



EU - administrasjonen

Senterdannelse og flernivåforvaltning

Morten Egeberg

*Working Paper
No. 10, October 2010*

ARENA Working Paper (online) | ISSN 1890- 7741

Working papers can be downloaded from the ARENA homepage:
<http://www.arena.uio.no>

Sammendrag

Nasjonale administrasjoner, eller mer korrekt, *deler* av nasjonale administrasjoner, har i noen grad også blitt deler av hva vi kan kalle en felles EU-administrasjon. Dette synes å henge sammen med to institusjonelle utviklingstrekk: På det europeiske nivået er det konsolideringen av Europakommisjonen som en relativt uavhengig utøvende myndighet, på det nasjonale nivået er det tendensen til å organisere direktorater og tilsyn på armlengdes avstand fra departementene. Slik "dekopling" av reguleringsorganer på det nasjonale planet kan ha vært høyst forenlig med "rekopling" av de samme organene til Kommisjonen og ulike EU-byråer, ofte i form av saksspesifikke transnasjonale nettverk.

Innledning

I formelle termer er det vanligvis ganske klart hvilke organer det er som hører til nasjonale myndigheter og hvilke som hører til Den europeiske union (EU). I denne artikkelen argumenterer jeg imidlertid for at nasjonale administrasjoner, eller mer korrekt, *deler* av nasjonale administrasjoner i løpet av de siste tiårene også har blitt deler av en felles EU-administrasjon. Jeg har til hensikt å vise at dette kan tilskrives to distinkte institusjonelle utviklingstrekk på henholdsvis det europeiske og det nasjonale nivået. På det europeiske nivået er det først og fremst den økte autonomien til og konsolideringen av Europakommisjonen som utgjør forskjellen. For første gang i historien til internasjonale organisasjoner kan vi snakke om en overnasjonal utøvende makt med en egen politisk ledelse som er i stand til å handle forholdsvis uavhengig av nasjonale regjeringer og ministerråd. I tillegg er den eksekutive kapasiteten på EU-nivået i ferd med å bli styrket av et økende antall EU-byråer. Det at Kommisjonen har et ansvar for så vel unionens politikktutvikling som implementering, gjør at den trenger stabile partnere på det nasjonale nivået for begge formål. Mye tyder på at slike "partnere" først og fremst har blitt funnet blant nasjonale direktorater og tilsyn ("agencies") som i løpet av samme periode ofte har blitt organisert på armlengdes avstand fra sine respektive departementer (Christensen og Læg Reid 2006). Dette "fristillingsfenomenet" på det nasjonale plan frembringer en administrativ infrastruktur som har vist seg å være svært forenlig med utviklingen av en unionsadministrasjon som i praksis strekker seg over flere styringsnivåer.

Det er således slik at den særegne funksjonelle arbeidsdelingen mellom Kommisjonen og Rådet har en tendens til å stimulere sentrifugale spenninger som allerede er til stede i selve hjertet av nasjonale, sentrale myndighetsapparater. Slike spenninger utenfra kan ikke ventes å komme fra "vanlige" internasjonale organisasjoner hvor makten primært ligger i ministrenes eget organ, ministerrådet. I det siste tilfellet vil nasjonale direktorater og tilsyn bare bli holdt ansvarlig overfor et bestemt departement. I tilfellet EU vil imidlertid en form for tosidig lojalitet, eller "tohattethet", kunne gjøre seg gjeldende i den betydning at de må forholde seg til både nasjonale departementer og til Kommisjonen. I denne artikkelen vil jeg først ta for meg utviklingen av Kommisjonen i retning av et nytt "eksekutivt senter" på EU-nivå. Fokus er på Kommisjonens grad av *faktisk* uavhengighet fra de allerede etablerte eksekutivene; dvs. nasjonale regjeringer. En betydelig grad av autonomi for Kommisjonen kan ses på som en av forutsetningene for en dypere omforming av det europeiske "administrative rommet". Etter et lite

blikk på fremveksten av EU-byråer vender jeg så oppmerksomheten mot det endrede forholdet mellom utøvende organer på EU-nivået og nasjonale administrasjoner.

