



UNIVERSITY OF AGDER

NASJONAL ADMINISTRATIV

SUVERENITET –

MYTE ELLER REALITET?

ISL WORKING PAPER

2013:1

Department of Political Science and Management
University of Agder

ISSN 1893-2347

Morten Egeberg

Jarle Trondal



NASJONAL ADMINISTRATIV SUVERENITET – MYTE ELLER REALITET?

Morten Egeberg og Jarle Trondal

Innledning

Grunnloven sier at Norge skal være et selvstendig rike. Hva som skal forstås med dette i praksis, i en verden preget av gjensidig avhengighet mellom land innenfor en rekke politikkområder, er mindre klart. Utfra en formell betraktning er det noe enklere; «selvstendig» kan da bety fravær av formell overnasjonalitet innenfor viktige politikkområder. Gjennom den folkerettslige EØS-avtalen har Norge, i motsetning til EUs medlemsland, styrt unna formell overnasjonalitet. Til tross for EUs overnasjonale karakter på de fleste politikkområder har det likevel vært vanlig å si at også medlemsstatene nyter en form for *administrativ suverenitet*. Med dette menes at selv om EUs politikk (for eksempel i form av lover) kommer i stand på en overnasjonal måte, har det likevel i hovedsak vært opp til nasjonale myndigheter å stå for den pålagte gjennomføringen. Ved at EUs lover i stor grad har vært gitt i form av direktiver, kan dette ha gitt nasjonale myndigheter betydelig rom for tilpasning i iverksettingsfasen. Mye tyder imidlertid på at også den administrative suvereniteten er under press, noe som kommer til uttrykk på minst tre måter: For det første ser vi en tendens til at Kommisjonen, ofte understøttet av et raskt voksende antall EU-byråer, involverer seg direkte i hvordan EU-lovgivning skal praktiseres ved å samarbeide tett med nasjonale direktorater og tilsyn, gjerne uten å innlemme nasjonale departementer tilsvarende. EU-myndighetene mangler egne etater på det nasjonale nivået, men synes altså i stedet å

knytte seg sterkt til allerede relativt fristilte nasjonale direktorater og tilsyn som således får en «to-hattet» rolle i forhold til eget departement på den ene siden, og i forhold til Kommisjonen og EU-byråer på den andre siden. I en viss forstand blir således nasjonale direktorater og tilsyn deler av *to* administrasjoner; en nasjonal så vel som en felles unionsadministrasjon. Dermed utfordres den parlamentariske styringskjeden storting-regjering-departement-direktorat (jf. Olsen 1978). For det andre er det tegn på at EU-lovgivning i form av forordninger anvendes oftere, noe som også gir mindre handlingsrom for nasjonale myndigheter i iverksettingsfasen (NOU 2012:2: 110). For det tredje har Kommisjonen og enkelte EU-byråer rett til å treffe bindende avgjørelser i enkelte individuelle saker. Til sammen antas dette å lede til mer ensartet gjennomføring av fellesskapets politikk. I dette kapitlet vil vi imidlertid konsentrere oss om det første punktet. Vi viser i dette kapitlet at norsk forvaltnings virkemåte under EØS-avtalen i praksis ikke synes vesentlig forskjellig fra virkemåten til medlemsstatenes forvaltning når det gjelder iverksettingsfasen. Også den norske «administrative suvereniteten» er således under press.

I neste seksjon er formålet å teoretisere nasjonal forvaltnings rolle ved iverksetting av EUs politikk. Dernest skal vi empirisk belyse administrativ kapasitetsbygging på EU-nivå, eller det vi også kaller ny senterdannelse når det gjelder utøvende makt i Europa. Neste seksjon omhandler i hvilken grad direktorater og tilsyn i praksis opererer på armlengdes avstand fra departementene, noe som antas å betinge hvor tett koplingen til ulike EU-myndigheter kan bli: Slik kopling blir vanskelig dersom departementet er tett på det underliggende direktoratet. Så analyseres hvordan EUs utøvende myndigheter, dvs. Kommisjonen og EU-byråer, forholder seg til norske sentrale myndigheter, dvs. departementer, direktorater og tilsyn, når EU-regelverk skal anvendes i Norge. Før vi

konkluderer kapitlet reiser vi også spørsmålet om hva EU betyr for handlingsrommet i den nasjonale forvaltningspolitikken: Hvilke føringer legger EU-lovgivningen på muligheten for å «rigge» eget forvaltningsapparat; f.eks. for å flytte direktorats- og tilsynsoppgaver (tilbake) til departementene dersom en ønsker å styrke muligheten for politisk styring?

Fler-nivå-forvaltning i teoretisk belysning

Internasjonale (statlige) organisasjoner vedtar regelverk f.eks. for å håndtere grenseoverskridende handel, transport eller miljøutfordringer. Det er likevel opp til medlemsstatene å bestemme om de ønsker å inkorporere dette regelverket i egen lovgivning og, om de velger slik inkorporering, å stå for anvendelsen av regelverket i konkrete saker. Frivillig inkorporering uttrykker formell statlig suverenitet, mens *nasjonal kontroll over regelverkets anvendelse* uttrykker administrativ suverenitet. Når iverksetting av internasjonalt regelverk overlates til medlemsstatene selv, som beskrevet ovenfor, kaller vi dette «indirekte iverksetting». Også EU har i utgangspunktet adoptert denne iverksettingsformen som sin hovedform, med ett viktig unntak: inkorporeringen er ikke frivillig. Medlemslandene selv, inkludert EØS-landene, står for hvordan EUs direktiver skal skrives inn i nasjonale lovtekster, og nasjonale myndigheter er i utgangspunktet de som skal forvalte regelverket i praksis.

Et viktig poeng i dette kapitlet er at selv om internasjonale organisasjoner og EU i utgangspunktet deler den indirekte iverksettingsformen, så er det trekk ved EUs institusjonelle oppbygning som trekker iverksettingspraksisen over mot mer «direkte iverksetting», dvs. at EUs myndigheter (Kommissjonen og EU-byråene) kommer til å involvere seg i medlemslandenes (og EØS-landenes) anvendelse av det felles

regelverket, og dermed utfordrer den administrative suvereniteten. For det første er det slik at de fleste internasjonale organisasjoner bare har en lovgivningsfunksjon.

Organisasjonenes sekretariater er ment å understøtte denne funksjonen. Det foreligger altså vanligvis ikke administrativ kapasitet for utøvende funksjoner, som det å følge opp iverksettingen av internasjonalt regelverk på det nasjonale plan. Annerledes med EU: Her har vi å gjøre med funksjonell spesialisering, noe som betyr at det ikke bare finnes institusjoner for lovgivning (Europaparlamentet og Unionsrådet), men også for utøvende makt (som Kommisjonen) og for dømmende makt (EU-domstolen).

Eksistensen av utøvende organer, som Kommisjonen og EU-byråene, innebærer at det finnes organer som nettopp har som en av sine oppgaver å følge opp iverksetting på det nasjonale plan, og de har, sammenlignet med internasjonale organisasjoner, kapasitet i form av personalstaber til å gjøre dette (Egeberg 2006; Trondal 2010).

For det andre er internasjonale organisasjoner primært organisert etter et territorielt prinsipp. Dette betyr at deres styringsstruktur reflekterer en politisk orden basert på geografiske enheter; i dette tilfelle stater. Dette understøttes av at det som regel er representanter for medlemsregjeringene som sitter i de viktigste organene, ofte kalt ministerråd. Den politiske ledelsen i internasjonale organisasjoner har altså sin primære institusjonstilknytning på det nasjonale plan, noe som antas å bety at representantenes lojalitet først og fremst vil være rettet mot sistnevnte, og bare dernest mot de respektive internasjonale organisasjonene som sådanne (Egeberg 2012a). Gitt måten internasjonale organisasjoner er bygd opp på, er det således liten grunn til å anta at de vil utfordre det intergovernmentale (mellomstatlige) systemet på noen avgjørende måte. Annerledes med EUs utøvende makt: Kommisjonens sektor- og funksjonsspesialiserte struktur, fra topp til bunn, gir ikke medlemsstatene som sådanne

en tilsvarende privilegert adgang til beslutningsprosessene (Trondal m.fl. 2010). I tillegg kommer at den politiske ledelsen i Kommisjonen, kommisærene, har sin primære institusjonstilknytning til Kommisjonen. Til sammen betyr dette at de ofte legger overnasjonale hensyn til grunn for sine avgjørelser (Egeberg 2012a). I sin samhandling med nasjonale myndigheter kan derfor Kommisjonen komme til å opptre med sin egen agenda i en helt annen grad enn internasjonale organisasjoner, hvis agenda i langt større grad er under kontroll av medlemsstatene selv. Således utfordres også den nasjonale, administrative suvereniteten.

