

Norske nasjonale ekspertar

- ein kanal for innverknad eller gratis arbeidskraft til Brussel?

Masteroppgåve
Marte Nes



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for Samanliknande Politikk

Desember 2009

Samandrag

Noreg, Island og Liechtenstein er i dag knytt til Den europeiske union (EU), gjennom Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS). EØS-avtalen medfører at desse tre landa i dag er underlagt store delar av EU-lovgivinga, men har liten eller ingen formell moglegheit til å delta i utviklinga av nye lover og forslag. Derfor er andre kanalar for deltaking som kan gi innverknad spesielt viktige for eit land som Noreg. Ordninga med nasjonale ekspertar er det einaste norske inntaket til utformingsprosessen av nye forslag i EU. Problemstillinga i denne oppgåva er derfor: *Nyttar norske myndigheiter ordninga med nasjonale ekspertar i Europakommisjonen (Kommisjonen) som ein kanal for innverknad, informasjonsutveksling og kompetanseheving, og opptrer ekspertane som nasjonale representantar?*

Tidlegare undersøkingar av korleis ordninga fungerer i medlemsland syner at nasjonale ekspertar kan vere effektive verktøy for nasjonale myndigheiter. På ei anna side finns det undersøkingar som peikar på at nasjonale ekspertar vert påverka av institusjonelle og organisatoriske faktorar gjennom sitt arbeid i Kommisjonen, og dermed ikkje vil opptre som nasjonale representantar. Oppgåva generer derfor to hypotesar. Den første hypotesen forventar at fordi nasjonale ekspertar er dei einaste norske byråkratane som arbeider i Kommisjonen, vil norske myndigheiter freiste å nytte ordninga som ein kanal for innverknad innanfor dei rammene som eksisterar for ordninga. I den andre hypotesen er forventinga at dei nasjonale ekspertane si rolleoppfatning er eit hinder for ein effektiv og strategisk bruk av ordninga.

Analysen tek utgangspunkt i ei kvalitativ intervjuundersøking, der eg har gjennomført intervju med representantar frå myndigheitene og eit utval norske nasjonale ekspertar i Kommisjonen. I tillegg til dette vert det nytta ei rekke offentlege dokument og undersøkingar.

Resultata frå analysen syner at på trass av at dei nasjonale ekspertane vektlegg si rolle som nasjonal representant, nyttar myndigheitene ekspertane i liten grad som eit strategiske verktøy. Dermed er det ikkje dei nasjonale ekspertane si rolleoppfatning som er eit hinder for ein effektiv bruk av ordninga, men snarare myndigheitene si manglande samordning og defensive haldning til bruk av uformelle kanalar som hindrar ein optimal bruk av ordninga.

Forord

Ein studietur til Brussel for fleire år sidan, og påfølgande besøk til EU-delegasjonen, vekka mi interesse for Noreg sitt forhold til EU. Under besøket fekk eg auga opp for kor mange nordmenn som arbeider og bur i Brussel. Der var til og med nordmenn som arbeida for Kommisjonen med å utvikle nye lovforslag. Talet på nordmenn i Brussel tilsvarar innbyggjartalet i ein liten kommune i Noreg. Det slo meg at eg aldri les om desse menneska, eller hører om kva dei driv med. Mitt inntrykk av Noreg i EU før det besøket, var at vi rett og slett ikkje deltok. Etter nokre år med studie fekk eg endeleg moglegheita til å undersøkje korleis nokre av desse aktørane arbeider nærare. Det har vore utruleg lærerikt. Resultatet er ei oppgåve om norske myndigheiter sin bruk av ordninga med nasjonale ekspertar. Eg skuldar ei rekke personar ein stor takk, utan dei ville ikkje denne oppgåva blitt til.

Først og fremst vil eg takke rettleiaren min, Kristin Strømsnes, for konstruktive tilbakemeldingar, samvittigheitsfulle gjennomlesingar og for at du har leia meg gjennom denne prosessen. Eg vil også takke Elisabeth Iversflaten og Jan Erik Grindheim for råd og vink då eg tvila som mest. Vidare ville eg også takke Det samfunnsvitskaplege fakultet ved UiB for økonomisk støtte til feltarbeid, og Europagruppa for nyttige tilbakemeldingar. Eg vil også rette ei takk til Jan Ole Gudmundsen som har kome med nyttige innspel og oppklarande informasjon i ein jungel av ekspertgrupper, komitear og EU-byråkratar. Og sjølv sagt, ei stor takk til alle intervjuobjekta, utan dei ville det ikkje vere mogleg å gjennomføre denne studia. Takk også til John Tveit for husrom og godt selskap under feltarbeidet.