Eksekutiv senterdannelse på det europeiske nivået: Europakommisjonen

Det å etablere separate utøvende myndigheter (utenfor ministrenes kontroll) innenfor en konføderasjon eller blivende føderalstat, synes i mange henseender å representere den største utfordringen hva angår institusjonsbygging. Grunnen til dette kan være at slik etablering skaper kapasitet for handling i praksis og ikke bare for "snakk" og formell beslutningstaking. Slikt handlingspotensial kan bli oppfattet som særlig truende av medlemsregjeringer som er mindre stemt for å overføre makt til et høyere styringsnivå. Det synes å ha vært lettere å få aksept for å sette opp parlamentariske forsamlinger og domstoler i denne sammenheng. Det er ikke bare det europeiske samarbeidets historie som reflekterer at etableringen av selvstendige eksekutive organer har utgjort det vanskelige tilfelle; også måten andre regioner i verden organiserer sine felles aktiviteter på gjenspeiler dette. Vi kan se det samme mønsteret ved å ta et raskt blikk på hvordan føderalstater har utviklet seg. I USA var både Kongressen og Høyesterett vel etablert i Washington før den føderale eksekutiven hadde oppnådd tilstrekkelig kapasitet til å handle i en større skala (Skowronek 1982). Slik administrativ kapasitet vokste ikke frem automatisk som et svar på funksjonelle behov, men måtte kjempes frem på bekostning av etablerte maktstrukturer, først og fremst representert ved delstater. Og etter den tyske samlingen i 1871 var delstatenes eget organ, forbundsrådet, visstnok tiltenkt rollen som både det andre lovgivningskammeret og som forbundsregjering (Gunlicks 2003: 341). Et nytt og separat eksekutivt apparat på det føderale nivået utviklet seg bare gradvis de følgende årene.

Når det gjelder det europeiske samarbeidet hadde internasjonale (statlige) organisasjoner vært på plass i omkring 100 år før et uavhengig utøvende organ i form av "Den høye myndighet" i Kull- og stålunionen, så dagens lys. På denne tiden var internasjonale domstoler allerede kjent fra Haag-systemet og parlamentariske forsamlinger hadde blitt dannet innenfor FN, NATO og Europarådet. I en tidlig fase var det slik at Den høye myndighets etterfølger, Kommisjonen, stod ovenfor utfordringer av nesten eksistensiell karakter, for eksempel i forbindelse med den såkalte "tomme stol"-krisen i 1965 (Loth 2007). Selv om historien til EU-byråene ikke på langt nær har vært så

dramatisk som Kommisjonen, kan likevel lignende spenninger komme til overflaten siden slik byrå-danning grunnleggende sett kan ses som overføring av handlingskapasitet fra medlemsstatene til et nytt senter på det overnasjonale nivået (Curtin og Egeberg 2008).

Kull- og stålunionens såkalte "høye myndighet" og sistnevntes etterfølger, Europakommisjonen, representerte virkelig en institusjonell innovasjon på det europeiske nivået; for første gang i historien hadde en utøvende myndighet med en forholdsvis bred agenda og med egen politisk ledelse blitt etablert uavhengig av de nasjonale ministrenes samarbeidsorgan (ministerrådet). Det synes som om Kommisjonen over tid har økt sin faktiske autonomi i forhold til de nasjonale regjeringene. Når det gjelder Kommisjonens administrasjon, er antakelig skrittet fra å måtte basere seg i stor grad på utlånt personale fra nasjonale administrasjoner til i hovedsak å ha egne fast ansatte vært svært betydningsfullt. Den økte "internaliseringen" (inn i administrasjonen) av rekrutterings- og utnevnesprosesser er også en klar indikasjon på mer reell uavhengighet (Fusacchia 2009; Georgakakis 2009). Prosessen hvor igjennom topp tjenestemenn blir utnevnt har blitt beskrevet som "objektivisert", i betydningen av at en transparent prosedyre og klart spesifiserte krav til kvalifikasjoner har blitt iverksatt. Bestemte topp tjenestemenn har blitt tillagt ansvaret for å følge utnevnesprosessene, og komiteen som presenterer en kortliste med kandidater for de respektive kommissærene er dominert av karrieretjenestemenn. Vanligvis vil den rekrutterende kommissær akseptere en av kandidatene på denne kortlisten (Egeberg 2006b). Således kan en si at internaliseringen av utnevnesprosessene har resultert i at den svært omstridte praksisen forbundet med å knytte nasjonale flagg til ulike stillinger i generaldirektoratene (DG'ene) har praktisk talt opphørt. Over tid synes således Kommisjonens administrasjon å ha beveget seg bort fra sitt kontinentale opphav og i stedet nærmet seg en skandinavisk eller britisk forvaltningsmodell karakterisert ved mindre grad av politiserte utnevnelser og større grad av åpenhet rundt karrieresystemet (Balint et al. 2008). Kommisjonsadministrasjonens egenkontroll med utnevnelser ble godt illustrert ved tidligere kommissær Verheugens antydning om at kommissærene burde ha mer makt til å plukke ut sine generaldirektører for å slik å kunne sikre deres lojalitet. Ifølge ukeavisen *European Voice* (2006), reflekterte Verheugens kommentar forbundskansler Merkels uttalelse om at "kommissærenes mangel på kontroll over sine generaldirektører ville være utenkelig for en tysk minister".

Når det gjelder Kommisjonens politiske ledelse (kommisjonskollegiet), synes også denne over tid å ha blitt mer uavhengig av nasjonale regjeringer.