Når Kommisjonen og EU-byråene skal ivareta sine oppgaver knyttet til å overvåke iverksetting på det nasjonale plan, er det naturlig å tenke seg at de søker samarbeid med de nasjonale myndighetsorganene som står for anvendelsen av det felles regelverket. På det nasjonale plan er dette ofte direktorater og tilsyn snarere enn departementer. Det synes i løpet av de to siste ti-årene å ha foregått en storstilt utskilling av oppgaver, herunder iverksettingsoppgaver, fra departementer til direktorater og tilsyn. En slik reformbølge, ofte forbundet med «New Public Management» («NPM»), har skjedd i større eller mindre utstrekning i de fleste vestlige land, og har ikke sjelden blitt knyttet til forvaltningspolitiske initiativ fra OECD eller EU (Christensen og Læg Reid 2006). En rekke land, herunder de nordiske, har imidlertid i lang tid, helt uavhengig av NPM, hatt direktorater og lignende sentraladministrative organer utenfor departementene (Læg Reid og Pedersen 1999; Verhoest m.fl. 2010). Siden slike forvaltningsorganer ikke bare formelt sett men også reelt sett arbeider på armlengdes avstand fra departementene, f.eks. ved å være mindre eksponert for politisk styring (Egeberg 2012b), er det neppe egnet til å overraske dersom Kommisjonen og EU-byråer orienterer seg nettopp mot slike organer. I mangel av egne organer på det nasjonale

nivået kan delvis fristilte nasjonale forvaltningsorganer fremstå som særlig attraktive samarbeidspartnere. Vi kan tenke oss at nasjonale direktorater således kan fremstå med «to hatter»; en i forhold til overordnet departement og en i forhold til EU-myndigheter (Egeberg 2006). Siden EU-myndighetene involveres direkte i den nasjonale praktiseringen av det felles regelverket, samt kan ha sin egen agenda, settes den nasjonale, administrative suvereniteten under press. Sentrifugale krefter ledes inn, ikke bare i nasjonalstaten (slik teoretikere innen flernivå-perspektivet tenkte seg at sub-nasjonale regioner ville kople seg direkte opp mot det overnasjonale nivået (Marks m.fl. 1996)), men endog i det sentrale regjeringsapparatet. Spørsmålet blir derfor om vi ser en tendens til at nasjonale direktorater og tilsyn blir deler av *to* administrasjoner; både en nasjonal administrasjon og en unionsadministrasjon? Generelt sett vet vi imidlertid at to faktorer kan styrke et departements kontroll over en underliggende etat, og dermed motvirke kooptering utenfra: For det første synes dette å være tilfelle dersom departementet inneholder enheter som i noen grad overlapper det underliggende organets portefølje («organisatorisk duplikasjon»). For det andre inntreffer dette ved politisering (målt ved økt debatt og strid) på saksfeltet (Egeberg og Trondal 2009a).

Empiriske observasjoner

Dette avsnittet analyserer administrativ suverenitet (Seksjon 3) og noen forutsetninger for at denne kan utfordres. To sentrale forutsetninger er kapasitetsutvikling i EUs utøvende myndighet (Seksjon 1), og relativt stor grad av vertikal spesialisering og administrativ uavhengighet for nasjonale direktorater og tilsyn (Seksjon 2).

1) Kapasitetsutvikling i EUs utøvende myndighet

EUs utøvende myndighet består av det vi kan kalle det administrative senter som består av Kommisjonen og den nye utenriktjenesten EEAS (European External Action Service). I tillegg er EUs utøvende myndighet i praksis utvidet gjennom institusjoner i Kommisjonens nære omgivelser. Disse utgjøres i hovedsak av såkalte EU-byråer.

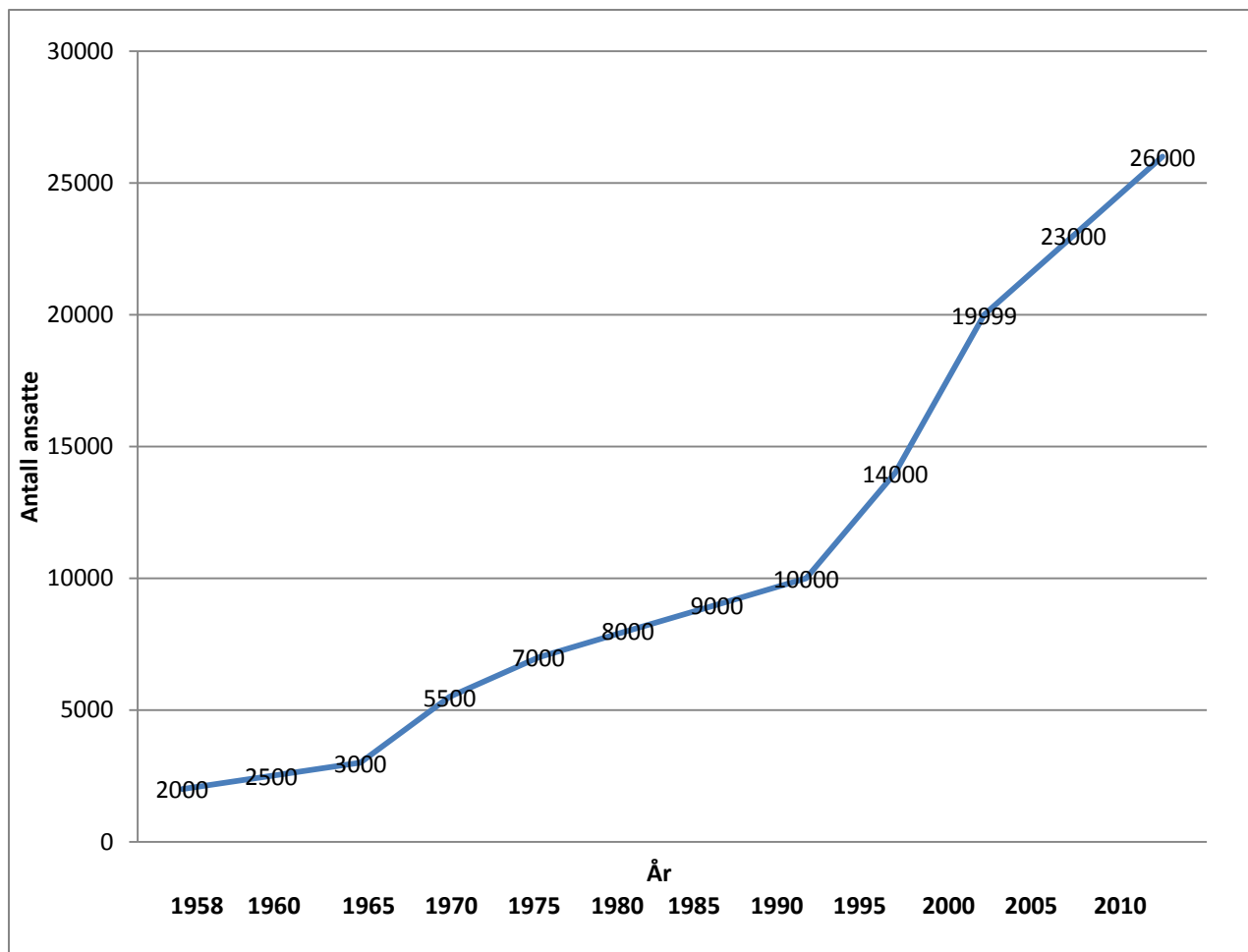
Veksten i Kommisjonen

Den administrative kapasiteten til Kommisjonen, målt etter antall ansatte, har økt gradvis gjennom 60 år. Som Figur 1 viser nedenfor, har den administrative kapasitetsbyggingen internt i Kommisjonen aldri blitt redusert på noe tidspunkt i denne tidsperioden. Til tross for offentlig kritikk mot 'Brussel-byråkratiet' – kanskje særlig etter at Santer-Kommisjonen falt i 1999 – har Kommisjonens administrasjon vokst kontinuerlig. Kommisjonens stab har vokst fra 280 tjenestemenn i 1953 til 680 i 1957. Allerede i desember 1958 passerte Kommisjonen de første 1000 tjenestemenn (Bitsch 2007: 58; Dumoulin 2007: 219). Offisielt var bemanningen av Kommisjonen ferdig i 1961, men veksten i personalet nådde 2892 i 1967, og i 1972 hadde Kommisjonen en total stab på 5778 (Dumoulin 2007: 220). Mens Kommisjonen («the High Authority») i 1953 var dominert av nasjonale eksperter som hadde relativt korte kontrakter, har Kommisjonens stab i ettertid blitt dominert av tjenestemenn med fast ansettelse og utsikt til livslang karriere. Tall viser, for eksempel, at i 2000 hadde 19 av 22 generaldirektører mer enn ti års ansiennitet i Kommisjonen (Georgakakis og Lassalle 2007: 12).

Det er flere årsaker til veksten i Kommisjonens administrasjon. EUs utvidelse av antall medlemsstater er en viktig forklaring. Siden sist utvidelse har mer enn 4000 nye tjenestemenn blitt rekruttert fra de nye medlemsstatene (Kurpas m.fl. 2008: 46). En

annen årsak har vært veksten i EUs saksportefølge. Økningen i EUs lovgivende og i økende grad utøvende oppgaver setter krav til Kommisjonens administrative kapasitet til både å utrede og iverksette. Kommisjonen har satt stadig større fokus på iverksetting av lovgivning. Derfor har betydningen av administrativ iverksettingskapasitet – både på EU-nivå men i stor grad også i medlemslandenes administrasjoner – økt. I tillegg har Kommisjonen signalisert et ønske om å redusere de legale frihetsgradene til medlemsstatene i denne iverksettingen. En måte å gjøre dette på er å øke omfanget av forordninger i forhold til direktiver (Monti 2010). Utviklingen av EØS-avtalen over tid viser også i praksis at forordninger har økt relativt på bekostning av direktiver (NOU 2012:2: 110). Dette reduserer nasjonalt handlingsrom ved gjennomføring av EU-lovgivning (St.meld. nr. 5 (2012-13): 5) og trolig også det nasjonale handlingsrom forvaltningen har når den skal praktisere denne lovgivningen.

