

Norsk europaforvaltning

Jarle Trondal

Universitetet i Agder

Universitetet i Oslo

Fafrokost 17. desember 2019

Suverenitet og handlingsrom

- Tuftet på en dynamisk mellomstatlig orden – dvs. ideen om statlig politisk suverenitet
- Gjennom EØS-avtalen har Norge styrt unna formell overnasjonalitet = beholder formell politisk suverenitet
 - Politisk suverenitet omfatter nasjonal suverenitet = ‘selvstendig rike’ = ytre suverenitet («Herre i eget hus»)
 - Administrativ suverenitet = Indre suverenitet = Den politiske kontroll som nasjonale myndigheter har når EUs politikk utformes og gjennomføres i Norge:
 - Substansiell politikk (dette vet vi en del om)
 - Forvaltningspolitikk (dette vet vi lite om)
- Politisk-administrativt handlingsrom utfordres av dypt integrasjon:
 - Kommisjonen og EU-byråer involverer seg direkte i hvordan EU-lovgivning skal praktiseres – uten å innlemme nasjonale departementer og politisk ledelse
 - Kommisjonen og EU-byråene fatter flere vedtak med bindende virkning i enkeltsaker.
 - Sterkere integreert utøvende myndighet på EU-nivå: Kommisjonen og EU-byråene finner i økende grad hverandre som ‘partnere’
 - Administrative nettverk av fagmyndigheter i Europa – ofte med Kommisjonen og EU-byråene som ‘hubs’
 - Endret lovgivningspraksis i EU: økt bruk av forordninger med direkte virkning

EU som fler-nivå-system

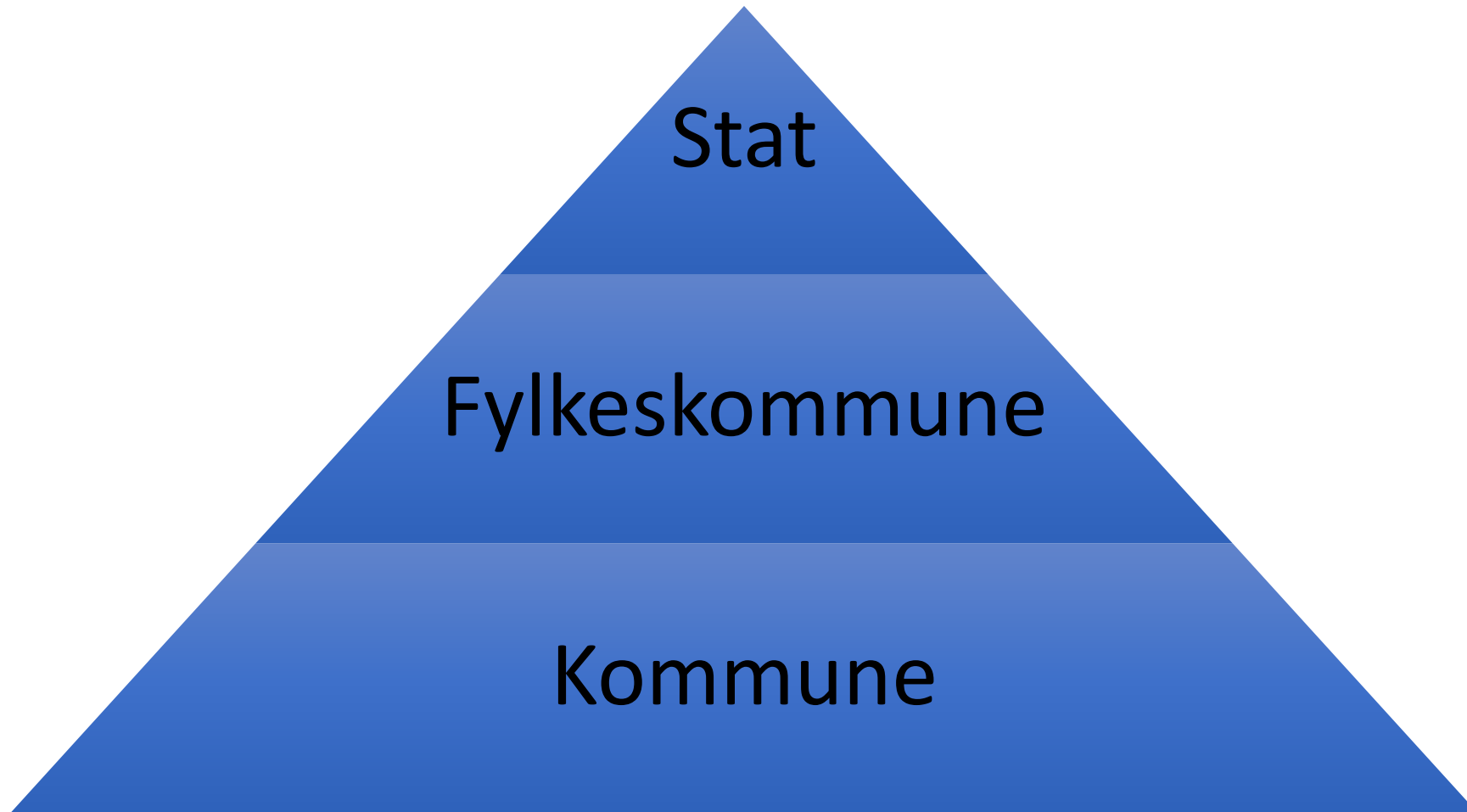
EUs struktur trekker i retning av mer 'direkte styring' – og mindre 'indirekte' (slik som er vanlig i internasjonale organisasjoner):

