1992. Den dynamiske rettsutviklingen og utvikling av nye samarbeidsområder og samarbeidsformer som har funnet sted i EU etter at avtalen ble inngått er derfor ikke reflektert i EØS-avtalens hoveddel. Dette er bl.a. grunnen til at Norges tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk er regulert i en separat avtale med EU (Schengen-avtalen).

4.1.2. Schengenavtalen

Norge er knyttet til viktige deler av EUs justis- og innenrikspolitikk gjennom flere avtaler og ordninger. Den viktigste av disse avtalene er avtalen om tilknytning til Schengen-samarbeidet. Schengen-avtalen innebærer at deler av EUs regelverk på justis- og innenriksområdet tas inn i norsk lovgivning. Dette gjelder det meste av regelverket under EU-traktaten som regulerer det sivilrettslige samarbeidet om ytre grensekontroll (visum, asyl og innvandring).

Det institusjonelle oppsettet og prosedyrene for EØS-avtalen og Schengen-avtalen er nokså forskjellige. EØS-avtalen er en *multilateral* avtale mellom EU og EØS/EFTA-landene, mens Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet er basert på en *bilateral* avtale mellom Norge og EU. Mens beslutningssystemet i EØS omfatter et «to pilarsystem» bestående av EFTA og EU har EFTA-organene ingen rolle i Schengen-sammenheng. Island har en tilsvarende avtale om deltakelse i Schengen-samarbeidet, men det er ikke noe krav om enighet mellom Island og Norge før innlemming i norsk rett slik som i EØS-sammenheng. For å sikre Norge og Islands deltakelse i dette samarbeidet ble det opprettet et spesielt institusjonelt arrangement, et fellesorgan (Mixed Committee eller Comix²¹) bestående av EUs råd og Norge og Island. Gjennom fellesorganet kan de to ikke-EU-landene delta på alle nivå - også på ambassadør- og ministernivå - for å ivareta og videreutvikle Schengen-samarbeidet. Det holdes ikke avstemning i fellesorganet. De formelle beslutningene fattes av EUs Råd. Mens vedtak under EU-traktaten er direkte bindende for medlemsstatene må de samme vedtakene alltid godkjennes av EFTA/EØS-landene og innlemming i EØS-avtalen deretter besluttet i EØS-komiteén. EØS-avtalen gir også EFTA/EØS-landene en formell reservasjonsrett. En slik reservasjonsrett eksisterer ikke i Schengenavtalen. Imidlertid tar Norge, på selvstendig grunnlag, stilling til om vedtaket skal godtas av Norge.

4.1.3. EØS og Schengen som del av norsk lovgivning

Grad av berørthet av EØS og Schengen er størst innen sektorer som er nær kjerneområdet for det indre markeds virkemåte, samt områder knyttet til kontroll av EUs yttergrenser (asyl- og innvandringspolitikk). Dette er de områder der EU-traktaten gir EU den mest omfattende lovgivningsmyndigheten. På områder som miljø og mattrygghet, som er sentralt i forhold til det indre marked, er omfanget svært stort og utgjør nesten 100 % av nasjonal lovgivning. På områder som forskning og utdanning der lovgivningsmyndigheten i stor grad er på nasjonalt nivå er omfanget (formelt sett) mer begrenset. Men også her er det en del regelverk som berøres av det indre marked. Et eksempel er helsepolitikken: På dette området er lovgivningsmyndigheten knyttet til organisering og finansiering av helsetjenester nasjonal. Samtidig er det nå etablert et regelverk for koordinering av pasientbehandling på tvers av landegrenser i EU. Dette regelverket vil få konsekvenser også for nasjonal politikk/lovgivning for organisering og finansiering av helsetjenester. Helsesektoren er for øvrig sterkt berørt av EØS gjennom EØS-regelverk innen mattrygghet, gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner for helsepersonell og EØS-lovgivning for legemidler, for medisinsk utstyr og fra 2013 også når det gjelder fritt europeisk sykehusvalg. Innenfor velferdspolitikken preger EU norsk lovgivning på områder som arbeidsinnvandring, utestasjonering og koordinering av trygdeytelser.

²¹ Comix - forkortelse for Comité mixte - er den franske betegnelsen som brukes i EU om fellesorganet.

4.1.4. Hva betyr Lisboa-traktaten for norsk forvaltningspolitikk?

Lisboa-traktaten har i dag virket i for kort tid til å avklare hvilke konsekvenser endringene har for Norges vedkommende. Mens man i den aller første tiden anså at endringene ville være relativt begrensede, synes det å avtegne seg et stadig klarere bilde av at Lisboa-traktaten innebærer et nytt veiskille i de europeiske endringsprosessene. Den viktigste endringen som følge av Lisboa-traktaten er en videreutvikling av forholdet mellom de europeiske institusjonene. Helt avgjørende er Europaparlamentets økte innflytelse. Samtidig har ennå flere politikkområder, - utenriks- og justis- blitt flyttet nærmere Kommisjonens kompetanse. For Norge representerer traktaten dermed en økt skjevhet til fordel for (forvaltnings-)kanalen mot Kommisjonen vis a vis (den politiske) kanalen mot Rådet og Europaparlamentet.

At Europaparlamentet har fått mer makt kan slå begge veier for Norge. At mer av EUs politikk utformes og avgjøres i EP svekker formelt sett Norges innflytelse, da verken nasjonale politikere, borgere eller byråkrater har tilgang. På den annen side er Europaparlamentet en meget åpen institusjon. Om man arbeider systematisk og målrettet over lang tid er det fullt mulig å kunne bidra og bli hørt i saker man er opptatt av. Det er i

så måte mulig å komme med innspill til EPs resolusjoner og til fagkomitéenes behandling av lovsaker som skal behandles i plenum.

Når det gjelder den norske tilgangen mot Kommisjonen vil effekten av Lisboa-traktaten kunne være positiv sett fra en forvaltningspolitisk synsvinkel. Dette fordi søylestrukturen er borte og at også politikk-områder som tidligere lå i Rådet (hvor Norge ikke har tilgang) nå er lagt nærmere Kommisjonen, hvor norsk forvaltning som regel har tilgang.

Lisboa-traktaten innebærer dermed både en utfordring og et mulighetsrom for Norge. Suksessen avhenger imidlertid av hvorvidt man lykkes i å utnytte dette mulighetsrommet.

4.1.5. Forvaltning som politikk

Som vi har sett omfatter ikke EØS- og Schengen-avtalene politisk deltakelse i EUs formelle beslutningsprosess. Et unntak er i Schengen-samarbeidet gjennom deltakelse i Comix. Schengen er nemlig det eneste stedet der Norge deltar i EUs øverste politiske organ på like fot med EUs medlemsland. Dog er det slik at Comix ikke har beslutningsrett. Det er det Rådet alene som har, - uten Island og Norge.

Når det gjelder den forberedende fasen til de politiske beslutningene er situasjonen for Norge en helt annen.

Gjennom rammeverket i EØS²² og Schengen²³ deltar norske tjenestemenn og eksperter i Kommisjonens ekspertgrupper og komitéer stort sett på lik linje med sine kolleger i medlemslandene. I tillegg legger EØS og Schengen (formelt og uformelt) rammene for deltakelse i EU-byråer, EU-programmer samt at norske tjenestemenn engasjerer seg i faglige nettverk sammen med kolleger i EU-land. Når det politiske nivået i Norge har så liten adgang til EUs beslutningssystem betyr dette at *forvaltningen blir politikken*. Norsk forvaltning og eksperter er gitt en nøkkelrolle for norsk mulighet for bidrag til – og gjennom det; innflytelse overfor – politikkutviklingen i EU. Utviklingen mot et stadig bredere spekter av institusjonell innovasjon og ikke-lovbaserte virkemidler kan øke forvaltningens relative rolle ytterligere.