Figur 1 Antall ansatte i Kommisjonen, fordelt på femårsintervaller



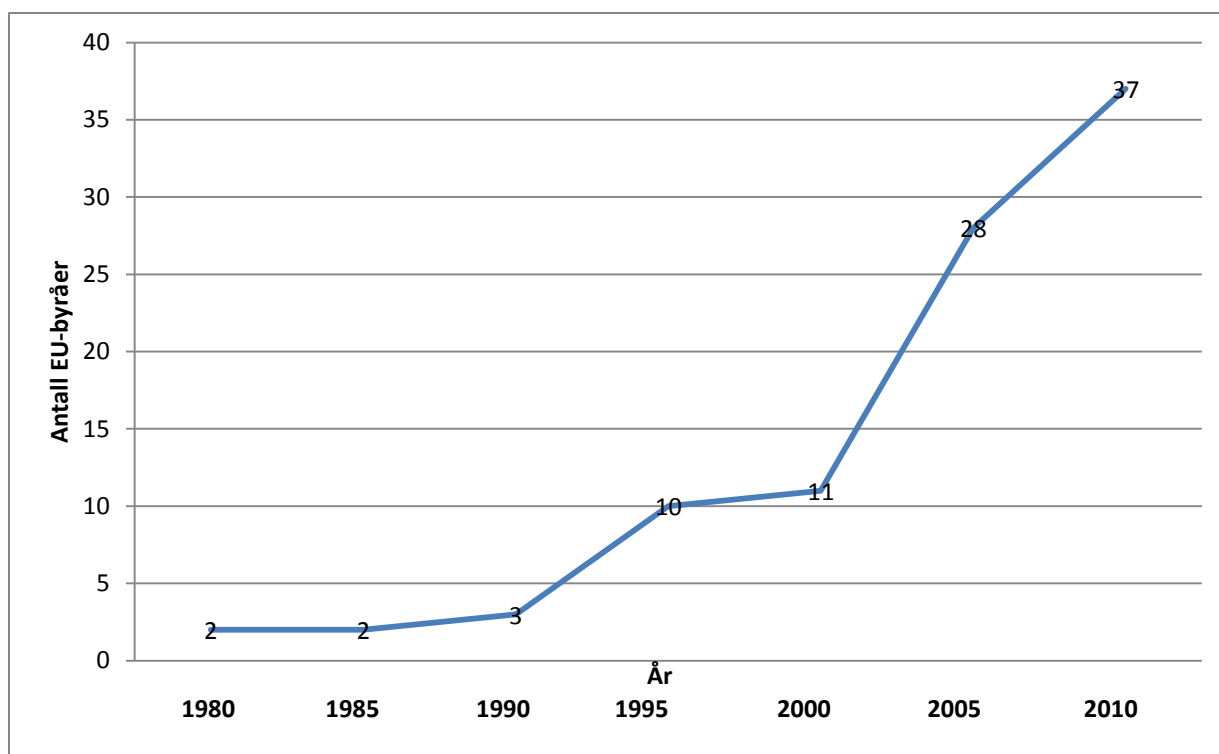
I tillegg til administrativ kapasitetsbygging internt i Kommisjonen (ca. 26 000 ansatte) og i EEAS (1643 ansatte når tilsettingsprosessen er ferdig) har det i økende grad også vokst fram administrativ kapasitet utenfor Kommisjonen. Denne kapasiteten består i hovedsak av EU-byråer, men i praksis også nasjonale direktorat og tilsyn. Som vi viser i Seksjon 3, har norske direktorat og tilsyn fått en rolle som i noen grad innebærer å være «direkte» iverksettelsesmyndighet av EU-lovgivning.

Fremveksten av EU-byråer

Etableringen av direktorats-lignende organer på EU-nivået, såkalte EU-byråer, har stort sett funnet sted i løpet av de siste tjue årene. Det finnes nå (2013) nærmere 40 slike (Figur 2). Denne utviklingen anser regjeringen som særlig utfordrende for nasjonal

administrativ suverenitet (St.meld. nr. 5 (2012-13): 45). Opprettelsen av EU-byråer kan ses som et kompromiss mellom på den ene side funksjonelle behov for mer reguleringskapasitet på europeisk nivå og, på den annen side, medlemsstaters motvillighet med hensyn til å overføre mer makt til Kommisjonen (Kelemen 2002). Det ser imidlertid ikke ut til at denne tilveksten hva angår administrativ kapasitet på EU-nivået har skjedd på bekostning av administrativ kapasitetsutvikling internt i Kommisjonen: Kommisjonen har også i samme tidsrom sett en betydelig økning i antall ansatte (se Figur 1). Stabens størrelse kan også fortelle noe om kapasiteten i disse instansene: Mens Kommisjonen har om lag 26 000 fast ansatte tjenestemenn (noe avhengig av hvilke kategorier som telles med), har EU-byråene i dag om lag 5000 tjenestemenn. Vi ser også en stadig økning i antallet EU-byråer, at nye byråer som etableres får større formell beslutningsmakt (i enkeltsaker) sammenlignet med eldre EU-byråer, og at slike instanser etableres på relativt viktige politikkområder. Som et eksempel har EU vedtatt etableringen av tre nye finanstilsyn samt en bankunion for å sikre finansiell stabilitet i euroområdet. Denne «unionen» skal administrativt håndteres av Den europeiske sentralbanken i Frankfurt. Siden 2008 har derfor veksten i antall EU-byråer akselerert, og det er ikke rapportert annet enn vekst i den administrative kapasiteten som slike EU-byråer representerer.

Figur 2 Antall EU-byråer, fordelt på femårsintervaller



Trekk ved byråenes organisasjon reflekterer noe av skepsisen mot ytterligere styrking av utøvende makt på det europeiske nivået: For det første er ofte mandatet begrenset til oppgaver knyttet til informasjonsbehandling og dokumentasjon, samt tilrettelegging for nettverksaktiviteter mellom nasjonale reguleringsmyndigheter innenfor samme saksfelt. For det andre har som regel byråene et styre hvor sammensetningen er dominert av representanter for nasjonale myndigheter. Den faktiske kontrollen medlemslandene har over byråenes aktiviteter skal imidlertid ikke overdrives. Dels er det å fremlegge informasjonsgrunnlaget for formelle beslutninger ikke uten betydning for utfallet, dels er det påvist en viss oppgaveekspansjon i retning av mer typiske (kvasi-) reguleringsoppgaver (Groenleer 2009). En spørreskjemaundersøkelse i EU-byråenes ledersjikt tyder på at så mange som halvparten av lederne bruker mye av sin arbeidstid på (kvasi-) reguleringsoppgaver som det å treffe enkeltvedtak, forberede enkeltvedtak for Kommisjonen, utstede retningslinjer for hvorledes EU-regelverk skal praktiseres

nasjonalt, involvering i nasjonale myndigheters behandling av enkeltsaker, samt forberedelse av nytt EU-regelverk (Egeberg og Trondal 2011).

Styrenes reelle kontroll over byråenes virksomhet skal heller ikke overdrives. Studier har pekt på at så vel styrenes betydelige størrelse som forholdsvis lave møtefrekvens begrenser styringsevnen. Det synes også å være en tendens til at nasjonale representanter i styrene er dårlig forberedt og at de involverer seg forholdsvis lite i diskusjonene (Busuioc og Groenleer 2012). De nasjonale representantene er som regel direktørene for nasjonale direktorater som arbeider innenfor de respektive EU-byråenes saksfelt. (Norske direktører er også ofte med, men gjerne uten stemmerett.) Styremedlemskapet kommer derfor på toppen av en ellers krevende rolle.

Sammenlignet med departementsansatte er direktoratsansatte, inkludert lederne, mer avskjermert fra signaler fra politisk ledelse (se neste avsnitt). De nasjonale styrerepresentantene er derfor ikke entydige regjeringsrepresentanter. Det er dokumentert at Kommisjonen (som også er representert i styret) er byråenes viktigste partner i det daglige arbeidet. Nasjonale departementer og Unionsrådet styrker sitt grep når saker politiseres eller får en klarere regulativ karakter, men Kommisjonen forblir også under slike betingelser den ledende institusjonen i byråenes verden (se nedenfor).