Å skrive masteroppgåve har både vore utruleg kjekt og uturleg slitsamt. Gjengen på Ullaloftet har gjort til at det har vore mest kjekt, ei stor takk til mine kjære venner: Jorun Berntsen, Ingrid Cecilia Holthe, Christer Mandal, Bjarte Undertun og Martin Hirth, for støtte, gjennomlesing, oppmuntring, kaffikoking og mykje moro.

”Nynorskens største problem i dag er at den held på å verte eit elitespråk” sa Einar Førde. Takk dermed til følgjande elite: Agathe, Dorte, Erla, Kamilla og Einar for hjelp til korrektur. Resterande leifar er på mi kappe.

Støtta og oppmuntringa eg har fått frå familie og vener har vore uunnverleg, takk til alle dokke næraste som har haldt ut med meg i oppturar og nedturar. Og sist, men ikkje minst, tusen takk til verdens beste Pål, for at du alltid er der for meg.

Innhald

SAMANDRAG	III
FORORD	IV
INNHALD.....	V
LISTE OVER TABELLAR OG FIGURAR.....	VII
FORKORTINGAR	VII
1. INTRODUKSJON.....	1
1.1 KVA ER ORDNINGA MED NASJONALE EKSPERTAR?.....	2
1.2 ORDNINGA MED NASJONALE EKSPERTAR SOM EI KANAL FOR NASJONALE INTERESSER.....	3
1.3 KVIFOR STUDERE ORDNINGA MED NASJONALE EKSPERTAR I NØREG?	4
1.4 FORVENTNINGAR OG AVGRENSINGAR.....	5
1.5 DATAMATERIALE.....	7
1.6 OPPGÅVA SIN OPPBYGNAD.....	7
2. ORDNINGA MED NASJONALE EKSPERTAR – BAKGRUNN OG VERKSEMD.	10
2.1 EU – EIN KORT INTRODUKSJON.....	10
2.1.1 <i>Institusjonar</i>	10
2.1.2 <i>Avgjerdsprosedyrar</i>	11
2.2 NASJONALE EKSPERTAR I KOMMISSJONEN	12
2.2.1 <i>Samansetninga av Kommisjonen</i>	12
2.2.2 <i>Kommisjonen som initiativtakar</i>	13
2.2.3 <i>Kommisjonen som overnasjonal og uavhengig</i>	15
2.2.4 <i>Lojalitet og rollekonflikt i Kommisjonen</i>	15
2.3 NØREG SI TILKNYTING TIL EU – EØS-AVTALEN	17
2.3.1 <i>Norske nasjonale ekspertar</i>	18
3. TEORETISK TILNÆRMING.....	21
3.1 FØLGIENE AV MANGLANDE DELTAKING I AVGJERDSPROSESSEN	21
3.2 KORLEIS DEMME OPP FOR MANGLANDE DELTAKING?	24
3.2.1 <i>Signalisering</i>	24
3.2.2 <i>Frontloading, å utøve innverknad i forkant</i>	25
3.2.3 <i>Koalisjonsdanning</i>	26
3.2.4 <i>Strategi for innverknad</i>	27
3.3 NASJONALE EKSPERTAR SOM EIT VERKTØY I NORSK KONTEKST	28
3.3.1 <i>Nasjonale ekspertar som informasjonsskjelde</i>	29
3.3.2 <i>Nasjonale ekspertar som agent for norske interesser</i>	30
3.3.3 <i>Etterbruk av nasjonale ekspertar</i>	31
3.4 TEORETISKE FORVENTNINGAR	31
3.4.1 <i>Bruk av ordninga i høve til det handlingsrommet som eksisterer</i>	31
3.4.2 <i>Norske nasjonale ekspertar og bruken av ordninga</i>	33
3.5 OPPSUMMERING.....	37
4. METODE OG DATA – VEGEN TIL MÅLET	38
4.1 DESIGN – KVALITATIVT CASESTUDIE	38
4.1.1 <i>Val av case</i>	39
4.1.2 <i>Ein case av kva?</i>	39
4.2 DATAMATERIALE.....	40
4.2.1 <i>Sekundærdata: Offentlege rapportar og undersøkingar</i>	41
4.2.2 <i>Primærdata: Intervjuundersøking</i>	43
5. NORSKE MYNDIGHEITER SI BRUK AV ORDNINGA.....	49
5.1 ROM FOR NASJONALT UTBYTTE - ERFARINGAR FRÅ SVERIGE.....	49
5.2 ORDNINGA SI ROLLE I EUROPAPOLITIKKEN I NØREG	51
5.2.1 <i>”Ute av syne, ute av sinn”?</i>	52
5.2.2 <i>Auka fokus</i>	52
5.2.3 <i>Retningslinjer for bruk av ordninga</i>	54