Et trekk ved denne utviklingen ser vi fra en undersøkelse av norske etaters kontakter med EU-forvaltningen (Egeberg og Trondal 2011). Undersøkelsen viser at norske etater under departementsnivå har et velutviklet kontaktmønster med Kommisjonen, EU-byråer, faglige nettverk og tilsvarende myndigheter i medlemslandene. Dette er et kontaktnett etatene forvalter nokså uavhengig av overordnet departement. Kun 3 av 40 etater opplever at overordnet departement involverer seg i meget stor grad i etatens deltakelse i ekspertgrupper og komitéer, EU-byråer og administrative EU-nettverk. Forskerne finner at

norske direktorater og tilsyn er trukket med i et partnerskap mellom Kommisjonen og nasjonale direktorater og tilsyn. Dette er partnerskap som i varierende grad er satt rammer for eller kontrollert av departementene. Dermed opptrer direktorater og tilsyn med «doble hatter», en nasjonal og en europeisk (Egeberg 2006). Medarbeidere i direktorater og tilsyn som deltar i europeiske arbeidsgrupper og komitéer på sine felt kjenner den europeiske dagsorden svært godt, - ofte like godt som sine makkere i medlemslandene. Utfordringen er at det ofte er vanskeligere å få disse løftet opp på politisk nivå før det er for sent.²⁴ Unntaket er på områder hvor departementene har stor organisasjonsmessig kapasitet og/eller at lovgivningen på området er omstridt. I slike tilfeller er det lettere å få politisk forankring og mer kontakt mellom direktorater, tilsyn og departementene og deres politiske ledelse. (Egeberg og Trondal 2009).

Forvaltningens muligheter til å medvirke til europeisk politikkutvikling for Norge kan beskrives gjennom to perspektiver som griper inn i hverandre: 1) deltakelse innenfor de formelle *institusjonelle rammene* knyttet til komitéer, ekspertgrupper, byråer og programmer og 2) kunnskap om de ulike *samarbeidsformene*, fra lov- og regelbasert deltakelse til et økende omfang av ikke-lovbaserte metoder og nye samarbeidsformer. Her er det bevegelse langs flere flater samtidig. Politikkområder som i en fase er i gråsonen mellom nasjonal og

²² EØS-avtalen, artikkel 99.1

²³ Da Norge sammen med Island inngikk en avtale med EU om tilslutning til Schengen-samarbeidet fant det sted en brevveksling. Brevvekslingen utgjør det formelle grunnlaget for norsk deltakelse i Kommisjonens arbeidsgrupper og ekspertkomitéer som behandler Schengen-relevante spørsmål.

²⁴ Samtale med ansatte i Mattilsynet på DIFIs frokostseminar 09.12.10.

europaisk politikk, kan i neste fase utvikle seg til formaliserte, lovbaserte ordninger. For å kunne bidra og påvirke er derfor kompetanse både om formelle og uformelle forhold i et system i stadig bevegelse, avgjørende.

Et gjennomgående trekk ved norske tjenestemenns roller i forhold til EU er at både norske deltakere i EUs komitésystem, nasjonale eksperter og andre som arbeider nært i eller opp mot EU-systemet er at rollen som forvalter av en «nasjonal interesse» blir mindre relevant.

Nasjonale eksperter (som omtales nedenfor) identifiserer seg hovedsakelig med den avdelingen i Kommisjonen de er utlånt til. Departementers og direktoraters deltakere i ekspertkomitéer utvikler klare lojaliteter til arbeidsgruppen de er medlem av og til saksområdet de jobber med på europeisk plan, mens de politiske rammene «hjemmefra» er relativt svake. (Egeberg og Trondal 2011) Samtidig er det både i Stortingsmelding nr 23 (2005-2006) og i den nye håndboken for EU-EØS-arbeidet (UD 2011) lagt stor vekt på at «departementene sørger for tilstrekkelig politisk forankring gjennom tidlig behandling i regjering og i orienteringer til Stortingets Europautvalg». Siden norske politikere ikke deltar i EUs organer kan enkelte ganger være en utfordring å avgjøre hva som er «tilstrekkelig politisk forankring».

Det kan være en utfordring å avgjøre hva som er «tilstrekkelig politisk forankring»

4.1.6. Institusjonelle rammer

4.1.6.1. Komitéer, ekspertgrupper, byråer og programmer

Ekspertkomitéer

Som vi har sett er det ca 1200 ekspertkomitéer i EU (Gornitzka og Sverdrup 2008) Norge deltar i en lang rekke av disse. Undersøkelser viser at om lag hver sjettede tjenestemann i departementer og direktorater har møtt i en ekspertkomité under Kommisjonen. Siden 1996 har deltakelsen fra departementene vært stabil, mens andelen fra direktoratene som har møtt i EU-komitéer i 2006 har kommet opp på samme nivå som for departementene, sammenliknet med 1996. I absolutte tall er denne økningen for direktoratansatte imidlertid vesentlig, da antall ansatte i direktorater og tilsyn er langt større enn i departementene. I så måte er Mattilsynet et illustrerende eksempel. Det regelverket som Mattilsynet følger «bygger i meget stor grad på EUs regelverk som blir bindende for Norge gjennom EØS-avtalen». Av ca 285 årsverk ved hovedkontoret i Oslo benyttes 32 årsverk til å delta i arbeidsgrupper og komitéer i EU, samt oppfølging av dette arbeidet i for- og etterkant. I alt 80 årsverk benyttes til internasjonalt arbeid og regelverk-utvikling totalt. I 2008 - 2010 deltok Mattilsynet i ca 200 EU-møter årlig.²⁵

Komitologikomitéer

På samme måten som den norske regjering har forskriftsmyndighet på visse områder, er det delegert til Kommisjonen å vedta rettsakter av hensyn til effektivitet og behov for

²⁵ Mattilsynets Årsrapport 2010, s 8 og s 50.

raske beslutninger, samt i de tilfeller der lovgivningen anses å være av teknisk karakter. I dette arbeidet assisteres Kommisjonen av komitéer av sakkyndige fra medlemsstatene. Lovgiver (Rådet og Europaparlamentet) har imidlertid mulighet til å kontrollere beslutningene. Dette komitésystemet går under betegnelsen *komitologi*, og kan også kalles «gjennomføringskomitéer». Komitologikomitéene er hjemlet i EU-traktaten og har en formell rolle i EUs interne beslutningsprosess²⁶.

De fleste rettsakter (ca. 70-80 prosent) som innlemmes i EØS-avtalen er denne type utfyllende regelverk vedtatt av Kommisjonen. Deltakelse i komitologikomitéer blir sett på som svært viktig da det er her det konkrete regelverket for gjennomføring av mer overordnede direktiver og forordninger (basisrettsakter) som allerede er innlemmet i EØS-avtalen, utarbeides. Det samme gjelder for EU-rettsakter som berører våre avtaler med EU på justis- og innenriksområdet, herunder Schengen-avtalen²⁷.

For at norske deltakere skal kunne delta i arbeidet på en optimal måte, er det svært viktig å kjenne prosedyrene til disse komitéene og deres rolle. EØS-avtalen, art. 100 gir Norge mulighet til å delta som observatører i komitologikomitéer. Riktignok er den formelle adgangen begrenset til arbeidsgrupper under selve komitéene, men ofte deltar Norge også i selve komitéene, dog med

observatørstatus²⁸. Komitologi-reformen etter Lisboa-traktatens ikrafttredelse endrer ikke dette. Kommisjonen utarbeider i tillegg standardregler for deltakelse i komitologikomitéene for andre enn medlemslandene. Norge har tilsvarende muligheter for deltakelse i komitéer på justisområdet²⁹.

Programmer

Norge deltar per i dag i 19 EU-programmer, deriblant EUs rammeprogram for forskning og Erasmus-programmet. I tillegg deltar Norge i programmer innen næringsliv, informasjonstjenester og informasjonssikkerhetssystemer, kultur og film, forbrukerpolitikk, katastrofeberedskap, folkehelse og statistikk. Norges deltakelse i EU-programmer og andre aktiviteter som ikke er knyttet til regelverket for de fire friheter og EUs konkurransebestemmelser er hjemlet særskilt i EØS-avtalen³⁰. Kostnadene for Norges programdeltakelse var i 2010 1,67 milliarder kroner for EØS-deltakelsen i EU-programmer og byråer. To tredeler av dette er vår andel til rammeprogrammet for forskning mens i overkant av en tidel går til utdanningsprogrammene.