Basert på en spørreskjemaundersøkelse blant topp- og mellomledere i 16 EU-byråer (54 respondenter), har vi mulighet til å observere hvor tette relasjoner det er mellom EU-byråene og Kommisjonen. Tabell 1 rapporterer hvilke oppgaver lederne for EU-byråene i hovedsak arbeider med. Tabellen viser at lederne arbeider med et bredt spekter med oppgaver. Informasjonsarbeid, nettverksarbeid og intern-administrasjon er ansett som de viktigste oppgavene. I tillegg ser vi at EU-byråer også arbeider med det vi kan kalle

regulerende eller (kvasi-) regulerende oppgaver, slikt som å håndtere enkeltsaker, forberede enkeltsaker for Kommisjonen, utstede retningslinjer for hvorledes nasjonale myndigheter skal praktisere EU-lovgivning, og hvordan nasjonale myndigheter skal håndtere enkeltsaker. Lignende observasjoner er gjort blant direktører i norske direktorater og tilsyn: Deres forhold til EU-byråer peker også klart i retning av oppgaver som omfatter mer enn bare informasjonsinnsamling og -utveksling: EU-byråenes involvering i iverksetting av EU-lovgivning omfatter også utforming av retningslinjer og engasjement i enkeltsaker som norske direktorater og tilsyn håndterer (Egeberg m.fl. 2012). Dersom vi slår sammen oppgaver som er klart regulerende og oppgaver som ligger i gråsonen (Tabell 1), så kan vi slå fast at så mange som 50 prosent av topp- og mellomledere i EU-byråer bruker mye av sin tid på regulerende og (kvasi-) regulerende oppgaver.

Tabell 1 EU-byråenes oppgaver, rangert etter mengde tid som ledere i EU-byråene benytter på følgende oppgaver (prosent som rapporterer 'nokså mye' eller 'veldig mye')*

| | <i>Nokså mye eller mer</i> | <i>Noe</i> | <i>Nokså lite eller mindre</i> | <i>Total</i> |
|--|--------------------------------|------------|------------------------------------|--------------|
| Informasjon, data, statistikk | 57 | 20 | 22 | 100 (54) |
| Byråets budsjett/ressursallokering | 54 | 26 | 20 | 100 (54) |
| Fasilitering av samarbeid mellom nasjonale direktorat og tilsyn på eget saksområde | 51 | 16 | 33 | 100 (49) |

| | | | | |
|---|----|----|----|-------------|
| Personalpolitikk: rekruttering, forfremmelse | 46 | 20 | 33 | 100 (54) |
| Beslutninger i enkeltsaker | 26 | 14 | 60 | 100 (42) |
| Forberede enkeltsaker for Kommisjonen | 22 | 24 | 53 | 100 (45) |
| Utstede retningslinjer for nasjonal praktisering av EU-lovgivning | 17 | 7 | 76 | 100 (41) |
| Forberede ny/endre EU-lovgivning | 15 | 24 | 61 | 100 (46) |
| Involvering i nasjonale direktoraters og tilsyns praktisering av enkeltsaker | 10 | 13 | 77 | 100 (39) |

Originalt spørsmål: "Concerning your own issue area: how much time is being used on the following tasks:"

** Original verdiskala: Veldig lite/ingenting (Verdi 1), nokså lite (Verdi 2), noe (Verdi 3), nokså mye (Verdi 4), veldig mye (Verdi 5).*

Tabell 2 rapporterer hvordan topp- og mellomledere i EU-byråene vurderer maktstrukturene omkring disse, både når det gjelder policy-formulering og -iverksetting. Tabellen viser at disse vurderingene varierer i de ulike fasene av EUs beslutningssyklus. I policy formuleringsfasen vurderes 'moder-DGet' i Kommisjonen, stående komiteer i Europaparlamentet på eget saksområde, samt Rådet som spesielt innflytelsesrike. I iverksettingsfasen ser vi derimot at vurderinger av innflytelse flyttes relativt mot eget byrå og nasjonale direktorater og tilsyn, men Kommisjonen vurderes fremdeles å være den mest innflytelsesrike institusjonen utenfor eget byrå også på dette stadiet av beslutningssyklusen. Det må imidlertid bemerkes at respondentene *kan*

tilskrive eget tilsyn for mye vekt: En indikasjon på dette er at våre respondenters vurderinger av EU-byråenes rolle ikke deles av direktører i norske direktorater og tilsyn. Norske direktører rangerer viktigheten av EU-byråer langt lavere enn nasjonale departementer, nasjonale direktorater og tilsyn, og Kommisjonen med hensyn til å influere hvorledes EU-regler praktiseres (Egeberg og Trondal 2009b; Egeberg m.fl. 2012).

Tabell 2 Prosent ledere i EU-byråer som oppfatter følgende institusjoner som innflytelsesrike (prosent som rapporterer 'nokså mye innflytelse' eller 'veldig mye innflytelse'), med hensyn til politikkformulering (utvikle nye/endre eksisterende EU politikk og lovgivning), og med hensyn til politikk-iverksetting (praktisering av EU-politikk/håndtering av EU-lovgivning)*

| | <i>Politikk- formulering</i> | <i>Politikk- iverksetting</i> |
|--|----------------------------------|-----------------------------------|
| Eget (EU-)byrå | 53 | 77 |
| Byråets styre (management board) | 45 | 51 |
| Kommisjonens DG(er) innenfor eget saksområdet | 86 | 69 |
| Andre DGer i Kommisjonen | 34 | 22 |
| Europaparlamentets stående komite på eget saksområde | 58 | 15 |
| Rådet | 70 | 24 |
| Nasjonale direktorat og tilsyn | 37 | 61 |
| Nasjonale departement | 33 | 50 |

| | | |
|--|----|----|
| Nasjonale interessegrupper | 18 | 15 |
| Europeiske/transnasjonale interessegrupper | 33 | 23 |
| Internasjonale intergovernmentale organisasjoner | 33 | 23 |
| Gjennomsnittlig N | 49 | 49 |

Originalt spørsmål: "Concerning your own issue area, how influential are the following institutions/actors when it comes to policy formulation (developing new/changing existing EU policies and legislation)" and "when it comes to policy implementation (practicing EU policies/applying EU legislation)?"

** Original verdiskala: Veldig lite/ingen innflytelse (verdi 1), nokså liten innflytelse (verdi 2), både og (verdi 3), nokså mye innflytelse (verdi 4), veldig mye innflytelse (verdi 5).*

Tabell 3 rapporterer *kontaktmønstre* til topp- og mellomledere i EU-byråene. Nok en gang fremstår Kommisjonen som en sentral institusjon - i særlig grad »moder-DGet» - i det daglige liv til EU-byråene. I tillegg er kontakt med nasjonale direktorater og tilsyn samt (transnasjonale) interessegrupper viktige. Endelig, siden den viktigste rollen til EU-byråene ligger til iverksettingsfasen av EUs beslutningssyklus, så gir det mening at Europaparlamentet og Rådet vurderes som mindre sentrale kontaktpunkter for EU-byråene.

Tabell 3 Prosent ledere i EU-byråer som rapporterer følgende kontakter (for eksempel møter, e-post, telefon) på eget saksområde (prosent som rapporterer 'nokså mye' eller 'veldig mye')*

| | |
|--|----|
| Kommisjonens DG(er) innenfor eget saksområde | 70 |
| Andre DGer i Kommisjonen | 30 |
| Europaparlamentets stående komite på eget saksområde | 8 |

| | |
|--|----|
| Rådet | 10 |
| Nasjonale direktorat og tilsyn | 55 |
| Nasjonale departement | 21 |
| Nasjonale interessegrupper | 14 |
| Europeiske/transnasjonale interessegrupper | 49 |
| Internasjonale intergovernmentale organisasjoner | 34 |
| Gjennomsnittlig N | 51 |

Originalt spørsmål: "Concerning your own issue area, how often is it contacts (e.g. meetings, emails, phone calls) with the following institutions?"

** Original verdiskala: Veldig lite/ingen kontakt (Verdi 1), nokså lite (Verdi 2), både og (Verdi 3), nokså mye (Verdi 4), veldig mye (Verdi 5).*

En alternativ måte å måle maktrelasjoner på, er å spørre topp- og mellomledere i EU-byråene hvilke *hensyn* de vektlegger når skjønn utøves i deres daglige arbeid. Når funnene i tabell 4 (se nedenfor) vurderes må vi imidlertid være varsomme siden vurderinger av aktørinnflytelse (tabell 2 ovenfor) avviker fra vurderinger av viktige hensyn. En forklaring på dette avviket kan være at respondentene ble benyttet som informanter når de ble spurt om aktørinnflytelse, mens i spørsmålet om vurdering av viktige hensyn ble respondentene benyttet som respondenter som rapporterer om egen adferd. Derfor er resultatene ikke overraskende noe ulike i tabellene 2 og 4. Tabell 4 viser at topp- og mellomledere i EU-byråer vektlegger hensynet til eget byrå som mest viktig når de utøver skjønn. I tillegg til at dette funnet *kan* være overdrevet (se ovenfor), kan dette også indikere at EU-byråer har 'egen vilje', og at de således er mer enn kun redskaper for andre institusjoner. Likevel, i tråd med et av hovedfunnene ovenfor

vurderes hensynet til Kommisjonen som sentralt. Endelig vektlegges profesjonell ekspertise og hensynet til berørte parter. Det er verdt å notere at ingen topp- eller mellomledere i EU-byråene rapporterer at de vektlegger hensyn til eget fødeland.