5.2.4	<i>Balansegang</i>	55
5.3	NASJONALE EKSPERTAR SOM AGENT OG INFORMASJONSKJELDE FOR NORSKE MYNDIGHEITER.....	56
5.3.1	<i>Strategisk utstasjonering og målretta bruk</i>	57
5.3.2	<i>Førebuing av ekspertane før avreise</i>	59
5.3.3	<i>Oppfølging av ekspertane under opphaldet</i>	60
5.3.4	<i>Kontakt med og strategisk bruk av nasjonale ekspertar</i>	61
5.4	ETTERBRUK AV NASJONALE EKSPERTAR SIN KOMPETANSE.....	63
5.5	ROLLE OG FORVENTNINGAR TIL NASJONALE EKSPERTAR.....	66
5.6	HOVUDFUNN – EI UFERDIG SAMORDNING?	67
6.	NORSKE NASJONALE EKSPERTAR SI OPPLEVING AV ORDNINGA	69
6.1	FUNKSJON – BRUBYGGJAR OG KONTINGENTBETALING	70
6.1.1	<i>Tydeleg motiv</i>	71
6.1.2	<i>Kontakt under opphaldet – stor variasjon</i>	72
6.1.3	<i>Balansegangen – ikkje noko å leggje skjul på</i>	75
6.2	UTBYTTE AV ORDNINGA – KJENNSKAP OG KUNNSKAP	77
6.3	ROLLE – NASJONAL VERSUS EUROPEISK LOJALITET	78
6.3.1	<i>Ei akseptert dobbeltrolle</i>	81
6.4	HOVUDFUNN – NORSKE NASJONALE EKSPERTAR SOM NASJONALE REPRESENTANTAR?	82
6.5	KONKLUDERANDE OPPSUMMERING	84
7.	AVSLUTTANDE DISKUSJON OG FRAMPEIK	87
7.1	KONKLUSJON.....	87
7.1.1	<i>Gyldigheit</i>	89
7.2	IMPLIKASJONAR.....	90
	REFERANSAR	93
	VEDLEGG	96

Liste over tabellar og figurar

Tabellar:

Tabell 3.1 Oversikt over ordninga med nasjonale ekspertar og problem som følge av manglande deltaking.	29
Tabell 3.2 Oversikt over rolle og avgjerdsmønster til nasjonale ekspertar	35
Tabell 4.1 Oversikt over intervjuobjekt.	44
Tabell 5.1 Hovudfunn	67

Figurar:

Figur 2.1 Oversikt over Kommissjonen sin oppbygning	12
Figur 2.2 Oversikt over Kommissjonen sine oppgåver der nasjonale ekspertar er involvert....	14
Figur 2.3 Oversikt over organiseringa av norske nasjonale ekspertar	19
Figur 3.1 Følgjene av manglande deltaking.	23
Figur 3.2 Utforming av nye forslag i Kommissjonen.	28
Figur 5.1 Oversikt over norske nasjonale ekspertar i EU.	58
Figur 6.1 Norske nasjonale ekspertar si rolle	83

Forkortingar

DG	Generaldirektorat
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund
EP	Europaparlamentet
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
EU	Den europeiske union
NE	Nasjonal ekspert
UD	Utanriksdepartementet
ØMU	Den økonomiske og monetære union

1. Introduksjon

EØS-avtalen er i dag det juridiske rammeverket for Noreg, Island og Liechtenstein sitt forhold til EU¹. Den sikrar at borgarar og bedrifter frå EØS-landa har same tilgang til den indre marknaden i EU som borgarar og bedrifter i medlemslanda². Føresetnaden er at EU sitt regelverk fortløpande vert inkludert i EØS-landa sine lovverk (Utenriksdepartementet 2009a: 12). Likevel har ikkje EØS-landa rett til å delta i avgjerdsprosedyren i EU, då dei ikkje er representert i nokre av institusjonane i EU, slik medlemslanda er. Ein kan derfor seie at manglande deltaking i avgjerdsprosessen og i institusjonane i EU fører til at EØS-landa har eit underskot på politisk innverknad. Nokre vil også hevde at den manglande innverknaden fører til eit demokratisk underskot. Folkevalde har ikkje moglegheit til å delta i avgjerdsprosessen i EU, noko som svekker demokratiske prinsipp om autonomi og ansvar (accountability) (Sverdrup 2008; Eide et al. 2003).