Byråer

Norge deltar til sammen i 26 av EUs 38 byråer. For 21 av disse er det EØS-avtalen og egne avtaler mellom Norge og EU som åpner for deltakelse. EØS-avtalen gir ikke noen formell rett til å delta i EUs byråer, selv ikke der det er klart at fagområdet er

²⁶ Art. 290 og 291 i Lisboa-traktaten

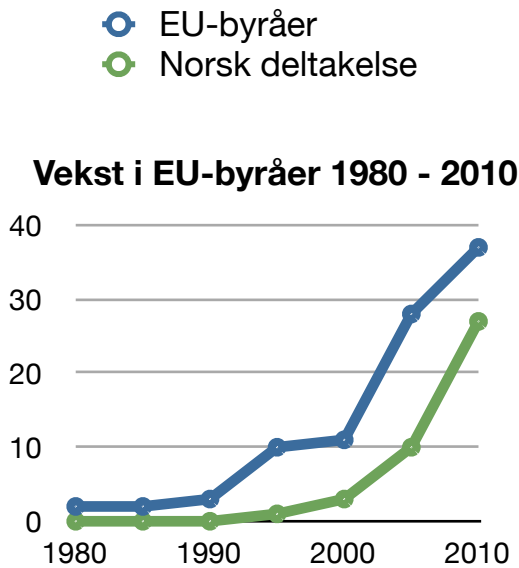
²⁷ EU/EØS-håndboken 2011.

²⁸ 4 prosent av norske tjenestemenn fra departementer og direktorater har møtt i en komitologikomité det siste året (Egeberg og Trondal 2010).

²⁹ EU/EØS-håndboken 2011.

³⁰ EØS-avtalens artikkel 78, 79 og 81 og Protokoll 31

EØS-relevant. EØS/ EFTA-landene deltar i EU-byråene som en integrert del av arbeidet med å følge opp EØS-avtalen. I tillegg deltar vi i fem



Figur 3

byråer som forvalter EU-programmer. Som hovedregel har norske styre-representanter møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett i byråene Norge deltar i.

Mens medlemslandene automatisk deltar i nye organisasjoner og institusjonelle ordninger i EU må Norge følge særskilt med og fremme ønske om deltakelse underveis eller etter at f.eks. et nytt byrå har sett dagens lys. I forbindelse med finanskrisen besluttet EU å styrke tilsynsstrukturen i Europa. 1. januar 2011 ble tre nye finanstilsyn etablert. I tråd med EØS-avtalen må Norge forholde seg til det nye systemet. Hvordan Norge skal delta i tilsynenes arbeid og i styringsorganene tar det imidlertid noe tid å klarlegge, både

Igjen er det altså et underliggende forvaltningsorgan som spiller en hovedrolle i å etablere konkrete samarbeidsordninger mellom EU og Norge.

fordi grunnlaget for Norges deltakelse er annerledes enn for medlemslandene og fordi det tar tid å innlemme rettsaktene i EØS-avtalen. I henhold til forordningen skal EØS/ EFTA-landene kunne delta på ad hoc-basis i styremøter i det overordnede Risikorådet (ESRB) og i de tre tilsynene EBA, EIOPA og ESMA når saker av særskilt relevans blir behandlet. Det er det norske Finanstilsynet som i dette tilfelle har engasjert seg i arbeidet med å sikre fortsatt observatørstatus i de nye europeiske tilsynsmyndighetene og en smidig overgang til den nye strukturen. Igjen er det altså et underliggende forvaltningsorgan som spiller en hovedrolle i å etablere konkrete samarbeidsordninger mellom EU og Norge³¹.

4.1.7. Handlingsrom og medvirkning ved ulike samarbeidsformer

4.1.7.1. Lovbasert samarbeid og pakker

Innflytelse gjennom konstruktive bidrag
 Som EØS-land har vi gjennomslagskraft overfor EU på områder der faglige argumenter veier tungt og hvor vi kan bidra i tidlige faser i prosessen.

Ett område som kan illustrere dette er når det gjelder regelverksfor-
 enkling. På regelverks-
 forenklingsområdet deltar vi i kraft av vår ekspertise i sentrale ekspert- grupper og komitéer under Kommisjonen, bl.a. i Group of High Level National Regulatory Experts hvor

³¹ [Pressemelding](#) fra Finanstilsynet januar 201(2/211)

Nærings- og handelsdepartementet deltar som observatør.

Norge har arbeidet med regelverksforenkling i flere tiår. Hovedlinjene i EUs tilnærming til regelverksforenkling er dessuten i stor grad sammenfallende med norsk politikk på området.

Selv om det er ulike regulerings-tradisjoner i medlemslandene er man enige om at det er behov for å redusere administrative byrder, og å sikre gode reguleringer gjennom bruk av konsekvensvurderinger av ulike forslag og alternativer, og å etablere ordninger som bygger opp under dette.

Pakker til besvær

Det er ikke noe nytt at EU/EØS-saker berører flere departementer og at dette reiser spørsmål om ansvars- og arbeidsdeling mellom departementer og statsråder når sakene skal følges opp på norsk side. EUs økte bruk av sektorovergripende strategier og lovgivningspakker skaper imidlertid helt spesielle utfordringer for Norge fordi strukturen i prosessene vanskeliggjør bidrag og deltakelse fra ikke-medlemsland.

En viktig grunn er at deler av pakkene ligger innenfor og deler ligger utenfor EØS. Samtidig har Norge interesse av å forholde seg aktivt til hele bredden i politikken, jfr. St. meld. 23.

Behandlingen av slike brede pakker i Rådet involverer en rekke arbeidsgrupper og fagministre. I tillegg opprettes gjerne også *ad hoc*-grupper utenom etablert struktur (f.eks. diskusjonen av bærekraft-kriteriene i Rådets behandling av

fornybardirekivet). For medlemslandene samles trådene og nasjonale posisjoner utformes når sakene kommer til behandling i COREPER (hvor EU-ambassadørene møter) og senere på politisk nivå tvers av politikkområder i Rådet (hvor f.eks. energi- og klimapakken behandles både av miljøministrene og energiministrene). Vekslede formannskap har derfor organisert fellesmøter mellom ministre som behandler samme sak, f.eks. mellom energi- og miljøministrene.

Denne politiske fasen av behandlingen er Norge avskåret fra å være med på. I tillegg mangler Norge tilgang både til de formelle og uformelle forhandlingene mellom Rådet og Europaparlamentet. Den norske EU-delegasjonen i Brussel bruker derfor mer tid enn tidligere på å følge debattene i relevante komitéer i Europaparlamentet. Komitéledere og rapportører har vanligvis meget god kunnskap om innholdet i de sakene som behandles, og det kreves god bakgrunn for norske synspunkter når ambisjonen er å påvirke utfallet av sakene.

Erfaringen bl.a. fra energi- og klimapakken viser at de etablerte samordningsorganene for EØS (spesialutvalg og koordineringsutvalg) kommer til kort når komplekse spørsmål skal behandles. Det kan skyldes frekvensen på møtene, nivået på deltakelse og problemet med å engasjere de riktige personene på de riktige møtene. Det kan heller ikke utelukkes at det i noen tilfelle kan være kompetansestrid og politisk uenighet mellom departementene³². Arbeids- og ansvarsfordelingen

³² På et vis ligger slike motsetninger naturlig innebygget i pakkene, siden hensikten med pakker nettopp er å se «motstridende» politikkområder som f.eks. energi og klima i sammenheng.

mellom departementene ligger fast også i EØS-sakene.

Innenfor EFTA / EØS-organene kan det heller ikke legges skjul på at arbeidet med få frem EFTA-posisjoner går senere enn ønskelig p.g.a. sprikende interesser fra våre EFTA- partnere. Også i EFTA-strukturen har vi sett kompetansestrid mellom arbeidsgrupper som «konkurrerer» om å få tildelt saker. I Schengen-samarbeidet er det også et problem at vi har EU-rettsakter som inneholder regelverk som får konsekvenser for norsk lovgivning som ligger under ulike departementer.

Koordinering?

En vanlig oppfatning er at jo bedre koordinert man er nasjonalt, jo bedre gjennomslag får man i EU. Det har vært grunnlaget for tidligere tiltak om økt koordinering og samordning, etablering av samordningsutvalget for EØS-saker, etc.