Amsterdam-traktaten ga den påtroppende kommisjonspresidenten noe mulighet til å påvirke utvelgelsen av kommissærer. Presidenten fikk også det siste ordet når det gjelder hvordan porteføljene skal fordeles mellom de ulike kommissærene og rett til å omfordele saksområder mellom dem i løpet av femårsperioden, noe som gjør det vanskelig for regjeringer å plassere nasjonale flagg på bestemte politikkområder. Presidenten kan også be en kommissær om å trekke seg fra stillingen. Når det gjelder stabene av politiske rådgivere, de såkalte kabinetene, må det nå være minst tre ulike nasjonaliteter representert i hvert kabinett, kjønnsbalanse og tre stillinger reservert for kommisjonstjenestemenn. Selv med disse reglene kan imidlertid en kommissærs landsmenn utgjøre en komfortabel majoritet i vedkommendes kabinett. En studie viser imidlertid at ikke bare har de nye kravene til flernasjonalitet blitt iverksatt; de har i økende grad blitt overoppfyllt. I 2004 hadde 96 prosent av kabinetene flere nasjonaliteter representert enn det som er formelt foreskrevet, og 57 prosent av personalet kom fra et annet land enn deres respektive kommissærer. Også ledernivået har blitt denasjonalisert selv om dette først og fremst har skjedd på nestledernivå. Siden overoppfyllelse også har funnet sted innenfor kabinetene til kommissærer fra gamle medlemsstater og ikke bare i "nye" kabinetter som kan se en fordel i å hente inn erfarne folk utenfra, er det grunn til å tro at det har etablert seg en norm om betydelig multinasjonal rekruttering (Egeberg og Heskestad 2010). Det er grunn til å tro at den nye sammensetningen har endret rollen til enheter som tidligere har blitt portrettert som nasjonale enklaver (Michelmann 1978), åpenbart sensitive overfor nasjonale interesser (Cini 1996: 111-15).

Kommisjonen er organisert langs sektorielle og funksjonelle linjer. Dens politiske ledere, kommissærene, har, i motsetning til politiske ledere i Rådet (dvs. ministre), sin primære tilknytning til EU-institusjonen. Det er likevel noen få organisatoriske komponenter av en territoriell (nasjonal) karakter tilbake i Kommisjonen; mest åpenbar er kanskje regelen om at hvert medlemsland er berettiget til å nominere en kommissær. Kommissærenes tidligere politiske karrierer har som regel primært vært nasjonale (Georgakakis 2009). Denne nominasjonsprosedyren bidrar til en viss aktiv territoriell representasjon på toppen av EU-eksekutiven i saker som kan være av særlig betydning for en medlemsstat (Wonka 2008). Imidlertid utgjør den nasjonale rollen bare en del av en kommissærs høyst sammensatte rollesett og sannsynligvis ikke den delen som er hyppigst fremkalt. I praksis synes det å være slik at en sektoriell rolle, en kollegierolle og en partirolle sameksisterer med den nasjonale rollen (Egeberg 2006a). Med et større kollegium etter EU-utvidelsene synes det å være en klarere tendens til ikke-innblanding i hverandres porteføljer (Kurpas et al. 2008). Dette betyr at i den grad nasjonale

interesser blir forsøkt hensyntatt så vil dette i hovedsak kunne skje innenfor de respektive kommissærers egne porteføljer. Presidentens rolle har også blitt mer sentral gjennom en styrking av generalsekretariatet (Kassim 2006).

Når det gjelder den betydningen kommisjonstjenestemennenes nasjonale bakgrunn kan ha for deres faktiske atferd, viser studier at "nasjonal sosialisering" gjør en forskjell når det gjelder de ansattes *holdninger* angående brede temaer som mellomstatlighet versus overnasjonalitet, eller regulert kapitalisme versus markedsliberalisme (Hooghe 2001). Men dette funnet gjelder ikke alle kommisjonstjenestemenn: effekten av sosialisering i Kommisjonen er betydelig sterkere for de ansatte som begynte i institusjonen før de fylte 30 år. I sistnevnte tilfelle er den relative betydningen av overnasjonal og nasjonal sosialisering reversert (Hooghe 2005: 876). Dette er en viktig observasjon siden majoriteten av de som i dag blir utnevnt til toppstillinger har hatt en intern karriere, og interne kandidater har i økende blitt foretrukket (Fusacchia 2009; Georgakakis 2009).