Tabell 4 Prosent ledere i EU-byråer som oppfatter følgende hensyn som viktige når de utøver skjønn i eget arbeid (prosent som rapporterer 'nokså viktig' eller 'veldig viktig')*

| | |
|---|----|
| Hensynet til eget (EU-)byrå | 94 |
| Faglig-profesjonelle hensyn | 78 |
| Hensynet til nasjonale direktorat og tilsyn | 39 |
| Hensynet til nasjonale departement | 41 |
| Hensynet til Rådet | 33 |
| Hensynet til Kommisjonens DG(er) innenfor eget saksområde | 77 |
| Hensynet til andre DGer i Kommisjonen | 33 |
| Hensynet til Europaparlamentets stående komite på eget saksområde | 40 |
| Hensynet til berørte parter/klienter | 70 |
| Hensynet til eget land | 0 |
| Gjennomsnittlig N | 50 |

Originalt spørsmål: "How important are the following concerns/considerations when you exercise discretion in your work?"

** Original verdiskala: veldig lite/ikke viktig (Verdi 1), nokså uvesentlig (Verdi 2), både og (Verdi 3), nokså viktig (Verdi 4), veldig viktig (Verdi 5).*

Samlet sett tolker vi EU-byråenes rolle som langt på vei å utgjøre et supplement til Kommisjonen og dermed byggingen av utøvende makt på det europeiske nivået.

2) Direktorat og tilsyn med en viss uavhengighet fra departementene

I motsetning til nasjonal sentraladministrasjon mangler Kommisjonen og EU-byråer egne organer på lavere styringsnivåer. I den neste seksjonen viser vi imidlertid at nasjonale iverksettingsmyndigheter, som direktorater og tilsyn, arbeider så tett sammen med de nevnte EU-organene at nasjonale direktorater og tilsyn i praksis langt på vei fungerer som *direkte* iverksettingsmyndighet for EU-lovgivning. Denne rollen utfordrer i praksis nasjonal administrativ suverenitet mer fundamentalt enn i de tilfeller hvor rollen til direktorat og tilsyn primært er indirekte iverksettingsmyndighet.

I tillegg til at en styrket utøvende myndighet på EU-nivå er en forutsetning for utvikling av direkte iverksetting (se ovenfor), er det også en forutsetning at nasjonale direktorat og tilsyn i praksis er relativt uavhengige fra nasjonalt politisk lederskap. Basert på spørreskjemaundersøkelser i norsk sentraladministrasjon på tre tidspunkt (1986, 1996 og 2006)¹⁾, kan vi studere hvordan tjenestemenn i sentraladministrasjonen oppfatter sin relative uavhengighet fra politisk ledelse. Tabell 5 viser betydelig forskjell mellom tjenestemenn i departementene og i direktorater og tilsyn med hensyn til hvor sensitive de er for *signaler* fra politisk ledelse. Denne forskjellen i vurdering av uavhengighet er også stabil over tid, selv om tjenestemenn i direktorater og tilsyn legger noe mer vekt på politiske signaler i 2006 enn tidligere. Profesjonelle hensyn sees som viktig av et stort flertall på begge administrative nivåer på alle tre tidspunkt. Bruker- og klienthensyn vektlegges også relativt høyt, særlig blant tjenestemenn i direktorater og tilsyn.

Tabell 5 Prosent norske tjenestemenn som oppfatter at følgende signaler og hensyn er viktige når de utfører sitt arbeid^a

| <i>Ansatt i:</i> | <i>Departement</i> | | | <i>Direktorat og tilsyn</i> | | |
|--|--------------------|-------------|-------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| | <i>1986</i> | <i>1996</i> | <i>2006</i> | <i>1986</i> | <i>1996</i> | <i>2006</i> |
| Signaler fra politisk ledelse (regjeringen, statsråd, statssekretær) | 90 | 89 | 89 | 53 | 58 | 67 |
| Faglig-profesjonelle hensyn | 90 | 91 | 95 | 92 | 93 | 94 |
| Signaler fra brukere, klienter, berørte parter | 67 | 58 | 67 | 80 | 71 | 77 |
| Gjennomsnittlig N | 794 | 1435 | 1848 | 635 | 975 | 1333 |

Originalt spørsmål: "Hvilken vekt tillegger du hvert av de følgende hensyn ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver?"

a) Tabellen kombinerer verdiene 1 og 2 på den følgende originale verdiskalaen: veldig viktig (Verdi 1), nokså viktig (Verdi 2), både og (Verdi 3), nokså uvesentlig (Verdi 4), meget uvesentlig (Verdi 5).

Tjenestemenns vurdering av egen uavhengighet fra politisk ledelse kan betinges av hvor omstridt et saksfelt er; målt ved graden av *politisk debatt* på eget saksområde. Ved å kontrollere for grad av politisk debatt som finner sted på tjenestemennenes eget saksområde, kan vi analysere effekten av politisk viktighet med hensyn til i hvilken grad tjenestemenn vektlegger signaler fra politisk ledelse. Spørsmålet om politisk debatt ble stilt i spørreskjemaundersøkelsene fra 1986 og 2006, men ikke i 1996. Tabell 6 viser at offentlig debatt gjør tjenestemenn mer politisk sensitive. Likevel, effekten av organisasjonsstruktur er hele tiden tydelig: Selv om grad av politisk debatt 'holdes konstant', så vektlegger en betydelig lavere andel tjenestemenn i direktorater og tilsyn signaler fra politisk ledelse enn tjenestemenn i departementene. Igjen, dette funnet er relativt konsistent over tid, og viser at tjenestemenn i direktorater og tilsyn oppfatter egen virksomhet som noe mer uavhengig fra politisk ledelse.

Tabell 6 Prosent norske tjenestemenn som vektlegger signaler fra politisk ledelse^a (regjering, statsråd, statssekretær), kontrollert for grad av offentlig debatt på saksområdet tjenestemennene arbeider på^b

| <i>Ansatt i:</i> | <i>Departement</i> | | | | <i>Direktorat og tilsyn</i> | | | |
|---|--------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>År:</i> | <i>1986</i> | | <i>2006</i> | | <i>1986</i> | | <i>2006</i> | |
| <i>Politisk debatt:</i> | <i>Mye</i> | <i>Lite</i> | <i>Mye</i> | <i>Lite</i> | <i>Mye</i> | <i>Lite</i> | <i>Mye</i> | <i>Lite</i> |
| Vektlegger signaler fra politisk ledelse ^b | 94 | 83 | 95 | 80 | 67 | 47 | 77 | 64 |
| N | 465 | 330 | 973 | 901 | 185 | 426 | 132 | 193 |

a) Denne variabelen kombinerer verdiene 1 og 2 på den følgende originale verdiskalaen: meget viktig (verdi 1), nokså viktig (Verdi 2), både og (Verdi 3), nokså uvesentlig (Verdi 4), meget uvesentlig (verdi 5).

b) Denne variabelen er dikotom med følgende verdier: Verdi 1 kombinerer de følgende to opprinnelige verdiene på variabelen: I meget stor grad (Verdi 1), i nokså stor grad (Verdi 2). Verdi 2 kombinerer de følgende tre opprinnelige verdiene på variabelen: både og (Verdi 3), i nokså liten grad (Verdi 4), i meget liten grad (Verdi 5).

Tabell 7 kontrollerer for tjenstemenns *stillingsnivå*. Tjenestemenn på høyere stillingsnivåer vektlegger signaler fra politisk ledelse i større grad enn tjenestemenn på lavere stillingsnivåer. Likevel, ved å holde stillingsnivå konstant ser vi at organisatorisk tilhørighet (departement vs. direktorat/tilsyn) gjør en forskjell: Tjenestemenn i direktorater og tilsyn er mindre tilbøyelig til å vektlegge signaler fra politisk ledelse enn tjenestemenn i departementene.

**Table 7 Prosent norske tjenestemenn som vektlegger signaler fra politisk ledelse^a
(regjering, statsråd, statssekretær), kontrollert for stillingsnivå^b**

| Ansatt i: | Departement | | | | | | Direktorat og tilsyn | | | | | |
|--|-------------|-----|------|-----|------|-----|----------------------|-----|------|-----|------|-----|
| | 1986 | | 1996 | | 2006 | | 1986 | | 1996 | | 2006 | |
| Stillingsnivå: | Høy | Lav | Høy | Lav | Høy | Lav | Høy | Lav | Høy | Lav | Høy | Lav |
| Vektlegger signaler fra politisk ledelse | 96 | 84 | 94 | 84 | 94 | 82 | 61 | 45 | 68 | 52 | 73 | 62 |
| N | 377 | 418 | 737 | 698 | 1030 | 789 | 275 | 337 | 332 | 609 | 578 | 730 |

a) Denne variabelen kombinerer verdiene 1 og 2 på den opprinnelige verdiskalaen: meget viktig (Verdi 1), nokså viktig (Verdi 2), både og (Verdi 3), nokså uvesentlig (Verdi 4), meget uvesentlig (Verdi 5).

b) Denne variabelen er dikotom med de følgende verdiene på departementsnivå: Høyt stillingsnivå omfatter byråsjef/rådgiver, underdirektør/rådgiver, avdelingsdirektør/rådgiver, ekspedisjonssjef/rådgiver, departementsråd/rådgiver. Lavt stillingsnivå omfatter konsulent, førstekonsulent/rådgiver. På direktoratsnivå omfatter høyt stillingsnivå de følgende fire nivåene: Underdirektør/rådgiver, avdelingsdirektør/rådgiver, assisterende direktør/rådgiver, direktør eller tilsvarende. Lavt stillingsnivå omfatter konsulent, førstekonsulent/rådgiver.