Dette forutsetter at man både praktisk og politisk faktisk får til en god samordning og at man lykkes i å utmeisler *ett uttrykk* for Norges nasjonale interesse i angjeldende saker.

Denne «koordineringsstrategien» ble utviklet for å fungere overfor Rådet, - og bygger på en mellomstatlig logikk hvor EU betraktes som en internasjonal organisasjon. Men gjennom EØS-avtalen er Norges inntak mot EU i første rekke mot Kommisjonen og ikke Rådet. Siden

Denne «koordineringsstrategien» ble utviklet for å fungere overfor Rådet, - og bygger på en mellomstatlig logikk hvor EU betraktes som en internasjonal organisasjon.

Å måtte koordinere og samordne posisjoner nasjonalt før man reiser til Brussel er ressurskrevende og vanskelig, og kanskje er det også unødvendig?

Kommisjonen i mindre grad er en forhandlingsarena mellom stater, men i større grad et lærings- og samarbeidssystem, kombinert med mer sammensatte konfliktmønstre f.eks. langs faglige og sektorvise skillelinjer, blir samordnede

nasjonale posisjoner mindre relevant og hensiktsmessige. Det som teller er aktørenes innsikt, gjensidig tillit og læring, gode argumenter, komplementær kompetanse og ofte langsiktig samarbeid. Å måtte koordinere og samordne posisjoner nasjonalt før man reiser til Brussel er ressurskrevende og vanskelig, og kanskje er det også unødvendig? I Morten Egebergs og Jarle Trondals rapport til Europautredningen settes det spørsmålsteget ved effekten av nasjonal koordinering. Bare om lag én av fem tjenestemenn som er mye involvert i EU-arbeid samordner sine posisjoner med Utenriksdepartementet. Koordinering gjennom Koordineringsutvalg og Spesialutvalg har mer verdi som informasjonsutveksling enn utmeisling av felles

standpunkter. De konkluderer med «relativ høy møteaktivitet i interne koordineringsutvalg, spesialutvalg, og koordineringsutvalget på den ene siden, og relativt lav

substansiell samordning av enkeltsaker på den andre siden» (Egeberg og Trondal 2011, s. 10). Mye tyder på at Norges innflytelse i konkrete saker ikke avhenger av hvor godt koordinert Norge er, men hvor gode forslag og argumenter norske aktører fremmer i konkrete saker og

over tid. Å komme til Brussel og si «dette er hele Norge enig i» gjør lite inntrykk. Man kommer lengre ved å si «her har jeg et forslag som vi har tro på, som er godt begrunnet og som vil gagne hele EU». Innflytelse og påvirkning er erstattet med medvirkning og bidrag.

I stedet for å bruke ressurser på en overordnet samordning og koordinering på flest mulig områder kan det være mer effektivt for Norge å bygge opp langsiktig spisskompetanse på de sektorene og områdene som man anser er viktigst for Norge, - og ikke minst, - der Norge kan bidra med erfaring, kunnskap og gode løsninger (Her er det gjerne et naturlig sammenfall).

Hva er EØS-relevant regelverk?

En utfordring ved mer sektorovergripende regelverk og styrket koordinering på tvers av politikk-områder er at EUs rettsakter i økende grad inneholder elementer fra flere rettsområder som gjør vurderingene av EØS-relevans vanskelig i praksis, og som reiser spørsmål om behovet for tilpasninger eller andre typer forbehold i forbindelse med innlemmelsen. Lisboa-traktaten forsterker disse utfordringene ytterligere fordi de rettslige og prosedyremessige skillene mellom ulike samarbeidsområder har bortfalt.

Ett par eksempler på dette er:

- *Datalagringsdirektivet (vedtatt innlemmet)*: Hensikten med direktivet er å gi myndighetene et verktøy for å avdekke, etterforske og straffeforfølge alvorlig kriminalitet og terrorisme. Kriminalitetsbekjempelse er en del av justissamarbeidet som i utgangspunktet ligger utenfor

EØS-avtalens saklige virkeområde. I praktisk forstand handler direktivet imidlertid om å harmonisere lovgivningen om lagring av data fra elektronisk kommunikasjon. Dette påvirker rammevilkårene for de økonomiske operatørene blant annet innen telekomsektoren, og gjør at direktivet faller innenfor EØS-avtalens saklige virkeområde.

- *Hvitvaskingsdirektivene (tre direktiver er innlemmet)*: På samme måte som datalagringsdirektivet ligger de bakenforliggende formålene (bekjempelse av hvitvasking) i prinsippet utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde. Direktivene påvirker imidlertid rammevilkårene for leverandører av finansielle tjenester mv og ble funnet EØS-relevant.

4.1.7.2. Europa 2020, demokratiunderskudd og forholdet mellom politikk og forvaltning

EUs vekst og sysselsettingsstrategi, Europa 2020, er formelt sett ikke en del av EØS-avtalen. EØS/EFTA-landene deltar derfor i utgangspunktet ikke direkte i dette samarbeidet. Samtidig tilsier Norges situasjon som en liten, åpen økonomi som er sterkt innvevd i EUs indre marked at Europa 2020 er relevant for Norge. Å utvikle en kunnskapsbasert, bærekraftig økonomi som er konkurransedyktig og inkluderende er ikke begrenset til EU. Dette helt sentrale utfordringer også for Norge.

Vi har sett at EU-landene hvert år får evaluert sine nasjonale reformprogrammer knyttet til Europa 2020 av Europakommisjonen. Som EFTA-land er ikke Norge pålagt å presentere noen

tilsvarende oversikt over tiltak på de samme områdene. Likevel har man fra norsk side ønsket å forholde seg aktivt til EUs arbeid

med vekst- og sysselsettingsstrategien. Man mener utfordringene er like i Norge og EU og at virkemidlene er nyttige også for Norge.

Nærings- og handelsdepartementet har derfor i de siste årene gitt ut en rapport om EUs vekst- og sysselsettingsstrategi i et norsk perspektiv. I rapporten sammenlignes Norge med EU landene ved hjelp av statistikk. Eurostat publiserer også norske tall på EUs 14 strukturindikatorer for å måle framgangen på de viktigste områdene i strategien.

Videre har vi sett at Europa 2020 har blitt langt mer enn å utveksle og sammenligne statistikk. Med utgangspunkt i smart, bærekraftig og inkluderende vekst er Europa 2020 blitt en *komplisert «arkitektur» av tiltak, virkemidler og indikatorer, på tvers av*

politikkområder som økonomi, sysselsetting, utdanning, forskning, miljø, energi og teknologi.

Europa 2020 vil ha betydelige implikasjoner for hvordan Norge håndterer sitt forhold til EU i tiden fremover.

Av NHDs rapporter om EUs vekst og sysselsettingsstrategi fra de siste årene ser vi at disse i større grad har begynt å ta form som en bredere gjennomgang av norsk nærings-

politikk på de områdene som EUs vekst- og sysselsettingsstrategi omfatter. Men skal Norge ta konsekvensene av Europa 2020 i full bredde i tiden fremover vil «Europa 2020- arkitekturen» ha betydelige implikasjoner for hvordan Norge håndterer sitt forhold til EU.

Med økende kompleksitet innad i EU, differensiert hastighet og et EU som under ett beveger seg videre, både med nye og sammensatte virkemidler og på nye politikkområder, fremstår utfordringene for Norge som EFTA/EØS-land som økende.

5. EU-kompetanse - en utfordring

For å kunne medvirke i europeiske politiske prosesser og for at norske aktører skal kunne utnytte det handlingsrommet som finnes er man helt avhengig av god kompetanse og faglig basert kunnskap om EU og EØS³³.

For det første henger dette sammen med at Norge *bidrar til og mottar EU-politikk*. Dette betyr at norske tjenestemenn og andre aktører kan bidra til politikktutvikling i EU og at norske

samfunnsinstitusjoner mottar politiske beslutninger fra EU. For å kunne bidra med tyngde og erfaring, blant annet i alle arbeidsgruppene under Kommisjonen, er det et stort behov for kunnskapsrike norske tjenestemenn og eksperter. For å fortolke og håndtere europeisk regelverk for implementering i Norge kreves det også god kompetanse både i offentlig forvaltning fra stat til kommune og øvrige deler av norsk samfunns- og næringsliv. Det er derfor et stort behov for en lærende forvaltning samt gode og levende fag- og undervisningsmiljøer.

