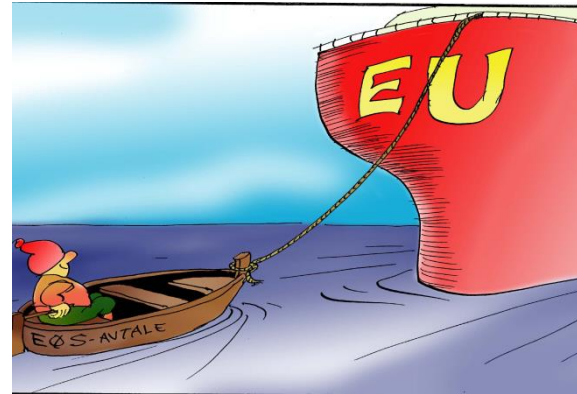




Flernivåstaten

og det norske statsapparatet



Morten Egeberg
og
Jarle Trondal

Plan:

- Hva er administrativ suverenitet?
- Ideen om flernivåforvaltning
- Flernivåforvaltningens realitet: Empiriske observasjoner fra norsk sentraladministrasjon: Er den administrative suvereniteten under press?

Administrativ suverenitet – hva er det?

- Ikke nasjonal suverenitet – ‘selvstendig rike’ = ytre suverenitet
- Gjennom EØS-avtalen har Norge styrt unna formell overnasjonalitet
- Adm. 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)
- Er dette handlingsrom utfordret av:
 - Kommisjonen og EU-byråer som involverer seg direkte i hvordan EU-lovgivning skal praktiseres – uten å innlemme nasjonale departementer og politisk ledelse
 - Endret lovgivningspraksis i EU: økt bruk av forordninger med direkte virkning
 - Kommisjonen og EU-byråene fatter flere vedtak med bindende virkning i enkeltsaker.
 - Samt sterkere integrert utøvende myndighet på EU-nivå: Kommisjonen og EU-byråene finner i økende grad hverandre som ‘partnere’

Jeg prater om det første punktet

Ideen om flernivåforvaltning

- EUs struktur trekker i retning av mer 'direkte iverksetting' – og mindre indirekte (slik som er vanlig i 'vanlige' 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.

Utvikling av felles politisk orden i Europa

- Relativt uavhengige institusjoner
 - som fatter bindende vedtak
 - som har kapasitet til iverksetting
 - Som har selvstendig vilje i å sette agendaen – altså ikke teknisk-nøytralt sekretariat – og underlagt politisk kontroll i Europaparlamentet
- Internt integrert utøvende myndighet
 - EU-kommisjonen internt
 - EU-kommisjonen og EU-byråene
- Kopler opp underliggende statlig administrasjon
 - Oppstrømsprosesser: agendasetting
 - Nedstrømsprosesser: iverksetting
- Relativt institusjonalisert: En politisk orden som er relativt robust
 - Krisen bidro ikke til sammenbrudd

Flernivåadministrasjonens realitet i norsk sentralforvaltning:

- To forutsetninger må være tilstede for at nasjonal administrativ suverenitet skal utfordres:
 - En sterk uavhengig utøvende myndighet på EU-nivå – representert ved Kommisjonen og EU-byråene
 - Relativt uavhengige nasjonale direktorat og tilsyn
 - det ser vi som følge av de siste tiårs forvaltningspolitikk (NPM...)

Nasjonal administrativ suverenitet under press

- Opplevd berørthet på eget saksområde:
 - Liten sektorvis variasjon – og intet saksområde er uberørt
 - Langt flere i direktorater enn departementer som er berørt mye (absolutte tall)
 - Hvordan er arbeidet organisert: Integrert modell. Dette gjenspeiles i faktiske koordineringsprosesser: Koordineringsstrukturen viser høyt aktivitetsnivå, men liten evne til substansiell samordning – dvs. at instanser i sentraladm. i begrenset grad opplever å endre eller modifisere egne stanspunkter som følge av koordinering gjennom spesialutvalg, koordineringsutvalget, ...
 - Rammenotatordningen som eks: "UD er mer opptatt av at det blir skrevet rammenotater, enn hva som står i dem" (Sætereng 2001: 138).

En aktiv 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 depolitisering av forvaltningens EU/EØS/Schengen-arbeid

Sentralforvaltningens EU-kontakt:

- Kontakt: Langt flere (absolutte tall) fra dir. enn dept. som har kontakt med Kommisjonen – stabilt over tid for dept, dobling for dir (1996-2006)
- Komitedeltakelsen konsentreres om ekspertkomiteer, ikke komitologien.
- Likevel, kontaktene med Kommisjonen går i hovedsak utenom komitestrukturen.
- Nasjonale eksperter – ingen aktuell kanal

Suveren iverksetting av offentlig politikk?

- Fremvekst av EU-byråer representerer styrket direkte iverksetting. Men disse er legalt svake, og sterkt koplet til Kommisjonen i praksis. Nasjonal kontroll over disse er svak, også i byråene styrer. Disse 'styrer' relativt lite i praksis.
- Byråene fremstår likevel som en styrking av den utøvende makt på det europeiske nivå – ikke som virkemidler for medlemsstatene.
- Nasjonale direktorat og tilsyn delvis underlagt signaler fra Kommisjonens DGer, og involvert i nettverk av tilsyn og direktorat i Europa

Iverksetting av EU-lovgivning i Norge

- Studiene våre viser at blant de direktoratsansatte som er berørt av EU/EØS/Schengen på eget saksområde, så oppgir rundt 60 % at de praktiserer EU-lovgivning på eget saksområde – og 45 % av disse oppfatter disse sakene som politisk 'kontroversielle' – dvs. at regjeringen har vært uenig i måten EU-regelverket anvendes på – altså ikke teknisk nøytralt arbeid.
- Hvem oppfattes som viktige? Både departements- og direktoratsansatte som praktiserer EU-lovgivning rapporterer at direktorater og tilsyn er viktig. Også overordnet departement og 'eget' DG i Kommisjonen (og ESA) som oppfattes som viktig
- Dette bygger kryssende forventninger inn i direktoratsansattes roller i iverksetting av EU-lovgivning – gir en to-hatted sentraladministrasjon.
- Det bygger også inn potensiell strid mellom direktorat og departement – selv om studier viser stor grad av tillitt i norsk sentraladministrasjon.
- Departemental styring av direktoratenes praktisering av EU-lovgivning styrkes under visse betingelser:
 - Organisatorisk duplikasjon
 - Politisering av saksområder

Berørte saksområder:

En rekke case-studier viser tette, direkte forbindelser mellom norske direktorat og tilsyn og Kommisjonen

- post og tele,
- konkurranse,
- matsikkerhet,
- miljø,
- kjemikalie,
- statistikk,
- legemiddel,
- jernbane,
- sjøfart,
- luftfart,
- helse,
- datalagring og personvern,
- finans

Konklusjon

En to-hattet forvaltning hvor administrativ suverenitet er utfordret – særlig mht. iverksetting av offentlig politikk:

- Betydelig berørthet av EU-lovgivning i 'iverksettingsfasen'
- Sentralforvaltningen er i praksis både 'norsk' og 'europeisk' i praktiseringen av lovgivning som har opphav i et EU-vedtak.
- Vi vet foreløpig lite om forvaltningspolitikken også er utsatt for tilsvarende press
- Fremtiden for flernivåadministrasjonen?
 - Både krisen og Lisboa-traktaten synes å styrke Kommisjonen og EU-byråene som en samlet utøvende myndighet
 - Post-NPM kan styrke departementenes styring og kontroll av direktorat og tilsyn nasjonalt, og således svekke deres uavhengighet