I denne situasjonen blir derfor andre kanalar som faktisk kan gje innverknad særst viktig for EØS-landa. Derfor vil eg i denne oppgåva undersøkje korleis eit EØS-land, som står utanfor avgjerdsprosessen i EU, nyttar seg av moglegheiter for å påverke politikktutforminga gjennom ein alternativ kanal for innverknad, høvesvis ordinga med nasjonale ekspertar.

Ordinga med nasjonale ekspertar er ein kanal EØS-landa kan nytte seg av på lik linje med medlemslanda. Noreg har i dag 47 nasjonale ekspertar i Kommisjonen (EFTA 2009). Desse byråkratane er tilsette som nasjonale ekspertar i ulike generaldirektorat (DG) i Kommisjonen, men er lønna av norske myndigheiter. Dei er forplikta til å arbeide for EU som heilskap, dei skal ikkje representere nasjonale interesser og skal etter hensikta returnere til nasjonal forvaltning etter deira midlertidige tenesteopphald i Kommisjonen, som vanlegvis er fire år (Bekkevold et al. 2008). Nasjonale ekspertar er dei einaste norske byråkratane som er tilsett i Kommisjonen på lik linje med byråkratar frå andre medlemsland, og som dermed er på innsida av ein av dei mektigaste institusjonane i EU-systemet. Formelt sett er ikkje hensikta med ordninga at den skal vere ein kanal for innverknad, sidan nasjonale ekspertar arbeider for Kommisjonen (Commission 2008). Like fullt er ekspertane i ein nøkkelposisjon, då dei er tidleg inne i utformingsprosessen av nye forslag i EU. Det svenske Statskontoret skildrar

¹ Island har søkt om fullt medlemskap i EU. EU behandlar for tida søknaden. Forhandlingane er venta å ta til i byrjinga av 2010. Dersom Island vert fullt medlem, er det berre to resterande land igjen i EØS/EFTA-samarbeidet. Regjeringa har varsla at dei ønskjer å oppretthalde EØS-avtalen som rammeverk for vidare samarbeid med EU, uavhengig av om Island vert fullverdig medlem eller ikkje (Støre 2009).

² For ordensskuld; Den formelle nemninga på desse landa er EØS/EFTA-landa. I denne oppgåva nyttar eg nemninga EØS-land for Noreg, Island og Liechtenstein.

mellom anna nasjonale ekspertar som ” ... ett viktigt instrument som ger Sverige en möjlighet att stärka närvaron i EU:s institutioner och få inflytande över kommissionens politik” (Statskontoret 2001: 1). I EU-landet Nederland utplasserar myndighetene dei nasjonale ekspertane strategisk for å fremje nasjonale interesser. Undersøkingar av nederlandske nasjonale ekspertar viser også korleis målretta bruk av nasjonale ekspertar kan føre til betydeleg innverknad på politikktutforminga og på nye initiativ, samt verdifull informasjonsutveksling og kompetanseheving (Geuijen et al. 2008: 67). Spørsmålet er om dette også er tilfelle i EØS-landet Noreg, og om ein gjennom denne kanalen har funne ein måte å utøve innverknad på utforminga av politiske forslag i EU. Problemstillinga i denne oppgåva er derfor:

Nyttar norske myndigheter ordninga med nasjonale ekspertar i Kommisjonen som ein kanal for innverknad, informasjonsutveksling og kompetanseheving, og opptre ekspertane som nasjonale representantar?

1.1 Kva er ordninga med nasjonale ekspertar?

Det er lite kjennskap til ordninga med nasjonale ekspertar. Ordninga fungerer som ei utlånsordning, der byråkratar frå medlemsland arbeider for Kommisjonen i ei avgrensa periode³. Dei nasjonale ekspertane er lønna av nasjonale myndigheter, men har Kommisjonen som arbeidsgjevar og skal arbeide for Kommisjonen og EU som heilskap (Commission 2008). Vidare er det lagt opp til at dei nasjonale ekspertane skal returnere til nasjonal forvaltning etter avslutta tenesteopphald i Kommisjonen. Hensikta med ordninga er å utstyre Kommisjonen med nasjonal ekspertise og bygge bru mellom europeisk og nasjonal forvaltning (Spence 1994: 73). Nasjonale ekspertar har dermed to arbeidsgjevarar å relatere seg til: Deira daglege arbeidsgjevar som har tilsyn med jobben deira (Kommisjonen) og deira nasjonale arbeidsgjevar som held fram med å betale løna deira (nasjonal myndighet) (Suvarierol and van den Berg 2008: 103). Dette fører til at nasjonale ekspertar ofte må balansere mellom nasjonale og europeiske interesser, noko som kan vere utfordrande.