Et annet argument for å ha god EU-kompetanse henger sammen med at Norge ikke deltar i Rådet eller Europaparlamentet. For at norske argumenter skal vinne fram, særlig på områder som er omstridt i EU, må begrunnelsene være desto bedre på arbeidsgruppe/ komiténivå, slik at de

overlever når spørsmålene kommer til politisk diskusjon og avgjørelse i Rådet og Parlamentet. Dette innebærer at norske aktører ideelt sett bør være *ennå bedre forberedt og utvikle minst like gode nettverk* som sine kolleger fra medlemslandene. Dette er en utfordring fordi norske aktører ikke har automatisk tilgang til de samme formelle og uformelle kanaler for informasjon, relasjonsbygging og dialog. Behovet for innsikt, kompetanse og erfaring er derfor helt avgjørende for å kompensere for at Norge ikke deltar på det politiske nivået i EU.

Dessuten er det slik at kunnskap og kompetanse om EU som sådan ikke er

tilstrekkelig. Med et stadig større EU, både i bredde og dybde, er kunnskapen på EU-siden om EØS i økende grad sårbar.

God kunnskap om hvordan EØS- ordningen fungerer og utvikler seg i forhold til et EU i stadig endring er avgjørende for norske myndigheters og sivile aktørers muligheter overfor EU.

Videre er det slik at gode forsker-nettverk ofte representerer alternative kanaler for informasjon, nettverk og kunnskap. Aktive norske forskningsmiljøer med gode kontakter mot tilsvarende miljøer i EU-land representerer en tilleggsressurs for norsk forvaltning.

5.1. Bruk av dagens kompetanse

Mens medlemslandene har mange enkeltpersoner i alle deler av EU-systemet, har Norge færre

³³ Jfr. bl.a. Stortingsmelding nr 23 2005-2006, s 37-38.

personer å spille på både i formelle og uformelle sammenhenger, samt færre arenaer å delta i. Norge har likevel en rekke personer som er involvert i EU-saker på fulltid i en flere sammenhenger:

1. Det er om lag 50 *nasjonale eksperter* i EU, hovedsakelig i Kommisjonen³⁴. Disse er ansatt i et norsk departement eller en underliggende etat (og unntaksvis i ikke-offentlige institusjoner) og beholder sin tilsetning og lønn fra egen institusjon mens de lånes ut til EU i mellom 6 måneder og fire år. I den tiden de er i Kommisjonen er oppdragsgiveren EU og lojaliteten skal derfor ligge hos EU. Forskning viser også at de raskt knytter sterkest identitet til organisasjonsstrukturen i Kommisjonen, særlig til det Generaldirektoratet de jobber i. Hensikten med ordningen er å gi Kommisjonen tilgang til verdifull kompetanse fra medlemslandene. Samtidig er det åpenbart at de nasjonale ekspertene representerer en svært verdifull kompetanse for medlemslandene, både mens de er i Kommisjonen og ikke minst etterpå. Mye tyder på at denne ressursen ikke utnyttes særlig godt. I en spørreundersøkelse utført i 2008 svarte de nasjonale ekspertene at «Få nasjonale eksperter opplever at hjemmearbeidsgiver har en klar plan for etterbruken og over 70% mener hjemmearbeidsgiver ikke ser på oppholdet som spesielt meritterende»³⁵.

2. Videre er det ca 50 ansatte ved den norske EU-delegasjonen. 35 av disse er spesialutsendinger eller fagråd og har status som diplomater, hvorav én tredjedel er fra UD. De andre er fagråd fra de øvrige norske departementene. Disse tilsettes i utgangspunktet for to år med mulighet for forlengelse. De fleste blir i fire år, som er maksimal tjenestetid for ambassaderåder ved utenriksstasjoner. Enkelte velger likevel å bli kun to år, andre tre år. Ofte spiller den enkeltes arbeids- og familiesituasjon inn. I noen ganske få unntakstilfeller innvilges det ett femte år, enten etter ønske fra hjemmedepartementet, av familiehensyn eller annet, men dette er som sagt helt unntaksvis. De ulike departementene bruker «sine» råd forskjellig, avhengig både av hvor EU-relevant sektoren er, av hvem som er i stillingene og av departementet selv.

3. I tillegg er det en lang rekke nordmenn ansatt i ett av de seks norske regionskontorer i Brussel, i norske organisasjoners Brusselkontor, i norske selskapers EU-kontorer, samt norske advokat- og konsulentfirmaers kontorer i Brussel.

Det som er felles for hele denne gruppen er at de fleste er i EU-hovedstaden på åremål og at periodene derfor blir relativt korte. Å bli godt kjent med EU-systemet, og ikke minst å bygge seg opp et nettverk, noe som er helt vesentlig, tar mange år.

En tankekors er at mens europeisk politikk i økende grad blir norsk

³⁴ Per mai 2011 er 47 norske nasjonale eksperter i EU. 44 av disse arbeider i Kommisjonen mens tre arbeider i følgende EU-byråer: European Centre for Vocational Training (CEDEFOP), Hellas, External Border Agency (Polen) og Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM) i Spania.

³⁵ Prosjektgruppe for «Bedre bruk av nasjonale eksperter til EUs institusjoner», (2008) På oppdrag fra UD gjennomfører DIFI i 2011 dessuten en undersøkelse om omfang og status for de norske nasjonale ekspertene i EU. (Kilde: DIFI)

innenrikspolitikk, fungerer personalpolitikken på «gamlemåten» ved at å få jobb i Brussel håndteres som en «utenriks-» jobb, hvor det bl.a. er knyttet rotasjons- og åremålsordninger til stillingene.

En gjennomgripende strategi for å ta vare på norske EU-eksperter som ønsker å bygge seg en karriere knyttet til EU-forvaltning bør vurderes.

5.2. Forskning og utdanning

Fra 1970-tallet og fram til begynnelsen av 1990-tallet var utdanning og forskning knyttet til europeisk integrasjon og EF/EUs utvikling nesten helt fraværende ved norske læresteder. Kun noen få enkeltpersoner arbeidet med dette. Svært få doktorgrader berørte temaet og nøkkellitteratur manglet ved bibliotekene.

Denne situasjonen forandret seg noe på midten av 1990-tallet. Dels hadde dette å gjøre med den nye folkeavstemningen. Fram mot 1994 ble det igangsatt relativt omfattende kurs- og opplæringsprogram rettet mot ansatte i forvaltningen samtidig som interessen for Norges situasjon ved et eventuelt EU-medlemskap økte i en del fagmiljøer.

Etter folkeavstemningen avtok den offentlige oppmerksomheten om Norge og EU, og kursvirksomheten ble trappet ned. Likevel oppsto det en bredere faglig interesse for endringsprosessene i Europa. Denne interessen var ikke først og fremst motivert ut fra kunnskap om Norges situasjon i eller utenfor EU. I stedet var

man mer opptatt av hvordan den grunnleggende politiske arkitekturen i Europa var i ferd med å endre seg, herunder framveksten av en europeisk forvaltningpolitikk. Her var EU nå blitt den viktigste drivkraften bak endringene. Dette var perspektiver som tiltrakk seg, - og var avhengig av, bidrag fra flere fag og flere perspektiver.

Den viktigste eksponenten for dette var Norges forskningsråds opprettelse av forskningsprogrammet ARENA i 1994. Dette er i dag det tyngste norske miljøet for studier av utviklingen av Europeisk integrasjon, EØS og Norges

forhold til EU og av EUs forvaltningspolitikk. I tillegg har Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, ved

Universitetet i Bergen

en egen forskergruppe for «Politisk organisering og flernivåstyring» hvor formålet er å studere administrative reformer og institusjonell endringsprosesser i Europa. Videre er det enkeltforskere som studerer europeisk forvaltningpolitikk ved flere andre læresteder som Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU og ved Universitetet i Agder.