- Kommisjonens og EU-byråene representerer kapasitet for utøvelse av politiske vedtak – dvs. følge opp iverksettingen på nasjonalt plan
- Kommisjonens struktur hindrer nasjonal representasjon – fra topp til bunn. Dette gjør at Kommisjonen legger mer 'overnasjonale' hensyn til grunn for sine avgjørelser og kan opptre med egen agenda utenfor nasjonal kontroll
- Kommisjonen og EU-byråene kan søke samarbeid med nasjonale direktorat og tilsyn når de skal overvåke iverksettingen på nasjonalt plan – dvs. med nasjonale organer på 'armlengdes avstand' fra politisk ledelse. Slik kan nasjonale direktorat og tilsyn opptre med 'to hatter' – en nasjonal og en europeisk.

Norge som EØS-medlem (3/4 EU-medlem)



Den tradisjonelle staten



Statsminister
(SMK)

Departement

Departement

Departement

Direktorat

Direktorat

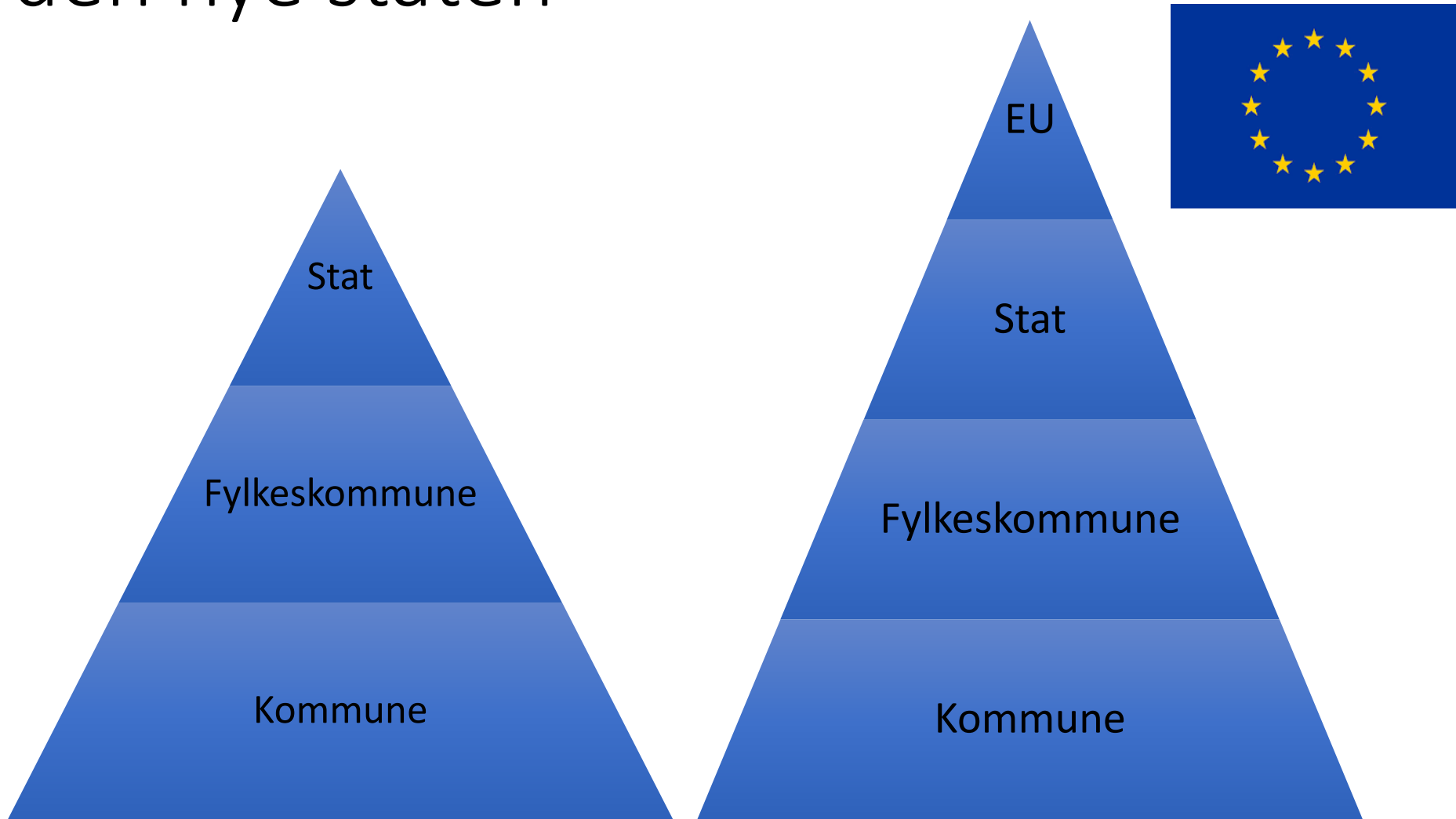
Direktorat

Tilsyn

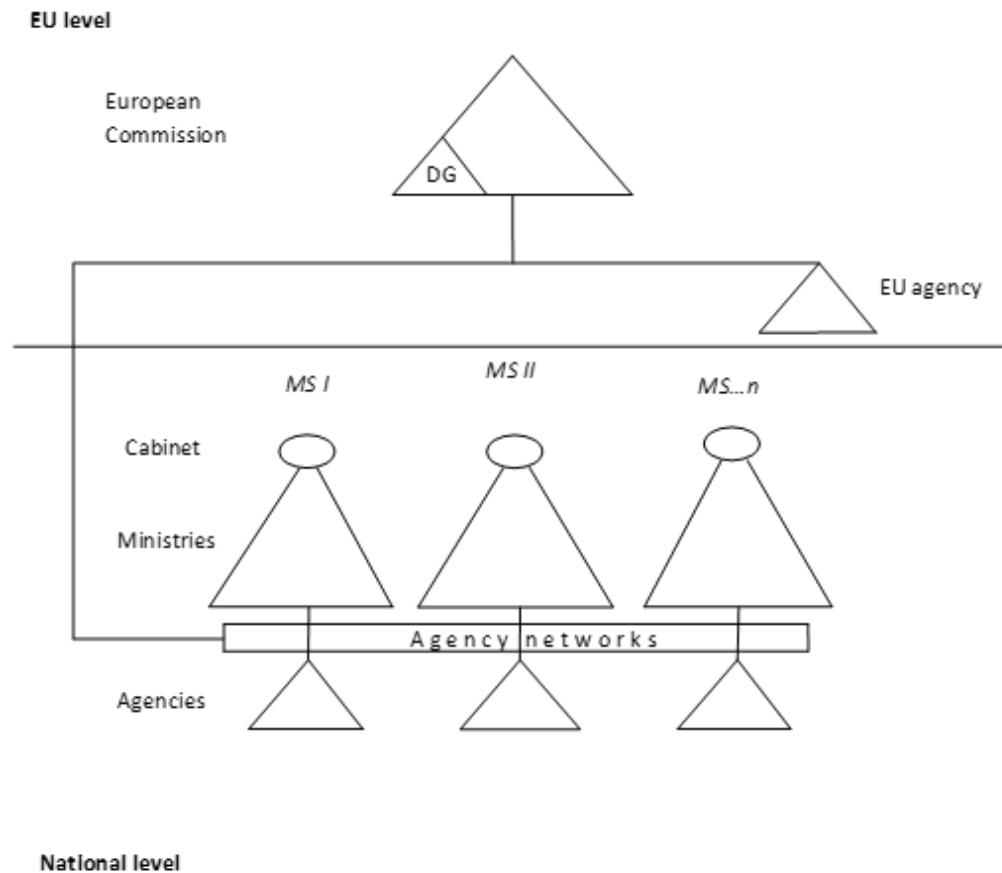
Tilsyn

Tilsyn

Mot den nye staten



Et bilde av den administrative EØS-staten Norge



Konsekvenser av flernivåstruktur

- Mer enhetlig iverksetting/praktisering av EU-politikk/-lovgivning (dvs. mindre rom for nasjonal tilpasning i så måte)
- Mindre rom for nasjonal forvaltningspolitikk og samordning
- Hva med ansvar og demokratisk kontroll?
- Samkjøring ("pooling") av administrative ressurser mellom land
- Spredning av "god styring" gjennom transnasjonale nettverk?

Hvor berørt er staten av EU?

Er hele den norske staten like berørt?

- JA: Liten sektorvis variasjon – og intet saksområde er uberørt
- Direktoratet og tilsyn mer enn departementene (absolutte tall)
- EU-arbeidet er integrert (usynliggjort) i forvaltningen
- Følgelig, den «norske» stat er vel så mye blitt en «europeisk» stat – nesten alle saker de jobber med «kommer fra» EU-systemet

Sentralforvaltningsundersøkelsene, 1976-2016

Sentraladministrasjonsundersøkelsen: Antall respondenter og svarprosent på ulike tidspunkter.