3) Nasjonal administrativ suverenitet under press

Samlet sett viser funnene ovenfor i seksjonene 1) og 2) sentrale betingelser for at norske direktorater og tilsyn i praksis kan fungere som noe mer «direkte» iverksettelsesmyndighet med hensyn til EU-lovgivning: De er mer uavhengige fra nasjonalt politisk lederskap enn departementsavdelinger, og det finnes betydelig administrativ kapasitet på EU-nivået for å følge opp nasjonal iverksetting i praksis.

Basert på sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2006, kan vi vise at blant norske direktoratsansatte som overhodet er berørt av EU, oppgir 61 prosent at direktoratet eller tilsynet praktiserer EU-lovgivning innenfor den ansattes eget saksområde. Denne praktiseringen er ikke ukontroversiell: 45 prosent av de departementsansatte som har "EU-praktiserende" direktorater på eget saksområde rapporterer at regjeringen av og til eller oftere har vært uenig i den måten EU-regelverket anvendes på (Egeberg og Trondal 2009b). Tabell 8 viser norske tjenestemenns vurdering av ulike instansers *viktighet* når det gjelder å påvirke eget direktorat eller tilsyns praktisering av EU-lovgivning.

Tabell 8 Prosent av norske tjenestemenn som sier at følgende instanser er viktige når det gjelder å påvirke direktoratets eller tilsynets anvendelse av EU-lovgivning^{a, b} (Kilde: sentraladministrasjonsundersøkelsen 2006 – se fotnote 1)

| <i>Ansatt i:</i> | <i>Departement</i> | <i>Direktorat og tilsyn</i> |
|---|--------------------|-----------------------------|
| Eget departement | 70 | 67 |
| Eget direktorat/tilsyn | 64 | 66 |
| Kommisjonen | 47 | 43 |
| EFTA s overvåkningsorgan (ESA) ^c | 58 | 36 |
| Kommisjonen og ESA (kombinert) | 64 | 51 |
| "Søsterdirektorater" i andre land | 19 | 32 |
| EU-byråer | 19 | 23 |
| Gjennomsnittlig N | 538 | 572 |

a) Tabellen inkluderer de tjenestemenn som rapporterer at eget direktorat og tilsyn anvender lover og regler som har sin opprinnelse i EU-vedtak ("hard law") innenfor eget saksområde.

b) Variablene for enkeltinstansers viktighet kombinerer verdi 1 og 2 på den følgende originale verdiskalaen: meget viktig (verdi 1), nokså viktig (verdi 2), både og (verdi 3), nokså uvesentlig (verdi 4), meget uvesentlig (verdi 5), vet ikke/ikke relevant (verdi 6).

- c) *ESA har som oppgave å overvåke iverksettingen av EU-lovgivning i EØS-landene Island, Norge og Lichtenstein.*

Norske departements- og direktoratsansatte er forholdsvis enige når det gjelder å vurdere hvilke instanser som er viktige. Dette bidrar til å styrke dataenes troverdighet. Begge gruppene av tjenestemenn tillegger direktorat og tilsyn stor egenvekt med hensyn til hvordan EU-lovgivning praktiseres. Bare overordnet departement anses som noe viktigere. Over halvparten anser også Kommisjonen og ESA (kombinert) som viktig når det gjelder å øve innflytelse på direktoraters og tilsyns anvendelse av EU-regelverk. En større andel av de departementsansatte oppfatter ESA som viktig, noe som kan henge sammen med at ESA først og fremst henvender seg til departementet ved mistanke om manglende oppfølging av EU-lovgivning. "Søsterdirektorater" i andre land og EU-byråer scorer betydelig lavere, men er ikke uten betydning. Endelig er det en tendens til at de samme personene vurderer ulike instanser som viktige *samtidig*; for eksempel er det slik at de som vurderer departementet som viktig også vurderer Kommisjonen som viktig (se Egeberg og Trondal 2009b). Dermed kan det oppstå kryssende forventninger til de direktoratsansattes praktisering av EU-lovgivning.

Det er likevel slik at dersom et saksfelt i stor grad er preget av strid, eller dersom vedkommende departement har organisasjonsenheter som overlapper direktoratets saksfelt ("organisatorisk duplikasjon"), så øker andelen som betegner departementet som viktig med hensyn til å påvirke direktoratets praktisering av EU-regelverk (Tabell 9). Mens 62 prosent av de direktoratsansatte som opplever lite offentlig debatt og lite duplikasjon anser departementet som viktig, gjelder dette for hele 90 prosent av dem som opplever både strid og duplikasjon. Tabell 9 rapporterer hvorledes praktisering av

EU-lovgivning blant tjenestemenn i norske direktorater og tilsyn er betinget av disse faktorene.

Tabell 9 Norske direktoratsansatte: Sammenheng mellom organisasjonsmessig "duplikasjon"^a og departementets viktighet når det gjelder på å påvirke direktoratets anvendelse av EU-lovgivning^b, kontrollert for omfanget av offentlig debatt på eget saksfelt^c (prosent) (Kilde: sentraladministrasjonsundersøkelsen 2006 - se fotnote 1)

| <i>Grad av offentlig debatt:</i> | <i>Stor grad</i> | | <i>Både og/liten grad</i> | |
|------------------------------------|------------------|-------------|---------------------------|-------------|
| | <i>Mye</i> | <i>Lite</i> | <i>Mye</i> | <i>Lite</i> |
| <i>Organisatorisk duplikasjon:</i> | | | | |
| Departementet viktig | 90 | 84 | 77 | 62 |
| Gjennomsnittlig N | (87) | (19) | (168) | (55) |

a) Variabelen kombinerer verdiene 1 og 2 på den følgende originale verdiskalaen: ja, (overlappende) avdeling i overordnet departement (verdi 1), ja, (overlappende) kontor, seksjon i overordnet departement (verdi 2) (Mye duplikasjon). Variabelen kombinerer videre verdiene 3 og 4: ja, øremerket(e) stilling(er) i overordnet departement (verdi 3); nei, ingen (overlappende) enheter/stillinger i overordnet departement (verdi 4) (Lite duplikasjon).

b) Variabelen kombinerer verdiene 1 og 2 på den følgende originale verdiskalaen: meget viktig (verdi 1), nokså viktig (verdi 2), både og (verdi 3), nokså uvesentlig (verdi 4), meget uvesentlig (verdi 5).

c) Variabelen kombinerer verdiene 1 og 2 på den følgende originale verdiskalaen: i meget stor grad (verdi 1), i nokså stor grad (verdi 2) (stor grad av offentlig debatt). Variabelen kombinerer videre verdiene 3, 4 og 5: både og (verdi 3), i nokså liten grad (verdi 4), i meget liten grad (verdi 5) (både og/liten grad av offentlig debatt).

Endelig viser tabell 10 hvordan norske direktorats- og tilsynsledere oppfatter innholdet i de relasjonene deres virksomheter har til EUs utøvende myndighetsorganer

(Kommissjonen og EU-byråer) samt nettverk av "søsterdirektorater" i andre land. Nesten alle mener at informasjonsutveksling, for eksempel om "best practice", finner sted. Men et stort flertall av direktørene mener også at alle tre relasjoner dreier seg om utforming og diskusjon av retningslinjer og standarder for anvendelse av EU-regelverk, samt utforming og diskusjon av enkeltsaker i forbindelse med praktisering av EU-lovgivning og programmer. At dette synes å være tilfelle også i forholdet til EU-byråer bekrefter det vi rapporterte i tidligere avsnitt om oppgaveekspansjon i retning av (kvasi-) reguleringsoppgaver i disse byråene. I tillegg utgjør formulering av nye regler og tiltak en del av innholdet i kontaktene, dog i noe mindre omfang i forholdet til EU-byråene.

Tabell 10 Prosent norske direktorats- og tilsynsledere som rapporterer at de relasjoner eget direktorat/tilsyn har med EU-byråer, Kommissjonen, og 'søsterdirektorater' i andre land omfatter følgende:^a (Kilde: Spørreundersøkelse blant direktorats- og tilsynsledere, 2008^b)

| | <i>Kommissjonen</i> | <i>EU-byrå</i> | <i>Nettverk av 'søsterdirektorat'</i> |
|---|---------------------|----------------|---------------------------------------|
| Formulering/diskusjon av retningslinjer, standarder etc. når EU-lovgivning/programmer iverksettes | 93 | 77 | 89 |
| Formulering/diskusjon av enkeltsaker når EU-lovgivning/programmer iverksettes | 71 | 69 | 82 |
| Formulering av ny EU-lovgivning/programmer | 82 | 50 | 67 |
| Informasjonsutveksling, 'best practice' | 97 | 94 | 100 |

| | | | |
|-------------------|----|----|----|
| Gjennomsnittlig N | 38 | 17 | 28 |
|-------------------|----|----|----|

a) Prosent som rapporterer 'ja'.

b) Undersøkelsen ble gjennomført blant alle toppledere for norske direktorat og tilsyn i 2008 i samarbeid med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Populasjonen utgjorde 48 ledere, hvorav 40 besvarte undersøkelsen (svarprosent = 83 prosent).