Som en oppfølging av Forskningsmeldingen fra 2005 (Vilje til forskning, St. meld. nr. 20 2004-2005) utviklet Forskningsrådet en ny satsing kalt «Europa i endring» som i dag rommer forskning blant annet om EU og studier av politiske endringsprosesser i Europa, herunder et eget delprosjekt om «Administrative transformasjonsprosesser i Europa». I tillegg har FAD støttet ARENAs faglige kompetanse-

bygging på forvaltningsutvikling i EU og Norge med 1 million kroner årlig gjennom flere år.

I St.meld. nr. 23 (2005-2006) «Om gjennomføring av europapolitikken» er det lagt stor vekt på å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget for en aktiv europapolitikk, bl.a. gjennom et «kompetanseløft» (s 37). Men konkretisering av virkemidlene og avsetning av ressurser til et slikt løft har vært og er begrensede.

Gode masterutdanninger i EU-studier er mangelvare. Fram til 2005 var de kun avlagt om lag 10 doktorgrader i Norge med EU som tema. Per 2011 er tallet økt til ca 20. Dette er likevel meget beskjedent i forhold til land det er naturlig å sammenligne seg med.

I tillegg er læremateriellet begrenset. Både i grunnskolen, videregående skole og i høyere utdanning er det mangel på gode og oppdaterte norske læremidler som avspeiler betydningen av EU for det norske samfunnet.

5.3. EU-informasjon

Det ligger utenfor rammene for denne rapporten å gi en fyldestgjørende oversikt over status når det gjelder EU-informasjon. EU er et komplekst system. I tillegg kommer Norges sammensatte relasjon til EU. Lett tilgjengelig tilgang til informasjon, institusjoner, prosesser og dokumenter er vanskelig å gi. Når det gjelder offentlig tilgjengelige informasjonskanaler er Europaportalen og den norske EU-delegasjonen i Brussel sine nettsider og nyhetsbrev viktige kilder. Her pågår det et prosjekt om sammenslåing av Europaportalen med EU-delegasjonens nettsider. I tillegg representerer nettsidene Europalov.no og Europaveien.no, som begge er

drevet på privat basis, viktige informasjonstilbud for offentlighet og næringsliv. Særlig fyller Europalov et viktig behov for de som ønsker å følge lovprosessen fra EU og gjennom EØS-systemet. Dette skulle en tro var en offentlig informasjonsoppgave, men driftes av private på idealistisk grunnlag.

For øvrig er det jo et tankekors at Lovdatas EØS-database (på norsk) er en betalingstjeneste, all den stund den offentlige EØS-databasen som EFTA vedlikeholder, kun finnes på engelsk.

Når det gjelder norske oversettelser, er situasjonen ikke tilfredsstillende. Norske oversettelser av EU-rettsakter publiseres i EØS-tillegget opptil 3-4 år etter at de er inkorporert i EØS-avtalen. Dette er kanskje ikke så alvorlig, ettersom EU-rettsaktene jo må gjennomføres i norske lover og forskrifter før de får virkning i Norge, men situasjonen er langt mer bekymringsfull når det gjelder retningslinjene for statsstøtte, som vedtas av ESA (- som er «kopi» av EUs retningslinjer, tilpasset EØS). Også her kan oversettingen ta lang tid og det fins ingen konsolidert norsk utgave av alle retningslinjene tilsvarende ESAs engelske oversikter. Mye tyder derfor på at småbedrifter i våre naboland har en stor konkurransefordel ved å kunne lese dette regelverket på sine nasjonale språk flere år før sine konkurrenter i Norge.

I tillegg er det slik at en større og større del av regelverket i EU, for eksempel på matområdet, er forordninger, som skal gjennomføres "as such" i norsk regelverk, jf EØS-avtalen Artikkel 7 (a). Dette gjøres i praksis ved gjennomføringsforskrifter, hvor det vises til at forordningen er en del av norsk

regelverk. I praksis foreligger det på gjennomføringstidspunktet kun en norsk uoffisiell oversettelse, og ingen offisiell tekst. Problemet med forsinkelser knyttet til offisielle oversettelser gjelder derfor også for forordninger innlemmet i EØS-avtalen, og ikke bare for direktiver og på statsstøtteområdet.

Oppsummert er det nok en kjensgjerning at regjeringen så langt ikke har puttet nødvendige ressurser inn i EØS-arbeidet på informasjonssiden.

6. Forslag til tiltak

Oppsummert går Norges utfordringer på det forvaltningsmessige området langs to dimensjoner:

For det første: Jo mer kompleks EU blir, jo mer forskjellig blir EU-søylen fra EFTA-søylen i EØS. Ikke minst skaper effektene av Lisboa-traktaten og prosesser knyttet til Europa 2020 økt kompleksitet.

For det andre: Når EU blir mer kompleks øker også gapet mellom politikk og forvaltning. Det er demokratiske utfordringer knyttet til ekspertstyret. Å finne en legitim og godt fungerende balanse er en pågående praktisk, politisk, så vel som en faglig debatt. For Norge får dette imidlertid en dobbelt effekt: Å styre EU krever et stort apparat av eksperter og en kompetent administrasjon, både på europeisk og på nasjonalt nivå. Saken er at EØS-modellen på sett og vis er en rendyrkning av ekspertstyret ved at de norske politikerne er avskåret fra Rådet og befolkningen fra Europaparlamentet.

Forvaltningsmessige tiltak kan derfor knyttes til to forhold:

- a) *å kompensere for at vi bare er delvis med i de pågående politisk-administrative prosessene som utvikler seg i stort tempo og*
- b) *å balansere forholdet mellom politikk og administrasjon på en best mulig måte.*

For å make dette må norske aktører være minst like oppdatert, kunnskapsrike og konstruktive som våre europeiske kolleger, samtidig som det forutsetter en god politisk forankring for det arbeidet som

forvaltningen gjør overfor EU. Det skal imidlertid ikke underslås at det her ligger et innebygget paradoks mellom a) og b): Jo dyktigere forvaltningen blir på å kompensere (a) dess vanskeligere kan det bli å finne en god balanse mellom politikk og administrasjon (b).

Nedenfor følger forslag til tiltak og prosesser på områder hvor vi mener potensialet for forbedring og god effekt er størst. Noen av forslagene er relativt kortsiktige og av praktisk karakter, mens andre er langsiktige tiltak, gjerne knyttet til oppbygging av kunnskap og kompetanse.

6.1. Bygge *ny* kunnskap

Utdanning og forskning om EU er en forutsetning for utvikling av god europakompetanse også i forvaltningen. For det første er behovet for å rekruttere kandidater med EU-kompetanse økende i departementer, direktorater og tilsyn. Videre har forvaltningen behov for samarbeid og samspill med gode kompetansemiljøer med et godt internasjonalt faglig nettverk for å videreutvikle sin egen politikk og for å håndtere EU-saker.

6.1.1. *Mer forskning*

Det er helt avgjørende at Norge har *minst ett forskningsmiljø* av en viss størrelse som kan arbeide langsiktig og bidra til, og høste av, den internasjonale forskningsfronten. Dette handler EU generelt og om EUs utvikling på forvaltningsområde spesielt. Den EU-forskningen som i dag er bygget opp er prosjektfinansiert uten langsiktig grunnfinansiering. I tilknytning til slike sentre og til øvrige relevante fagmiljøer bør det

satses på å utdanne flere doktorander innenfor dette feltet. Dette skal sikre god faglig forskerrekuttering, men også eksperter til forvaltningen.

6.1.2. Mer og bedre utdanning

Det er behov for økt omfang av forskningsbasert undervisning om EU ved høyere læresteder i Norge. Det bør tas initiativ til flere egne utdanningsløp i Europa-studier, enten som egne EU-master eller eksplisitte EU-spesialiseringer ved f.eks. de statsvitenskapelige utdanningene i Oslo, Bergen og Trondheim. Å etablere et Senter for fremragende undervisning i europastudier ved Universitetet i Oslo, med en ambisjon om å tiltrekke seg noen av de beste studentene internasjonalt, bør vurderes.

I tillegg bør pensum gjennomgås for å sikre at EU-kunnskap av ulik art integreres som en del av de samfunnsfaglige disiplin- og profesjonsutdanningene på ulike nivåer i utdanningsløpet.