Når det gjelder å forklare de kommisjonsansattes *beslutningsatferd*, er det deres organisasjonsrolle, slik som deres DG-tilknytning, som synes å være viktigst (Egeberg 1996; Suvarierol 2008; Trondal et al. 2010). Dette synes å være tilfelle selv for "nasjonale eksperter", dvs. tjenestemenn i Kommisjonen som endog er betalt av regjeringene for et kortere opphold i institusjonen (Trondal et al. 2008). Det faktum at beslutningstaking i Kommisjonen ofte blir beskrevet som politikk mellom de ulike (flernasjonalt rekrutterte) DG'ene underbygger dette synet på organisasjonsrollens betydning snarere enn den nasjonale bakgrunnens betydning (Cram 1994; Cini 2000; Hooghe 2000; Mörth 2000). Endelig kan en forestille seg at de omkring 1200 ekspertgruppene som Kommisjonen har satt ned representerer en territoriell komponent innenfor Kommisjonen, siden de i hovedsak er befolket med nasjonale tjenestemenn (Gornitzka og Sverdrup 2008). Imidlertid er det slik at de som deltar her ikke oppfatter seg selv eller sine kolleger som renskårne regjeringsrepresentanter i samme grad som innenfor komiteer i Rådet eller komitologien ("iverksettelseskomiteer"). Heller ikke er medlemmer av kommisjonskomiteer instruert hjemmefra i samme grad (Egeberg et al. 2003).

Eksekutiv senterdannelse på det europeiske nivået: EU-byråer

I løpet av 1990-årene ble en rekke nye såkalte "EU-byråer", etablert. Hovedfunksjonen til noen av disse, som for eksempel Det europeiske

miljøbyrået, er å samle informasjon som kan støtte opp under EUs politikktutforming og implementeringen i de ulike medlemslandene. Andre er tillagt oppgaven med å forberede beslutninger som skal treffes av Kommisjonen, noe som er tilfelle for Det europeiske byrået for evaluering av farmasøytiske produkter. Andre igjen er tillagt implementeringsoppgaver; som for eksempel å bistå Kommisjonen ved håndteringen av ulike EU-programmer. Innenfor høyt spesialiserte områder, som for eksempel varemerkerettigheter, eller nå også flysikkerhet, kan byråene fremstå som nærmest uavhengige reguleringsmyndigheter siden de har rett til å treffe bindende avgjørelser i enkeltsaker (Dehousse 2002).

Argumentene bak etableringen av EU-byråer er bemerkelsesverdig lik de som har blitt brukt i forbindelse med opprettelse og fristilling av direktorater og tilsyn på det nasjonale nivå. I noen tilfeller har motivet vært å avlaste en overarbeidet kommisjon. Et annet hensyn har vært å sikre kontinuitet og upartiskhet når det gjelder enkeltavgjørelser ved å organisere slik beslutningstaking på armlengdes avstand fra politiske organer (Majone 1996; Everson et al. 1999). Et i økende grad partipolitisert kommisjonskollegium kan gjøre slike reformer enda mer aktuelle (Majone 2002). Opprettelsen av EU-byråer har også blitt fortolket som et kompromiss mellom på den ene side funksjonelle behov for mer reguleringskapasitet på europeisk nivå og, på den annen side, medlemsstatenes motvillighet med hensyn til å overføre mer makt til Kommisjonen. Det ser imidlertid ikke ut til at den betydelige veksten hva angår EU-byråer nødvendigvis har skjedd på bekostning av Kommisjonen; Kommisjonen har også i samme tidsrom sett en betydelig økning i antall ansatte (Egeberg et al., kommer).

I mange henseender er de fleste byråene klart forbundet med Kommisjonen; de arbeider tett med Kommisjonen, Kommisjonen kan ha organisasjons- og budsjettansvar for byråene, og topplederne er som regel utnevnte på bakgrunn av forslag fra Kommisjonen (Everson et al. 1999; Almer og Rotkirch 2004). På grunn av saksområdets karakter er imidlertid Det europeiske forsvarsbyrået ment å høre under Rådets myndighet. I praksis kan de fleste byråene sies å befinne seg et sted mellom Kommisjonen og Rådet. Det typiske er at byråenes styrer, numerisk sett, er dominert av representanter for alle medlemsregjeringene. Kommisjonen er som regel representert, og også noen ganger Europaparlamentet og berørte interessegrupper (Almer og Rotkirch 2004: 58). Noen byråer kan oppfattes som delvis et funksjonelt alternativ til komitologi (Dehousse 1997). Dermed kan byråenes to "hoder" (Kommisjonen og Rådet) forstås; denne styringsordningen reflekterer lovgivers ønske om å "sitte inne" og overvåke delegert lovgivningsaktivitet. Mer generelt kan en si

at styringsordningen reflekterer et politisk system som i hovedsak er karakterisert ved maktfordeling snarere enn parlamentarisme. Som i USA der slike byråer er gjenstand for maktkamp mellom utøvende og lovgivende myndighet (Shapiro 1997). Siden lovgiver i et maktfordelt system ikke fullt ut kan holde den politiske eksekutiven ansvarlig, ønsker lovgiver i stedet å utøve noe direkte innflytelse over byråene.

Tilknytningen til det nasjonale nivået: En Unionsadministrasjon over flere styringsnivåer?