Kommisjonen har fått fleire arbeidsoppgåver i takt med utviklinga i EU, behovet for arbeidskraft har dermed også auka. Kommisjonen har i denne samanhengen gjort seg nytte av ekstern arbeidskraft i form av midlertidig tilsette frå nasjonale forvaltningar. Budsjettmessige

³ Nasjonale ekspertar vert også utlånt til andre EU-institusjonar, men i mykje mindre omfang. Hausten 2006 var mellom anna ein nasjonale ekspert utstasjonert frå Nærings- og handelsdepartementet til Parlamentet (Utenriksdepartementet 2009a: 43). Denne oppgåva tek føre seg nasjonale ekspertar i Kommisjonen.

forhold i form av innskrenkingar og utvikling på nye politikkområde krev ytterlegare ekspertise, og er noko av årsaka til auka bruk av ekstern arbeidskraft (Suvarierol and van den Berg 2008: 106). Nasjonale ekspertar utgjer i dag 12.4% av alle eksterne og midlertidige tilsette, og dermed ikkje ein ubetydeleg del av arbeidskrafta i Kommisjonen⁴ (Commission 2009). Dei nasjonale ekspertane er i hovudsak utstasjonert frå nasjonal forvaltning i medlemslanda i EU, men ordninga omfattar også EØS-landa.

Norske nasjonale ekspertar er likestilt med nasjonale ekspertar frå medlemsland, og er dermed tidleg inne i arbeidet med å utforme nye lovforslag i EU (Utenriksdepartementet 2009a). Dei nasjonale ekspertane er derfor i ei særstilling i norsk samanheng, då dei er det einaste direkte inntaket til politikktutforminga i EU. Ekspertane sin kompetanse på interne prosessar i Kommisjonen, og nettverk dei tilegnar seg er unike for eit EØS-land som Noreg.

1.2 Ordninga med nasjonale ekspertar som ei kanal for nasjonale interesser

Litteraturen kring avgjerdsprosessen i EU og kva institusjonar og aktørar som spelar inn i denne prosessen er etter kvart blitt omfattande (Haas 1992; Spence 1995; Hooghe 2001; Moravcsik 1998; Beyers 1998; Nugent 2006). I tillegg til fokus på dei ulike institusjonane og deira relative styrkje og funksjon i integrasjonsprosessen i EU, er også medlemslanda sitt forhold til EU gjenstand for ei rekke studiar, særleg med tanke på korleis dei organiserer sin europapolitikk for å få gjennomslag for sine interesser (Kassim et al. 2001; Wright 1996).

Avgjersler som vert teke i Brussel har store konsekvensar for medlemslanda i EU og for EØS-landa. Dess nærare ei EU-lov er til eksisterande nasjonal lov, dess mindre kostnadar medfører dette for staten. Samsvar mellom EU-lov og nasjonal lov kan eliminere, eller minimere både politiske og økonomiske kostnadar ved tilpassing. Det kan innebere store konkurransefortrinn for bedrifter og næringsliv, som allereie har tilpassa seg nasjonal lovgiving (Kassim et al. 2001: 9). Dette er sterke insentiv for å ville sikre at nasjonale posisjonar vinn fram. Strukturen i EU, og dei mange aktørane og prosedyrane, gjer det likevel utfordrande for ein stat å sikre nasjonale interesser. Ordninga med nasjonale ekspertar kan i mange tilfeller vere ein effektiv kanal for nasjonale myndigheiter.

⁴ Tal henta frå Commission Staff Figures 2008/2009. Talet inkluderer tilsette som har status som: Temporary Agent, Contract Staff Member og Seconded National Expert, som til saman utgjer 9163 personar.

For det første, avgjerdsprosessen i EU kan delast i fire fasar. Initiativfasen, formuleringsfasen, forhandlings- og avgjerdsfasen og til sist implementering og iverksetjingsfasen (Kassim et al. 2001: 15- 26). Nasjonale ekspertar er involverte i fleire av desse fasane, men kan vere til størst nytte for nasjonale myndigheiter i initiativfasen og formuleringsfasen av eit nytt forslag. Geuijen et al. (2008) viser til korleis nasjonale ekspertar både i kraft av å vere tilstades i Kommisjonen i desse fasane og gjennom å bli instruert av nasjonale myndigheiter, kan påverke nye forslag Kommisjonen utviklar. Dette kan ta form gjennom at den nasjonale ekspertten legg til grunn erfaringar og kunnskap frå nasjonal forvaltning i arbeidet med å formulere nye forslag. Det kan også ta form gjennom at nasjonale myndigheiter nyttar seg av den nasjonale ekspertten sin innsidekunnskap om nye initiativ, og nettverk som ekspertten tilegnar seg, for å vere betre rusta til å reagere på nye forslag tidleg i utformingsfasen.