En rekke casestudier som inkluderer norske direktorater og tilsyn bekrefter at det eksisterer forholdsvis tette, direkte forbindelser mellom disse og Kommisjonen, EU-byråer og "søsterdirektorater" i andre land, ofte gjennom transnasjonale nettverk knyttet til det enkelte saksområdet. De områdene som er studert så langt er post- og tele (Myhre 2005), konkurranseområdet (Solstad 2009; Stenby 2009; Støle 2006; Danielsen 2012), matsikkerhet (Ugland og Veggeland 2006), miljøområdet (Martens 2006; 2008a; 2008b), kjemikalieområdet (Gudbrandson 2011), statistikkområdet (Sverdrup 2006), legemiddelområdet (Vestlund 2009), jernbane (Stene 2010), sjøfart (Gulbrandsen 2011), luftfart (Johannessen 2012), helseområdet (Søetorp 2012), datalagring og personvern (Løkken 2011), og finansområdet (Isaksen 2012). Det faktum at direktorater og tilsyn ikke bare forholder seg til eget departement når det gjelder måten EU-regelverk anvendes på, men også til Kommisjonen, EU-byråer og "søsterdirektorater" i andre land, øker sannsynligheten for at nasjonale direktorater og tilsyn kan komme til å måtte forsvare avgjørelser som er i strid med egen regjerings ønsker. For eksempel, mens den svenske regjeringen drev aktiv lobbyvirksomhet i Brussel til støtte for en sammenslåing av Scania og Volvo, gikk det svenske konkurransetilsynet mot en slik fusjon, i nært samarbeid med Kommisjonen (Støle 2006: 98-99). Casestudiene viser at de respektive departementene vanligvis er informert om de underliggende etatenes nettverksaktiviteter, inkludert deres forhold til

Kommisjonen. Departementene avstår gjerne fra forsøk på å styre nettverksaktivitetene, for eksempel gjennom å utforme instruksjoner, noe som kan forstås på bakgrunn av at det synes i alminnelighet å eksistere et gjensidig tillitsforhold mellom norske departementer og direktorater. Direktoraters og tilsyns frihetsgrader med hensyn til å forholde seg direkte til EU-myndigheter når det gjelder forståelsen av hvordan EU-regelverk skal anvendes, begrenses imidlertid av hvor omstridte sakene er. Tilsvarende som for spørreundersøkelsene redegjort for foran viser også case-studier at politisering av sakene bringer overordnet departement tettere på prosessen (Isaksen 2012; Sjøtorp 2012). Selv om norske tjenestemenn som deltar i EU-nettverk først og fremst oppfatter seg selv som representanter for sitt direktorat, som fagekspert og som nasjonal representant, ser vi også en tendens til at de i tillegg uttrykker en viss lojalitet til en felles europeisk administrasjon på sitt saksfelt (Myhre 2005; Vestlund 2009). For eksempel; en av informantene i Statens legemiddelverk uttrykte: «....jeg ser at veldig mye av legemiddelverket er blitt en del av EU. Vi her på avdelingen føler oss som en europeisk avdeling, sjargongen er jo europeiske faguttrykk, og alt fagarbeidet foregår på engelsk (...) man føler seg rimelig europeisk, ja. Det gjelder nok mest for de avdelingene som har mest med EU å gjøre» (Vestlund 2009:71).

Mindre handlingsrom i forvaltningspolitikken?

Et spørsmål som reiser seg er hvilke implikasjoner nasjonale direktoraters og tilsyns innveving i EUs administrasjon og nettverk har for handlingsrommet i nasjonal forvaltningspolitikk: Hvor fritt står nasjonale myndigheter når det gjelder å «rigge» sitt eget forvaltningsapparat? Kan norske politikere f.eks. nedlegge direktorater og tilsyn dersom de måtte ønske det? Det å skille ut en avdeling fra et departement og gjøre den om til et direktorats-lignende organ utenfor departementet, samt det å føre et slikt

organ tilbake til departementet, har siden midten av 1800-tallet, utgjort et sentralt forvaltningspolitisk virkemiddel (Christensen m.fl. 2010: 56). I de tilfeller innordning av et direktorat i departementet har vært motivert av ønsker om å øke muligheten for politisk styring på sakfeltet, har det også vært et faglig grunnlag for et slikt grep (jfr. seksjon 2 i dette kapitlet). Det er grunn til å anta at innvevingen av direktorater og tilsyn i EUs administrasjon og nettverk vil legge føringer på bruken av dette forvaltningspolitiske virkemidlet. EU kan f.eks. ha formalisert krav om at det på et forvaltningsområde skal finnes et tilsynsorgan som er organisert på armlengdes avstand fra vedkommende departement. Vi finner dette for eksempel innen transportsektoren (NOU 2012:2: 600) og innenfor finanssektoren hvor bare nasjonale tilsynsmyndigheter, som det norske Finanstilsynet, og altså ikke Finansdepartementet, har møterett under de nye EU-byråene på finansområdet (Isaksen 2012: 5). I tillegg til formelle regler vil antakelig atferdsmønstre som har nedfelt seg over tid innenfor EU-nettverk legge føringer på handlingsrommet for administrativ reorganisering av det slaget som er nevnt her.

I den siste forvaltningspolitiske stortingsmeldingen (St.meld. nr. 19 (2008-09)) understreker regjeringen at den oppfatter at det foreligger både generelle og mer spesifikke forvaltningspolitiske føringer fra EU. De generelle forvaltningspolitiske føringene regjeringen opplever er at EU vektlegger at medlemsstatene (inkludert Norge) generelt skal ha tilstrekkelig administrativ kapasitet til håndhevelse av fellesskapsretten. De mer spesifikke forvaltningspolitiske føringene omfatter administrative endringer som antas å måtte gjennomføres for å håndheve bestemte EU-regelverk (St.meld. nr. 19 (2008-09): 26).

Konklusjon

Hovedmodellen for iverksetting av EU-regelverk er på mange måter arvet fra vanlige internasjonale organisasjoner: Det er i begge tilfeller nasjonale myndigheter som skal stå for iverksettingen av det felles regelverket; såkalt «indirekte» iverksetting. Dette har gitt nasjonale myndigheter et visst rom for tilpasning av det «nedlastede» regelverket, og dets anvendelse, til nasjonale og lokale forhold (jfr. «administrativ suverenitet»). I dette kapitlet har vi drøftet hvordan denne modellen utfordres når det gjelder praktiseringen av EU-lovgivning: Den indirekte iverksettingen utfordres ved at 1) EU involverer seg direkte i hvordan det felles regelverket skal anvendes nasjonalt; 2) det utstedes oftere forordninger, noe som gir nasjonale myndigheter mindre rom for skjønn i praktiseringsfasen; 3) anvendelse av felles regelverk skjer i Kommisjonen selv eller i EU-byråer. I dette kapitlet har vi fokusert på det første punktet.

Vi har lansert to institusjonelle forutsetninger for EUs direkte engasjement i hvordan nasjonale myndigheter anvender EU-lovgivning: Den første forutsetningen er at EU disponerer over administrativ kapasitet som gjør det mulig å følge opp nasjonal implementering i praksis. Den andre forutsetningen er at de nasjonale forvaltningsorganene som står for lovanvendelsen arbeider på en viss armlengdes avstand fra nasjonale politiske myndigheter, altså departementene. Vi har vist empirisk at begge de institusjonelle forutsetningene er til stede: I motsetning til vanlige internasjonale organisasjoner har EU egne utøvende organer (jfr. Kommisjonen og EU-byråer). I løpet av de siste par tiår har EUs utøvende kapasitet blitt vesentlig styrket gjennom veksten i byråer, som synes å bli tillagt mer utpregede reguleringsoppgaver i tillegg til informasjonsoppgaver. Byråene synes å ha Kommisjonen og nasjonale direktorater og tilsyn som sine nærmeste partnere snarere enn nasjonale

departementer. Veksten i EU-byråer har ikke gått på bekostning av Kommisjonen som i samme tidsrom har hatt en betydelig økning i sitt personale. Samtidig har vi vist at norske direktorater og tilsyn faktisk har en viss avskjerming i forhold til sine respektive departementer, selv om denne avskjermingen avtar dersom saksfeltet er omstridt. Vi har argumentert for at den relative avskjermingen åpner opp for at slike nasjonale organer lettere kan inngå i en form for «partnerskap» med Kommisjonen, EU-byråer og «søster-direktorater» i andre land.