I et flernivåsystem som EU kan iverksettingen av felles politikk organiseres på forskjellig måte. Ulike måter kan gi mer eller mindre rom for tilpasning av politikken til spesifikke behov på lavere styringsnivåer. Dersom implementering av felles (sentral) politikk finner sted *indirekte*, dvs. gjennom regjeringer på lavere nivå, gis det antakelig størst rom for variasjon i implementeringspraksis på tvers av medlemsland. Det å la medlemslandenes regjeringer spille en nøkkelrolle i iverksettingen uttrykker at de respektive medlemsland er organisert som enhetlige områder og at de har en egen politisk vilje. Under slike omstendigheter er det således mer sannsynlig at EU-politikk som skal iverksettes nasjonalt blir eksponert for og tilpasset konkurrerende hensyn generert gjennom nasjonale politiske prosesser. Arbeidet i vanlige internasjonale organisasjoner utgjør det beste eksemplet på indirekte iverksetting; vedtatte regler skal anvendes ene og alene av nasjonale administrasjoner. Innkorporeringsmekanismen fungerer som en ekstra beskyttelse for nasjonal integritet. Noen slike internasjonale organisasjoner kan imidlertid ha sekretariater med så betydelige ressurser og ekspertise at de kan være i stand til å begrense noe av variasjonen i implementeringspraksis gjennom overtalelse og rådgivningsaktivitet (Hartlapp 2005). En lignende form for "administrativ suverenitet" for medlemslandene var i utgangspunktet også intensjonen innenfor EU (Hofmann og Türk 2006). EU adopterte sågar innkorporeringsmekanismen når det gjelder direktiver. Gitt en slik organisering av iverksettingsprosessen er det neppe overraskende at studier viser at praktiseringen av EUs politikk på det nasjonale plan i betydelig grad blir påvirket av de respektive landenes nasjonale politikk og administrative tradisjoner, samt administrative kapabiliteter (Knill 2001; Sverdrup 2007; Treib 2008).

Hvis, på den annen side, det finnes administrative institusjoner på et lavere styringsnivå som er drevet av sentralmakten, slik tilfellet ofte er i såkalte enhetsstater, betyr dette at ønsker fra politiske organer på det lavere

styringsnivået ikke regelmessig blir matet inn i iverksettingsprosessen. Således er rommet for tilpasning av sentralmaktens politikk på et lavere styringsnivå betydelig innskrenket når implementeringen skjer *direkte*. I motsetning til hva som gjelder for de fleste av medlemsstatene har ikke Kommisjonen sine egne etater på lavere styringsnivåer. Det finnes imidlertid indikasjoner på at nye *hybride* implementeringsstrukturer vokser frem, strukturer som kombinerer elementer av både indirekte og direkte iverksetting. For eksempel kan en fortolke forsøk fra EUs side på å harmonisere visse strukturelle trekk ved nasjonale administrasjoner (som for eksempel krav om uavhengige tilsynsorganer), som tiltak for å skape mer uniforme praksiser på tvers av land. I samme gate, og antakelig mye viktigere, kan vi forstå fremveksten av en form for partnerskap mellom Kommisjonen og nasjonale direktorater og tilsyn, partnerskap som delvis omgår nasjonale departementer. Således kan direktorater og tilsyn komme til å opptre på en "tohattet" måte; ved at de både fremstår som deler av nasjonal forvaltning og som deler av en felles unionsadministrasjon (Egeberg 2006c). Den dobbelt-hattede rollen blir muliggjort av direktoraters og tilsyns relativt fristilte rolle i forhold til sine respektive departementer. Det er nettopp denne nasjonale "de-koplingen" som åpner for "re-kopling" til Kommisjonen og, i økende grad, også til ulike EU-byråer. Studier innenfor fem ulike politikkområder har belyst hvordan direktorater og tilsyn, som deler av nasjonale forvaltninger, tjener sine respektive departementer når det gjelder deltakelse i arbeidsgrupper i Rådet og i komitologi-komiteer, og m.h.t. innkorporering av EU-lovgivning i nasjonal rett. Når det imidlertid kommer til anvendelse av EU-regelverk, og delvis også policy-formulering i en tidlig fase, samarbeider direktorater og tilsyn temmelig tett med de respektive direktorater i Kommisjonen, delvis uavhengig av sine departementer (Egeberg 2006c).