For det andre, den kunnskapen og erfaringa nasjonale ekspertar sit inne med som følgje av at dei arbeider for Kommisjonen kan vere ein stor ressurs for nasjonale myndigheiter også etter dei returnerar til nasjonal forvaltning etter avslutta tenesteopphald. Geuijen et al. (2008) og Suvarierol og van den Berg (2008) viser til at kor effektiv ordninga er til fordel for nasjonale interesser, avhenger av kor godt myndigheitene koordinerar bruken av ordninga slik at ekspertane er del av ein større strategi. Slik sett tek dei høgde for at dei nasjonale ekspertane vil opptre som nasjonale representantar.

Jarle Trondal har gjort ei rekke undersøkingar på nasjonale ekspertar og deira rolleforståing (2006; 2008; 2008). Trondal viser til at aktørar som arbeider for Kommisjonen vil bli påverka av ei rekke institusjonelle og organisatoriske faktorar, som igjen vil påverke deira handlingsmønster. Det er dermed ikkje sjølvstøtt at nasjonale ekspertar vil opptre som nasjonale representantar trass i ein effektiv bruk frå myndigheitene si side. Slik sett er det ikkje berre interessant å undersøkje bruken av ordninga frå myndigheitene si side, men også korleis ekspertane opplever bruken av ordninga. Dette kan gje oss eit heilskapleg bilete av måten ordninga vert nytta av norske myndigheiter og om den fungerer som ein kanal for innverknad.

1.3 Kvifor studere ordninga med nasjonale ekspertar i Noreg?

Noreg sin ambassadør til EU, Oda Helen Sletnes, viser til at EØS-avtalen på ny er aktualisert i EU (Sletnes 2009). Sletnes hevdar at EØS-tilknytninga på mange områder er eit attraktivt rammeverk for samarbeid med Europas småstatar. Kommisjonen har ikkje kapasitet til å

handtere bilaterale avtalar som til dømes den sveitsiske modellen, og ønskjer meir dynamiske avtalar med tredjeland. Finanskrisa har illustrert at økonomiane i Europa er tett samanvevde, og syner at eit felles rammeverk for den indre marknaden og kapital er nødvendig. Dersom EØS kan garantere at småstatane held seg til eit stramt regelverk kan EØS framstå som eit effektivt verkemiddel for å oppnå dette (Sletnes 2009). Sverdrup (2008) på si side hevder at EØS ikkje kan nyttast som modell for andre land, både på grunnlag av geografiske, økonomiske og politiske faktorar, men ikkje minst grunna det han kallar eit demokratisk underskot som følgje av avtalen.

Trass auka fokus på EØS-avtalen, er det likevel lite kunnskap om EØS-samarbeidet både i Noreg og i EU, noko som er problematisk for EØS-landa (Sverdrup 2008). Aktualiseringa av EØS-avtalen som mogleg tilknytingsform for andre statar i Europa, gjer det nødvendig å gå nærare inn på korleis EØS-avtalen fungerer. I denne samanhengen er Noreg spesielt interessant. Noreg er som EØS-land godt integrert i den indre marknaden, nokre vil også hevde meir integrert enn mange medlemsland (Egeberg and Trondal 1999). Noreg er også det EØS-landet som har flest nasjonale ekspertar i Kommisjonen (EFTA 2009). Den norske bruken av ordninga er derfor eit naturleg utgangspunkt for å undersøkje om dette er ein kanal eit EØS-land nyttar seg av for innverknad, informasjon og kompetanse.

Kunnskap om korleis eit noverande EØS-land relaterer seg til EU, og korleis ein gjennom andre kanalar freistar å betre på landet si deltaking, er viktig både for Noreg som EØS-land, men og for å belyse korleis land utanfor freistar å påverke politikktutforminga i EU. Breiare kunnskap om alternative tilknytingsformer er også av betydning for EU, som er på leiting etter modellar for samarbeid med andre statar i Europa, samt for land som søker tilknytning til EU, eller som søker å løyse på si tilknytning til EU (Egeberg and Trondal 1999).

1.4 Forventningar og avgrensingar

Det er avgjerande for ei kvar undersøking å vere konkret på kva det er ein skal undersøkje og å vere medviten på kva strategi ein har for å undersøkje det gitte fenomenet (George and Bennet 2001: 74). Ofte vert dette klårare når ein tydeleggjer kva ein *ikkje* skal undersøkje.