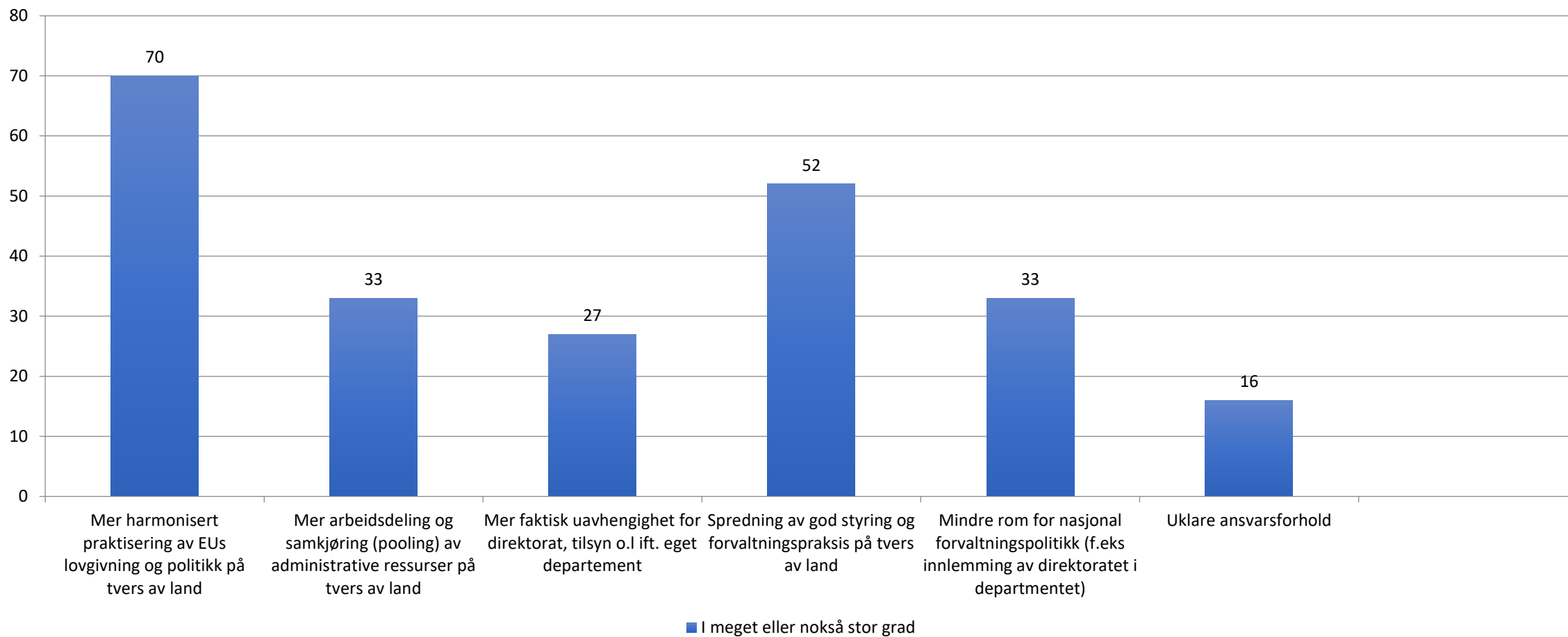
	Departement		Direktorat	
	antall svar	svarprosent	antall svar	svarprosent
1976	784	72		
1986	1185	72	1072	68
1996	1497	72	1024	64
2006	1874	67	1452	59
2016	2322	60	1963	60

Tabell 1. Antall ansatte i departementer og direktorater over tid

	1976	1986	1996	2006	2016
Departementer	2812	3491	3945	4350	4752
Direktorater, sentralenheter	-	-	9182	11040	15359

Nasjonale direktorater, tilsyn o.l. er ofte knyttet sammen på tvers av landegrensene gjennom EU-nettverk:

I hvilken grad mener du at EU-nettverk på ditt saksområde kan føre til: (prosent)



Dersom det ved inkorporering eller praktisering av EU-regler på ditt saksområde oppstår konflikt mellom politisk ledelses ønsker og EU-reglernes krav; hvordan vil du da forholde deg?

	<i>Departement</i>	<i>Direktorat/tilsyn</i>
Primært ivareta politisk ledelses ønsker	11	15
Søke å ivareta både politiske ledelses ønsker og EU-reglernes krav	84	68
Primært ivareta EU-reglernes krav	5	17
N	608 (100)	476 (100)

Effektiv europapolitikk?

- Politisk **vilje**
- Administrativ **evne**
- Politisk vilje gjennom 20 år: Kjennetegnet av stabilitet, og fokus på å gjøre hjemmeleksen: Koordinere apparatet for derigjennom å påvirke EU
- Administrativ evne gjennom 20 år: politisk abdisering, administrativ aktivitet – men mer fragmentering enn koordinering
- Forutsetningene for aktiv europapolitikk brister, fordi:
 - Norges tilknytningsform til EU hindrer nasjonal innflytelse
 - Norsk europaforvaltning begrenser nasjonal koordinering
 - Sentralforvaltningens almene virkemåte begrenser rask endring etter politisk vilje
 - Kjennetegnet av stabilitet over tid
 - Kjennetegnet av avpolitisering av forvaltningens EU/EØS/Schengen-arbeid