Med to "hatter" er det selvfølgelig høyst sannsynlig at nasjonale direktorater og tilsyn før eller senere vil stå ovenfor kryssende forventninger fra sine to "herrer", forventninger som kan være vanskelig å forene. En studie viste at den relative betydningen av overordnet departement delvis beror på departementets organisasjonsmessige kapasitet på feltet og på i hvilken grad lovgivningen på området er omstridt. Jo mer slik kapasitet er til stede, og jo mer offentlig debatt, jo mer er ansatte i direktorater og tilsyn tilbøyelige til å vektlegge signaler fra departementenes politiske ledelse (Egeberg og Trondal 2009). På samme måte vil Kommisjonens rolle kunne variere avhengig av ressursstyrken til DG'et som er involvert (Barbieri 2006). Også manglende erfaring og kunnskap blant direktorater og tilsyn i nye medlemsland synes å gjøre disse organene relativt mer mottakelige for impulser fra Kommisjonen (Martens 2008). "Tohattethet" kan ventes å lede til jevnere iverksetting på

tvers av medlemsland enn iverksetting som bare er indirekte, men kan neppe bli så uniform som i en situasjon hvor Kommisjonen hadde operert sine egne etater på nasjonalt nivå eller i en situasjon hvor anvendelsen av EU-lov var i hendene på organer på EU-nivå. Interessant nok synes de administrative konstellasjonene på tvers av styringsnivåer som vi her har diskutert å ha blitt ignorert innenfor iverksettingslitteraturen med relevans for EU. Denne litteraturen har i helt overveiende grad fokusert på forklaringsfaktorer lokalisert på det nasjonale nivået (Treib 2008). I Tyskland, hvor forbundsregjeringen, på samme måte som Kommisjonen, må støtte seg på delstatsregjeringene når det gjelder implementering av felles politikk, har en observert en tilsvarende utvikling. "Tohattede" *Land*-direktorater og -tilsyn tjener både *Land*-departementer og føderale departementer (Gunlicks 2003). Akkurat som i EU er antakelig direktorater og tilsyn organisert på armlengdes avstand fra departementene på det lavere styringsnivået en forutsetning for at en slik utvikling skal finne sted.

En annen hybrid form for implementeringsstruktur er representert ved etableringen av EU-byråer. De fleste av disse organene har så langt først og fremst blitt tillagt informasjonsbehandlende oppgaver. Imidlertid kan det observeres en viss oppgaveekspansjon over tid. En studie viser at EU-byråer kan ta aktivt del i utforming av retningslinjer for praktisering av EU-lovgivning og til og med i håndteringen av enkeltsaker innenfor nasjonale direktorater og tilsyn (Egeberg et al., kommer). Særlig finner vi en hybrid form hva angår de EU-byråene som er gitt noe reguleringsmyndighet på EU-nivået, men som samtidig befinner seg "innestøpt" i transnasjonale nettverk av nasjonale direktorater og tilsyn. De er tilsynelatende et politisk kompromiss mellom direkte implementering fra EU-nivået og indirekte implementering via nasjonale forvaltninger. Selv om medlemsstatene utgjør et solid flertall av medlemmene i byråenes styrer og innlemmer byråene i transnasjonale direktoratsnettverk, så betyr ikke dette nødvendigvis at medlemsstatene befinner seg i førersetet. I praksis er nasjonale regjeringer vanligvis representert i disse styrene av tjenestemenn i direktorater og tilsyn innenfor samme saksområde; ofte direktøren for slike. Siden direktorater og tilsyn som regel er høyt spesialisert og organisert på armlengdes avstand fra vedkommende departement, er det en tendens til at deres ansatte har en mer sammensatt forståelse av sin rolle enn en ren regjeringsrepresentantrolle skulle tilsi; for eksempel vil en fag- og ekspertrolle også kunne være langt fremme i bevisstheten (Egeberg et al., kommer). Videre indikerer studier at den betydelige størrelsen på styrene, samt det forholdsvis beskjedne antall møter i året, bidrar til å svekke styrenes makt i forhold til EU-byråenes administrative ledelse (Busuioac og Groenleer 2008). Endelig synes det klart at

nettverk av nasjonale direktorater må dele sin kontroll over EU-byråene med Kommisjonen som synes å ha styrket sin posisjon innenfor transnasjonale direktoratsnettverk over tid (Busuioc 2007; Gornitzka 2008; Groenleer et al. 2008; Martens 2010, Schout 2008; Thatcher og Coen 2008). På den annen side kan transnasjonale direktoratsnettverk representere et potensielt "organisasjonsvåpen" for å mobilisere opposisjon mot overnasjonal styring dersom dette anses som nødvendig.

Konklusjon

I løpet av de siste par tiårene har det i Europa funnet sted signifikante endringer i hvordan den utøvende makt fungerer. Viktigst er at nasjonale administrasjoner, eller mer treffende, *deler* av nasjonale administrasjoner, i noen grad synes å ha blitt deler også av en felles unionsadministrasjon. Hovedtrekkene i det som er beskrevet synes også å gjelde for EØS-landet Norge. Studier innenfor ulike sektorområder, særlig områder preget av reguleringspolitikk, har avdekket nasjonale direktoraters "tohattethet". På den ene siden fortsetter de å tjene nasjonale departementer, mens de på den andre siden tar del i formulering og iverksetting av EUs politikk i nært samarbeid med Kommisjonen og EU-byråer, forholdsvis uavhengig av sine respektive moderdepartementer. Det er nesten unødvendig å si at i sistnevnte rolle kan de komme til å måtte forsvare posisjoner som ikke nødvendigvis deles av vedkommende regjering.