For det første: Det er ikkje i denne oppgåva si hensikt å gå inn på ein diskusjon omkring det demokratiske aspektet ved EØS-avtalen. Noreg sin utanriksminister, Jonas Gahr Støre, har kalla Noreg ein lobbynasjon når det kjem til landet sin relasjon til EU (Ryen 2008). Det er lite

kjennskap til korleis norske myndigheiter arbeider for å påverke danninga av politikk i EU. Tilnærminga i denne samanhengen er ofte at Noreg og EØS-landa ikkje har moglegheit til å delta i avgjerdsprosessen og at EØS-avtalen derfor er udemokratisk (Eide et al. 2003; Emerson et al. 2002; Eriksen 2008). Manglande deltaking i EU som følgje av EØS-avtalen er til ei viss grad eit institusjonelt faktum som ikkje kan endrast på utan at ein gjer noko med rammeverket for avtalen, eller endrar tilknytingsform til EU. Konsekvensane av manglande deltaking kan likevel modifierast gjennom ulike reiskap. Ordninga med nasjonale ekspertar er eit av dei. Fokuset i oppgåva er derfor å undersøkje om nasjonale myndigheiter freistar å betre på problemet gjennom ordninga med nasjonale ekspertar.

For det andre: Det er heller ikkje mi hensikt å argumentere for at ei ordning, som einast uformelt kan representere ein kanal for norske myndigheiter inn i EU-systemet, fullt ut kan kompensere for utfordringane EØS-avtalen fører med seg i forhold til deltaking i politikktutforminga i EU. Men snarare undersøkje korleis eit land som står utanfor dei offisielle representasjonskanalane freistar å utnytte dei moglegheiter som finst for å styrkje sin posisjon ovanfor EU.

For det tredje: Dette er ikkje ei oppgåve om *kor mykje* innverknad nasjonale ekspertar kan utøve. Dette er vanskeleg å måle og heller ikkje direkte relevant for problemstillinga. Oppgåva baserer seg på litteratur som stadfestar at ekspertane, gjennom ein effektiv bruk av ordninga, kan utøve innverknad, vere kjelde til informasjon og auke EU-kompetansen i nasjonal forvaltning (Geuijen et al. 2008; Suvarierol and van den Berg 2008). Utgangspunktet for oppgåva er om myndigheitene i Noreg utnyttar denne kanalen, og om dei norske nasjonale ekspertane opptretr som nasjonale representantar.

For det fjerde: Bruken av ordninga i Noreg er ein enkelt case, og ein kan ikkje på bakgrunn av denne undersøkinga trekke konklusjonar om korleis dei andre EØS-landa nyttar sine ekspertar. Resultata av analysen kan likevel gje eit grunnlag for vidare forskning på emnet. Oppgåva tek utgangspunkt i teori som baserer seg på funn frå andre land sin bruk av ordninga (Geuijen et al. 2008; Suvarierol and van den Berg 2008) og undersøkingar av nasjonale ekspertar sin rolleforståing (Trondal et al. 2008). Forventningane i oppgåva er basert på desse teoriane. Dersom undersøkinga viser seg å styrkje desse forventningane, er også teoriane som er nytta styrkja. Slik sett kan ein dra analytiske slutningar på bakgrunn av undersøkinga, som er verdifulle for vidare forskning på emnet på eit generelt nivå (Kvale 1997: 162; Yin 2003: 37). I kapittel tre diskuterar eg nærare avgrensingane og fordelane ved ein enkelt casestudie.

På bakgrunn av tidlegare undersøkingar, og ordninga sin særskilde status i EØS-landa, forventar eg at norske myndigheiter utnyttar denne kanalen for å fremje nasjonale interesser. Dette inneber ein offensiv strategi for bruken av ordninga og ein strategisk utstasjonering av ekspertane. Samstundes forventar eg at dei norske nasjonale ekspertane opplever ei type rollekonflikt som følgje av at dei vert påverka av institusjonelle faktorar av å arbeide i Kommisjonen, samstundes som dei opplever eit press frå nasjonal forvaltning om å tene nasjonale interesser.

1.5 Datamateriale

Målet med denne oppgåva er med andre ord å undersøkje om ordninga med nasjonale ekspertar vert strategisk nytta av norske myndigheiter for å fremje nasjonale interesser. For å undersøke dette har eg gjennomført intervju med representantar frå norske myndigheiter, fagråd ved den norske EU-delegasjonen i Brussel, samt eit utval norske nasjonale ekspertar. Eg har til saman gjennomført åtte intervju, fleirtalet av desse fann stad i Brussel. Årsaka til at eg gjennomførte ei kvalitativ intervjuundersøking, var at eg ønska inngåande kunnskap om korleis ordninga fungerer i praksis og korleis aktørane som er involvert opplever hensikta med ordninga. Det var derfor viktig å intervjuje både nasjonale ekspertar og aktørar frå myndighetssida, då dette ville gje eit mest mogleg heilskapleg bilete av korleis ordninga vert nytta. I tillegg til intervjuundersøkinga inkluderer datamateriale ei rekke offentlege dokument og rapportar. I kapittel tre vil eg gå nærare inn på ulike aspekt knytt til kvaliteten på datamaterialet.