Vi har altså vist at de to antatt institusjonelle forutsetningene for mer «direkte» implementering er til stede. Vi har også vist at det faktisk er tendenser til mer direkte involvering av EU-myndigheter i den fasen hvor nasjonale direktorater og tilsyn anvender det felles regelverket: De kvantitative undersøkelsene avdekker at direktorater og tilsyn kan betegnes som «to-hattet» i den forstand at både eget departement og EU-myndigheter involverer seg i utforming av retningslinjer for skjønnsutøvelse og løsning av enkeltsaker. Departementet representerer imidlertid den viktigste hatten, og styrker sin stilling i triangelet når saker politiseres. De mange kvalitative studiene bygger opp under denne hoved-observasjonen. De viser i tillegg at norske forvaltningsansatte også kan *føle* seg som deltakere i to administrasjoner; en nasjonal så vel som en europeisk. Til slutt har vi pekt på at handlingsrommet i den nasjonale forvaltningspolitikken, spesielt hva angår organiseringen av forholdet mellom departement og direktorat/tilsyn, kan ha blitt vesentlig innsnevret pga. den skisserte utviklingen. Det vi ikke har diskutert er hvordan faktisk suverenitet kan sies å være ikke bare et resultat av påvirkning ovenfra, men også av muligheten for å påvirke oppover (angående det siste; se NOU 2012:2: 164-197; Egeberg og Trondal 2011).

Vi har i dette kapitlet konsentrert oss om hvordan utviklingen i EUs styringssystem utfordrer administrativ suverenitet på det nasjonale plan: Når det gjelder å bestemme hvordan EU-regelverk skal praktiseres er ikke den parlamentariske styringskjede (jfr. Olsen 1978) (storting – regjering – departement – direktorat) enerådende.

Kommisjonen, EU-byråer og EU-ledede nettverk av «søster-direktorater» involveres direkte i denne fasen. Vi har ikke sett det som vår oppgave her å vurdere om mindre rom for nasjonal tilpasning er ønskelig eller ikke. En slik vurdering ville også måtte ta i betraktning at mer ensartet iverksetting av felles regelverk på tvers av land er den andre siden av innskrenket nasjonal autonomi. Det er også vist at norske forvaltningsansattes deltakelse i EUs forvaltningssystem er kompetanseutviklende (for eksempel Søetorp 2012). Endelig er det fremført at samarbeidet kan gi mer ressurs-tilfang og bedre ressursutnyttelse. 2)

Noter

- 1) Sentralforvaltningsundersøkelsene omfatter spørreskjemaundersøkelser foretatt blant tjenestemenn i alle norske departementer i, direktorat og tilsyn i 1986, 1996 og 2006. På alle tidspunkt fikk alle tjenestemenn i departementene og hver tredje tjenestemann i direktorat og tilsyn tilsendt et spørreskjema. Kun tjenestemenn på saksbehandlernivå og i høyere stillingskategorier er inkludert i undersøkelsene. For nærmere presentasjon av datasettet, se Egeberg og Trondal (2009a).
- 2) «Gjennom det europeiske legemiddelbyrået drar vi nytte av ressursene til alle landenes legemiddelverk og får dermed en raskere og grundigere saksbehandling av nye medisiner, sier direktør i Statens legemiddelverk Gro Ramsten Wesenberg»

[https://norwayportal.mfa.no/Norge--delegasjonen-til-EU/Aktuelt/Nyhetsartikler,](https://norwayportal.mfa.no/Norge--delegasjonen-til-EU/Aktuelt/Nyhetsartikler)

10.01.12)

Referanser

Bitsch, M.-T. (2007) 'The Hallstein Commission 1958-1967', i M. Dumoulin (red.) *The European Commission, 1958-72. History and memories*. Brussel: European Commission.

Busuioc, M. og M. Groenleer (2012) '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. Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*. Manchester: Manchester University Press.

Christensen, T., M. Egeberg, H.O. Larsen, P. Lægreid og P.G. Roness (2010) *Forvaltning og politikk*. 3. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T. og P. Lægreid (2006) 'Agencification and regulatory reform', i T. Christensen, og P. Lægreid (red.) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Danielsen, O.A. (2012) The composite legitimization of transnational competition governance: A comparative empirical assessment . Paper presentert på EGPA-konferansen I Bergen, 5.-8. september, 2012.

Dumoulin, M. (red.) (2007) *The European Commission, 1958-72. History and memories*. Brussel: European Commission.

Egeberg, M. (red.) (2006) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Egeberg, M. (2012a) "Experiments in supranational institution-building: The European Commission as a laboratory", *Journal of European Public Policy* 19(6):939-950
- Egeberg, M. (2012b) "How bureaucratic structure matters: an organizational perspective", i B.G. Peters og J. Pierre (red.) *The Sage Handbook of Public Administration*. 2. Utgave. London: Sage
- Egeberg, M., M. Martens og J. Trondal (2012) '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.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2009a) 'Political leadership and bureaucratic autonomy. Effects of agencification', *Governance* 22(4): 673-688.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2009b) 'National agencies in the European administrative space: Government driven, Commission driven, or networked?', *Public Administration* 87(4): 779-790.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2011) 'EU-level agencies: New executive centre formation or vehicles for national control?', *Journal of European Public Policy* 18(6): 868-887.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2011) "Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU – Sentraladministrasjonen norsk og europeisk", Delrapport til Europautredningen, Rapport 1; også i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* (2012) 89(1): 29-50.
- Georgakakis, D. og M. de Lassalle (2007) 'Who are the directors-general? European construction and administrative careers in the Commission', paper presentert på 'EU-Consent workshop, 21.-22. juni, Paris.
- Groenleer, M. (2009) *The Autonomy of European Union Agencies*. PhD avhandling. Amsterdam: Eburon.

- Gudbrandson, S.S. (2011) *Reach. The Climate and Pollution Agency in a European Context*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Gulbrandsen, C. (2011) 'Europeanization of sea-level bureaucrats. The case of ship inspectors training', *Journal of European Public Policy*, 18(7): 1034-1051.
- Isaksen, H. (2012) *Finanstilsynet – utenfor og innenfor. En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Johannessen, M. (2012) 'When global and European regimes meet: The case of a national civil aviation authority', paper, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Kelemen, R.D. (2002) 'The politics of 'Eurocratic' structure and the new European agencies', *West European Politics* 25(4): 93-118.
- Kurpas, S., C. Grøn, og P.M. Kacsynski (2008) *The European Commission after enlargement: Does more add up to less?*. Brussel: CEPS Special Rapport.
- Læg Reid, P. og O. K. Pedersen (red.) *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Løkken, E. (2011) *Fristilt i Norge og integrert i Europa? En studie av Datatilsynets europeiske arbeid*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Marks, G., L. Hooghe og K. Blank (1996) 'European integration since the 1980s: State-centric versus multi-level governance', *Journal of Common Market Studies* 34: 341-378.
- Martens, M. (2006) 'National regulators between Union and governments: A study of the EU's environmental policy network IMPEL', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Martens, M. (2008a) 'Administrative Integration through the back door? The role and influence of the European Commission in transgovernmental networks within the environmental policy field', *Journal of European Integration* 30(5): 635-651
- Martens, M. (2008b) 'Runaway Bbreaucracy? Exploring the role of Nordic regulatory agencies in the European Union', *Scandinavian Political Studies* 31(1): 27-43.
- Monti, M. (2010) *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*. Rapport til Europakommisjonens President Josè Manuel Barroso. Milano: Università Commerciale L. Bocconi.
- Myhre, C. (2005) *Nettverksadministrative systemer i EU? En studie av det norske Post- og teletilsynet*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, *ARENA rapport 09*, Oslo: ARENA
- NOU (2012:2) *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen). Avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012.
- Olsen, J. P. (1978) 'Folkestyre, byråkrati og korporativisme', i J. P. Olsen (red.) *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Solstad, S. G. (2009) *Konkurransetilsynet - et sted mellom Norge og EU?* Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, *ARENA rapport 05*, Oslo: ARENA.
- Stenby, O. C. (2009) *Europeisering av Konkurransetilsynet. En studie av Konkurransetilsynets deltakelse i transnasjonale nettverk*. Masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Stene, J. (2010) *Mot en europeisk fellesadministrasjon? En studie av Statens jernbanetilsyns arbeid med EUs politikk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

St.meld. nr. 19 (2008-09) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

St.meld. nr. 5 (2012-13) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Støle, Ø. (2006) 'Towards a multilevel Union administration? The decentralization of EU competition policy', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Sverdrup, U. (2006) 'Administering information: Eurostat and statistical integration', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Søetorp, Ø. (2012) *Påvirkning gjennom medvirkning? En studie av Helsedirektoratets arbeid med EUs politikk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Trondal, J. (2010) *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.

Trondal, J., M. Marcussen, T. Larsson og F. Veggeland (2010) *Unpacking International Organisations. The Dynamics of Compound Bureaucracies*. Manchester: Manchester University Press.

Ugland, T. og F. Veggeland (2006) 'The European Commission and the integration of food safety policies across levels', i M. Egeberg (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Verhoest, K., P. G. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen og M. MacCarthaigh (2010)

Autonomy and Control of State Agencies. Comparing States and Agencies. Houndmills:

Palgrave Macmillan.

Vestlund, N. (2009) *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny*

kontekst. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ARENA

rapport 04, Oslo: ARENA.