Det synes å være to institusjonelle forutsetninger som må være til stede for at dette nye mønsteret av administrativ samhandling på tvers av styringsnivåer og nasjonale grenser skal vokse frem; en på det europeiske nivå og en på det nasjonale. Når det gjelder EU-nivået synes det klart at de sentrifugale kreftene som nå gjør seg gjeldende innenfor nasjonale sentraladministrasjoner ikke kunne ha stammet fra vanlige internasjonale organisasjoner. Disse kreftene oppstår som følge av den faktiske "emansipasjonen" av Europakommisjonen som et nytt eksekutivt senter utenfor Unionsrådet. Mens Kommisjonen over tid har blitt mer uavhengig av nasjonale regjeringer har den samtidig involvert et økende antall interesseorganisasjoner og styrket sine bånd til Europaparlamentet i en slik grad at vi kan snakke om et preparlamentarisk system på EU-nivået. Etableringen av Kommisjonens forgjenger, Den høye myndighet, representerte en genuin innovasjon med hensyn til å organisere utøvende myndighet på det internasjonale nivå.

Imidlertid er det slik at et nytt eksekutivt maktsenter på det europeiske nivået ikke automatisk resulterer i slike nye mønstre for administrativ integrasjon på

tvers av nivåer og grenser som vi har fokusert på i denne artikkelen. Når alt kommer til alt er den originale EU-modellen basert på indirekte administrasjon, noe som betyr at det bør være en klar arbeidsdeling mellom de to styringsnivåene: Politikk vedtatt på EU-nivå skal i hovedsak iverksettes nasjonalt av nasjonale myndigheter som nyter en form for "administrativ suverenitet". Derfor er det også en annen institusjonell forutsetning for at de nye administrative mønstrene skal oppstå, nemlig at nasjonale forvaltninger fremstår som forholdsvis fragmentert. Det er nettopp når nasjonale direktorater og tilsyn er vertikalt så vel som horisontalt de-koplet (fristilt) at det ligger til rette for re-kopling til nye administrative konfigurasjoner. Således har bølgen av direktorats- og tilsynsfristillinger som har skyllet over landene skapt den nødvendige administrative infrastruktur for at rekonfigurasjonen kan finne sted.

Referanser

- Almer, J. og Rotkirch, M. (2004) *European Governance – An Overview of the Commission's Agenda for Reform*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Balint, T., Bauer, M.W. og Knill, C. (2008) "Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission", *West European Politics* 31: 677-700.
- Barbieri, D. (2006) "Transnational Networks meet National Hierarchies: The Cases of the Italian Competition and Environment Administrations", i M. Egeberg (red.), *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Busuioc M. (2007) " *Autonomy, Accountability and Control. The Case of European Agencies.*" Paper presentert på 4TH ECPR General Conference, Pisa, Italia, 5-8. september 2007.
- Busuioc, M. og Groenleer, M. (2008) " *Wielders of Supranational Power? The Administrative Behaviour of the Heads of European Union Agencies*". Paper presentert på ECPRs Standing Group on Regulatory Governance, Utrecht, Nederland, 5-7. juni 2008.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (red.) (2006) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Cini, M. (1996) *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, Manchester: Manchester University Press.
- (2000) "Administrative Culture in the European Commission: The Case of Competition and Environment", i N. Nugent (red.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, Houndmills: Macmillan Press.
- Cram, L. (1994) "The European Commission as a Multi-organization: Social Policy and IT Policy in the EU", *Journal of European Public Policy* 1: 195-217.
- Curtin, D. og Egeberg, M. (2008) "Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order". *West European Politics* 41: 639-61.

- Dehousse, R. (1997) "Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 2, pp. 246-6.
- (2002) "Misfits: EU law and the transformation of European governance," i C. Joerges og R. Dehousse (red.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford: Oxford University Press.
- Egeberg, M. (1996) "Organization and Nationality in the European Commission Services", *Public Administration* 74: 721-35.
- Egeberg, M., Schaefer, G.F., og Trondal, J. (2003) "The Many Faces of EU Committee Governance", *West European Politics* 26: 19-40.
- Egeberg, M. (2006a) "Executive Politics as Usual: Role Behaviour and Conflict Dimensions in the College of European Commissioners", *Journal of European Public Policy* 13: 1-15.
- (2006b) "Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development", i M. Egeberg (red.), *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (red.) (2006c) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. og Trondal, J. (2009) "National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven or Networked?", *Public Administration* 87: 779-90.
- Egeberg, M. og Heskestad, A. (2010) "The Denationalization of Cabinets in the European Commission", *Journal of Common Market Studies* 48: 775-86.
- Egeberg, M., Martens, M. og Trondal, J. (kommer) "Building Executive Power at the European Level: on the Role of EU-Level Agencies", i J. Trondal, M. Bsuioc og M. Groenleer (red.), *The Agency Phenomenon in the European Union*, Manchester: Manchester University Press.
- Everson, M., Majone, G., Metcalfe, L. og Schout, A. (red.) (1999) *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance, Report presented to the Commission*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