6.1.3. EU-aspirantskole

Etter mønster av UD's aspirantskole foreslås det å etablere en egen EU-aspirantskole, hvor nyutdannede kan søke om et spesialisert kursopplegg rettet mot oppdatert og relevant kompetanse om politiske og forvaltningsmessige prosesser i EU/EØS. Mens UD-aspirantene kun rekrutteres til utenriktjenesten, vil EU-aspirantene kunne gå inn i funksjoner i hele statsforvaltningen. Målet er å kunne rekruttere personer som kan fylle funksjoner i de deler av forvaltningen som har mye samhandel med EU på en god måte. Samtidig vil en slik aspirantskole signalisere at det satses på å etablere ettertraktede karriereveier på dette området.

6.1.4. Etter- og videreutdanning

Oppdatert, forskningsbasert kunnskap om EU og Norges forhold til EU bør i større grad blir gjort tilgjengelig både for spesialiserte miljøer innen næringsliv, forvaltning, politikk og organisasjonsliv, - og for allmennheten. Det bør vurderes å bygge opp et helhetlig, høyprofilert kursopplegg for ledere og spesialister i forvaltning og næringsliv om EU og forvaltning av Norges forhold til EU. Dette kan gjøres etter mønster av (og eventuelt i samarbeid med) European Institute of Public Administration i Maastricht (EIPA), eller ved DIFI, som en videreutvikling av «Europaprogrammet» der og i nært samarbeid med relevante forskningsmiljøer som ARENA. Også bedre språkkompetanse (særlig i tysk, fransk og engelsk) bør være et element i et slikt opplegg.

6.2. Utnytte eksisterende kunnskap

Personer som arbeider i Brussel, i andre deler av EU-systemet eller aktivt mot EU i sitt daglige virke besitter en verdifull kompetanse som i dag utnyttes for lite, både mens de er i slike stillinger og i tiden etterpå.

6.2.1. EU-arbeid som karrierevei

Det bør etableres et program for å investere i EU-kompetanse gjennom å vare på enkeltansatte som fungerer godt internasjonalt. Ansatte med god fagkunnskap og ferdigheter i nettverksbygging og internasjonalt samarbeid, bør gis rom og tid for å bygge karriere og videreutvikle sin langsiktige kompetanse.

Et sentralt virkemiddel her er systematisk karriereutvikling fra ledelsens side, samt tid til fordypning,

til å utvikle erfaring og til å bygge nettverk. Dette kan vanskelig gjøres i løpet av standard åremålstid på fire år. Å jobbe med EU bør ses på som et helt ordinært kompetanse- område, - og ikke som «utenrikspolitikk». Å få flere til å bygge en karriere innenfor dette bør det både oppfordres til og legges til rette for. Man bør derfor oppheve begrensningen for hvor lenge man kan være i en EU-relatert jobb i utlandet. Som et skritt på veien bør antall fire-årsperioder økes fra én til tre.

6.2.2. *Bedre utnyttelse av eksisterende EU-kompetanse*

Videre bør det etableres et systematisk program for bedre utnyttelse av eksisterende EU-kompetanse, både inn mot egne fagavdelinger og miljøer og i forhold til de politiske overordnede.

Et viktig element i dette er en bedre oppfølging og kontakt med de om lag 50 norske nasjonale ekspertene i EU. I enkelte departementer og underliggende etater er det etablert gode ordninger for å utnytte EU-kompetansen hos «sine» nasjonale eksperter og andre som arbeider i og med EU-systemet. I andre deler av forvaltningen er utnyttelsen sporadisk og mangelfull. En nærmere analyse av dette er gjort av en arbeidsgruppe nedsatt av UD og FAD i 2008³⁶.

Å foreslå konkrete ordninger som passer alle er vanskelig fordi det er store sektorvise forskjeller både når det gjelder ulike politikkområder og måten disse er organisert på.

Et konkret tiltak i første omgang kan derfor være en *kartlegging av beste praksis* slik at gode erfaringer fra f.eks.

Mattilsynet kan spres til departementer og andre etater.

I tillegg bør det arbeides for mer rutinisert informasjonsutveksling, både på tvers i forvaltningen og mellom ulike nivåer, inklusive det politiske nivået. Det bør etableres *regelmessige oppdateringsmøter* med relevante avdelinger, gjerne med deltakelse av politisk ledelse.

På en del sektorer er det slik at grad av daglig EU-samarbeid er ulikt på ulike nivåer, f.eks. at samarbeidet er mer intenst i et tilsyn eller direktorat, sammenliknet med det overliggende departement. I slike tilfeller bør det etableres *hospitantordninger* hvor medarbeidere i en periode arbeider i en over- eller underliggende etat for å lære og lære bort. Aktiv *bruk av personer på tvers av nivåer i nettverk, arbeidsgrupper og prosjekter* er også en god strategi.

6.2.3. *Sommerskole for politikk og forvaltningens toppledelse*

Tid, kapasitet og bakgrunn gjør ofte at politikere i Stortinget og i Regjeringen har begrenset mulighet til å holde seg oppdatert om utviklingen i EU. Som vi har sett tidligere blir heller ikke norske regjeringsmedlemmer tvunget inn i bratte læringskurver gjennom møter i EU slik som kolleger i medlemslandene. Vi foreslår derfor å tilby et *ukeslangt EU-sommerkurs for regjeringsmedlemmer, statssekretærer, stortingsrepresentanter og toppledere i forvaltningen*, med spesielt fokus på det siste årets utvikling i EU og i Norges forhold til EU.

³⁶ Se rapporten: [«Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner. Vurderinger og anbefalinger fra prosjektgruppen»](#), Juni 2008

6.2.4. Fordypningspermisjoner

I tillegg bør personer med lang praksiserfaring fra EU-arbeid gis mulighet for studiepermisjoner ved læresteder i Norge og i utlandet, hvor et viktig formål bør være å utforme «erfæringsrapporter» til bruk både i undervisning og kurs, som institusjonell hukommelse og som «kokebøker» på spesifikke politikkområder.

6.3. Informasjon og kunnskapsutveksling

a) Det må brukes mer ressurser på informasjon og fakta til allmennheten om EU og Norges forhold til EU. Både mot skoleverket og rettet mot det offentlige ordskiftet trengs det både flere ressurser og mer nytenking for å bedre informasjons- og kunnskapsnivået.

b) I tillegg er *verktøyene for å følge beslutningsprosesser og saksgang* for EU og EØS-saker mangelfulle. Dette er avgjørende både for at norske aktører, både i politikk, organisasjonsliv og næringsliv kan komme tidlig inn i prosesser når de diskuteres i EU og at man enkelt kan følge nytt regelverk på vei gjennom EU og EFTA-systemet og inn i norsk lovverk.

c) Videre brukes det for lite ressurser på *oversetting, dokumentasjon og for å gjøre EU-regelverket tilgjengelig*. Dette er både et demokratisk problem, og en praktisk ulempe for norske virksomheter.

d) Det er behov for en fast, synlig møteplass mellom politikk, forvaltning, kunnskapsmiljøer og det sivile samfunn om utviklingen i forholdet mellom Norge og EU. Dette både for å skape oppmerksomhet og spre kunnskap, men også som et

virkemiddel for å balansere mellom politikk og administrasjon. Det bør derfor vurderes å etablere *en årlig, bredt anlagt StatusEuropa-konferanse* som en utvekslings- og læringsarena om kunnskapsstatus og oppdateringer i forhold til generelle og mer spesialiserte temaområder. I tillegg til et overordnet tema, med god deltakelse fra folkevalgte politikere, kunne en se for seg et sett av parallelle workshops, fra praktisk rettede «crash kurs» til mer spesialiserte temaer for viderekomne.

e) Det er behov for et nærmere og mer aktivt samarbeid mellom de som forsker på europeisk forvaltnings- og kunnskapspolitikk og forvaltningen selv. Økt kontakt vil ha stor nytte for begge parter. I regi av UD arrangeres det et par ganger i året et Europa-politisk forskerforum, knyttet til aktuelle utviklingstrekk i EU. Det foreslås å etablere et tilsvarende *Forskerforum om europeisk forvaltnings- og kunnskapspolitikk*, særlig knyttet til utviklingen innenfor Europa 2020. Dette kan gjøres i regi av FAD, og i et samarbeid med Utenriksdepartementet, Næringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og relevante forskningsmiljøer.

f) Det bør satses på å utvikle gode syntetiserende fremstillinger av europeisk integrasjon og Norges forhold til EU til bruk både i skoleverket, høyere utdanning, i videreutdanningsøyemed og ikke minst i forvaltningen. Det bør vurderes å etablere en egen *støtteordning for å gjøre læremidlene bedre* når det gjelder Europa, EU og Norges forhold til europeisk integrasjon.