- European Voice (2006) "Kallas tells Verheugen to put up or shut up", av Simon Taylor, 12. Oktober, 2006, tilgjengelig på:
<<http://www.europeanvoice.com/article/imported/kallas-tells-verheugen-to-put-up-or-shut-up/55827.aspx>>
- Fusacchia, A. (2009) *Selection, Appointment and Redeployment of Senior Commission Officials*, PhD Thesis: European University Institute, Florence.
- Georgakakis, D. (2009) "Bringing Elites Sociology Back in European Integration Theories: A Case Study Based on Commissioners and Directors General", Paper forberedt til European Union Studies Association Biannual Meetings, Los Angeles, USA, 23-27. april, 2009.
- Gornitzka, Å. (2008) "Networking Administration in Areas of National Sensitivity. The Commission and European Higher Education", i A. Amaral, P. Maassen, C. Musselin og G. Neave (red.), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*, Dordrecht: Springer.
- Gornitzka, Å. og Sverdrup, U. (2008) "Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union", *West European Politics* 31: 725-50.
- Groenleer, M., Versluis, E. og Kaeding, M. (2008) "Regulatory governance through EU agencies? The implementation of transport directives", Paper presentert på ECPR Standing Group on Regulatory Governance, Utrecht, Nederland, 5-7. juni, 2008.
- Gunlicks, A. (2003) *The Länder and German Federalism*, Manchester: Manchester University Press.
- Hartlapp, M. (2005) "Two Variations on a Theme: Different Logics of Implementation Management in the EU and the ILO", *European Integration online Papers (EioP)*, 9 (7).
- Hofmann, H.C.H., og Türk, A.H. (red.) (2006) *EU Administrative Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hooghe, L. (2000) "A House With Differing Views: The European Commission and Cohesion Policy", i N. Nugent (red.), *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, Houndmills: Macmillan Press.

- Hooghe, L. (2001) *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2005) "Several Roads Lead to International Norms, but Few via International Socialization: A Case Study of the European Commission", *International Organization* 59: 861-98.
- Kassim, H. (2006) "The Secretariat General of the European Commission", i D. Spence og G. Edwards (red.), *The European Commission*, London: John Harper Publishing.
- Knill, C. (2001). *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kurpas, S., Grøn, C. og Kaczynski, P. M. (2008) *The European Commission after Enlargement*, CEPS Special Report February 2010, Brussels: CEPS.
- Loth, W. (2007) "The 'empty chair' crisis", i Demoulin, M. (red.) *The European Commission, 1958-72. History and Memories*, Brussels: European Commission.
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*, London: Routledge.
- (2002) "The European Commission: the limits of centralization and the perils of parliamentarization", *Governance* 15: 375-92.
- Martens, M. (2008) "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: 635-51.
- Martens, M. (2010) "Voice or loyalty? The Evolution of the European Environmental Agency", *Journal of Common Market Studies* 48: 881-901.
- Michelman, H.J. (1978) "Multinational staffing and organizational functioning in the Commission of the European Communities", *International Organization* 32: 477-96.

Morten Egeberg

- Mörth, U. (2000) "Competing Frames in the European Commission – The Case of the Defence Industry and Equipment Issue", *Journal of European Public Policy* 7: 173-89.
- Schout, A. (2008) "Inspecting Aviation Safety in the EU", i E. Vos (red.) *European Risk Governance. Its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*, Mannheim: Connex Report Series.
- Shapiro, M. (1997) "The problems of independent agencies in the United States and the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 2, pp. 276-92.
- Skowronek, S. (1982) *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Suvarierol, S. (2008) "Beyond the Myth of Nationality: Analysing Networks within the European Commission", *West European Politics* 31: 701-24.
- Sverdrup, U. (2007) "Policy Implementation", i P. Graziano og M. Vink (red.) *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thatcher, M. og Coen, D. (2008) "Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis", *West European Politics*, 31: 806-36.
- Treib, O. (2008) "Implementing and Complying with EU Governance Outputs", *Living Reviews in European Governance*, 3 (5).
- Trondal, J., van den Berg, C. og Suvarierol, S. (2008) "The Compound Machinery of Government. The Case of Seconded Officials in the European Commission", *Governance* 21: 253-74.
- Trondal, J., Marcussen, M., Larsson, T. og Veggeland, F. (2010) *Unpacking International Organisations. The Dynamics of Compound Bureaucracies*, Manchester: Manchester University Press.
- Wonka, A. (2008) "Decision-Making Dynamics in the European Commission: Partisan, National or Sectoral?", *Journal of European Public Policy* 15: 1145-63.