6.3.1. Helhetlig gjennomgang av informasjon- og kunnskapsutveksling

Det foreslås derfor at det nedsettes et offentlig sammensatt utvalg eller en arbeidsgruppe som får mandat til å gjennomgå behovet for informasjons- og kunnskapsutveksling både overfor

allmenhet, politikk, næringsliv og forskning når det gjelder EU og EØS og foreslå målrettede tiltak for bedre dette. Forvaltningen må være villig til å følge opp tiltakene med tilstrekkelige ressurser.

7. Referanser

- Busuioc, M. og M. Groenleer, «Wielders of Supranational Power? The Administrative Behaviour of the Heads of European Union Agencies», i M. Busuioc, M. Groenleer og J. Trondal (red.) *The Agency Phenomenon in the European Union*. Manchester: Manchester University Press, 2011
- Claes, Dag Harald og Førland, T.E., *EU Mellomstatlig samarbeid og politisk system*, Gyldendal, Oslo, 2010
- Chistensen, Tom og Lægheid, P. (red) *Autonomy and regulation. Coping with Agencies in the Modern State* Cheltenham: Edward Elgar, 2006
- Corbett, Richard, Jacobs, F., Shackleton, M. *The European Parliament* John Harper Publishing, London, 2007
- de la Porte, Caroline og Vanhercke, B. « Still Building Social Europe through the Open Method of Coordination? Conceptualization, operationalisation and analysis of the OMC in social policy », Stockholm, 2010.
- Dyrdal, M., P. Lægheid og K. Rubecksen, *EU i norsk sentralforvaltning*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Rapport nr. 2, 2006
- Eberlein, B. and Kerwer, D., New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. JCMS: Journal of Common Market Studies, Volume 42, Issue 1, pp. 121–142, 2004
- Egeberg, Morten, (red), *Multilevel Union Administration, The Transformation of Executive Politics in Europe*, Ed. Palgrave Studies In European Union Politics, 2006.
- Egeberg, M. og J. Trondal, «Political Leadership and Bureaucratic Autonomy. Effects of Agencification», *Governance*, vol. 22, nr. 4: 673-688, 2009
- Egeberg, M., M. Martens og J. Trondal «Building Executive Power at the European Level: On the role of EU-level agencies», i M. Busuioc, M. Groenleer og J. Trondal (red.) *The Agency Phenomenon in the European Union*. Manchester: Manchester University Press, 2011
- Egeberg, Morten, «EU-administrasjonen: Senterdannelse og flernivåforvaltning» *ARENA Working Paper*, nr. 10, 2010
- Egeberg, M. og J. Trondal, «EU-level agencies: New executive centre formation or vehicles for national control?», *ARENA Working Paper*, nr. 12, 2010
- Egeberg, Morten og Trondal, J., «Agencification and Location. Does Agency Site Matter?» *ARENA Working Paper*, nr. 3, 2010
- Egeberg, M. og J. Trondal, «Political Leadership and Bureaucratic Autonomy. Effects of Agencification», *Governance*, vol. 22, nr. 4: 673-688, 2009
- Egeberg, M. og J. Trondal, «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU - Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk», *Europautredningens rapport serie*, nr. 1, 2011.
- Enlargement: Does More Add Up to Less?* CEPS Special Report, Brussel, 2008
- Gornitzka, Åse. and U. Sverdrup, «Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union». *West European Politics* 31(4): 725-75, 2008
- Gornitzka, Åse og Chou, M. H., «Den femte frihet og Kunnskapens Europa – konsekvenser for Norge», *Europautredningens rapport serie*, nr. 6, 2011.
- Groenendijk, Nico, et.al. «The Netherlands and Norway: Strong in Governance Research» in Kohler-Koch, Beate and Larat, F., *European Multi-Level Governance. Contrasting Images in National Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009
- Heiderreich, Martin og Bischoff, G., The Open Method of Coordination, *Journal of Common Market Studies*, Number 3, 2008.
- Hoffmann, Herwig C.H. and Türk, A., The Development of Integrated Administration in the EU and its consequences, in «*The Organisational Dimensions of Politics*», *Essays in Honour of Morten Egeberg*, Ulf Sverdrup and Jarle Trondal, (red.). Fagbokforlaget, 2008.
- Indset, Marthe og Hovik, S. «Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS-avtalen»,

- NIBR-rapport 2008:12, Oslo 2008.
- Jacobsson, B., P. Lægreid og O. K. Pedersen (red.), *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001.
- Júlíusdóttir, Katrín og Raeva, B., «Report on Future perspectives for the European Economic Area», EEA Joint Parliamentary Committee, Brussels, 2008
- Kassim, H., B. G. Peters og V. Wright (red.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 2000
- Kurpas, Sebastian, Grøn, C. og Kaczynski, P.M., *The European Commission after*
- Lie, Ragnar, *EU-leksikon*, Kunnskapsforlaget, Oslo, 2007
- Martens, M., «Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union», *Scandinavian Political Studies*, vol. 31, nr. 1: 27-43, 2008.
- Nikolaides, Phedon, with Geveke, A. and Mieke den Teuling, A., *Improving Policy Implementation in an Enlarged European Union*, EIPA, 2002.
- Radaelli, Claudio M., «The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? », Swedish Institute for European Policy, nr. 1, 2003.
- Solstad, S. G., *Konkurransetilsynet - et sted mellom Norge og EU?* Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ARENA rapport, nr. 5, ARENA, 2009.
- Stenby, O. C., *Europeisering av Konkurransetilsynet. En studie av Konkurransetilsynets deltakelse i transnasjonale nettverk*. Masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, 2009.
- Trondal, J., C. van den Berg og S. Suvarierol, «The Compound Machinery of Government. The Case of Seconded Officials in the European Commission», *Governance*, vol. 21, nr. 2: 253-274, 2008.
- Trondal, J., *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Vestlund, N., *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ARENA rapport, nr. 04, ARENA, 2009.
- Konkurranse:*
- Støle, Øivind, «Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralisation of EU Competition Policy», i Egeberg 2006.
- European Commission – Peer Review of EU Competition Law and Policy, OECD, 2005.
- Miljø:*
- Martens, M. «National Regulators between Union and Governments: A Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL», i Egeberg, 2006.
- Mattrygghet:*
- Ugland, Trygve and Veggeland, F., «The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across levels», i Egeberg, 2006.
- Ugland, Trygve og Veggeland, F., «Intergovernmentalism Transcended: Deep Transformation and Integration in European Food Safety», i «*The Organisational Dimensions of Politics*», Essays in Honour of Morten Egeberg, Ulf Sverdrup and Jarle Trondal, (red.). Fagbokforlaget, 2008.
- Telekom:*
- «Nørgård, Gitte Hyttel, National Limits to Transnational Networking? The Case of the Danish IT and Telecom Agency», i Egeberg, 2006.
- Barbari, Dario, «Transnational Networks Meet National Hierarchies, the cases of the Italian Competition and Environment Administrations», i Egeberg 2006.
- Offisielle dokumenter:*
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – European Agencies – the way forward. 11.03.08 COM (2008) 135 final.
- EU/EØS-håndboken*, Utenriksdepartementet, 2011
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Market Authority, COM (2007) 699 final, 13.11.2007.

Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a European Chemicals Agency. 30.12.2006 OJ L396/1

Council Regulation (EC) No 1/2003 on the implementation of the rules on Competition laid down in Articles 81 and 82 of the EC Treaty.

St.meld. nr. 23 (2005-06) Om gjennomføringen av europapolitikken. Oslo, Utenriksdepartementet.

Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner. Vurderinger og anbefalinger fra prosjektgruppen, Oslo, Utenriksdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2008.

EU i lokalpolitiken En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm, 2010

Årsrapport, Mattilsynet, Oslo, 2010.



Oslo 10.01.2012

europaveien.no