1.6 Oppgåva sin oppbygning

I kapittel to vil eg presentere Kommisjonen si oppbygging og struktur og dei nasjonale ekspertane sin plass i EU og Kommisjonen. Her legg eg vekt på Kommisjonen si rolle som uavhengig og overnasjonal, og kva regelverk som gjeld for nasjonale ekspertar i Kommisjonen. Vidare vil eg ta føre meg norsk tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen og korleis ordninga med nasjonale ekspertar er organisert i Noreg.

I kapittel tre presenterer eg først sentrale aspekt ved utfordringane Noreg si tilknytning til EU medfører for evna til å påverke politikkkutforminga i EU. Deretter tek eg utgangspunkt i teori om korleis nasjonale interesser kan fremjast i Kommisjonen. På bakgrunn av dette skisserar eg korleis ordninga med nasjonale ekspertar potensielt kan betre på utfordringar knytt til

manglande innverknad, manglande informasjon og kompetanse. Utifrå dette genererer eg teoretiske forventningar til korleis norske myndigheiter nyttar seg av ordninga med nasjonale ekspertar. I den samanheng legg eg vekt på kva ein kan forvente av ordninga i forhold til handlingsrommet for nasjonalt utbytte som eksisterer (H1) og korleis dei nasjonale ekspertane sjølv opplever bruken av ordninga, og deira rolle som nasjonal ekspert (H2).

I kapittel fire vil eg presentere det metodiske opplegget, med hovudvekt på casestudie og bruk av kvalitative intervju og kjelder. Eg vil grunngi kvifor eg har valt den metodiske tilnærminga som er nytta i oppgåva, og diskutere fordelar og ulemper med dette. I denne samanhengen legg eg vekt på at ein enkelt casestudie er hensiktsmessig i denne samanhengen. Det gjev moglegheit til å undersøkje eit fenomen inngåande, i lys av kontekstuelle faktorar (Yin 2003). Deretter presenterer eg datamaterialet som er nytta i undersøkinga og kva tiltak som er gjort med omsyn til validitet og reliabilitet.

I kapittel fem presenterer eg det empiriske materialet som tek føre seg korleis ordninga vert nytta av norske myndigheiter. Myndigheitene sin bruk og strategi for ordninga vert stilt opp mot handlingsrommet for nasjonalt utbytte. Dette handlingsrommet vert skissert i teorikapitlet og gjennom analyse av Statskontoret si evaluering av bruken av nasjonale ekspertar i Sverige. Det empiriske materialet tek utgangspunkt i intervjuundersøking og offentleg dokumentasjon og undersøkingar. Funna vert gjennomgåande analysert opp mot det teoretiske rammeverket presentert i kapittel tre.

I kapittel seks tek eg føre meg dei nasjonale ekspertane si skildring av deira rolle og oppfatning av ordninga sin funksjon. Likeins som i kapittel fem tek eg utgangspunkt i intervjuundersøkinga og analyserer funna opp mot teoretiske forventningar. Avslutningsvis samanfatar eg funna frå dei to analysekapitla. Dette gjev eit heilskapleg bilete av korleis myndigheitene ønskjer å bruke ordninga, og korleis dette fungerer i praksis.

I kapittel seks diskuterar eg funna i analysen, og viser til eventuelle avgrensingar og kva implikasjonar oppgåva fører med seg. I undersøkinga finn eg at trass av ein strategi for å betre bruken av ordninga med nasjonale ekspertar, fungerer ikkje nasjonale ekspertar som eit strategisk verktøy for norske myndigheiter. Årsaka til dette synest å vere at kontakt, oppfølging og etterbukk av ekspertane sin kompetanse ikkje er systematisert og utnytta i så stor grad som ein kan forvente. Norske myndigheiter har vanskar med å framstille ordninga som eit potensielt effektivt virkemiddel, og ekspertane viser til at dei i liten grad har kontakt med

norske myndigheter under opphaldet. Dette synleggjer at Noreg ikkje har funne ein effektiv måte for å betre deltaking, informasjonsutveksling, innverknad og EU-kompetanse, sjølv om potensialet for dette er tilstades.

2. Ordninga med nasjonale ekspertar – bakgrunn og verksemd.

Dette kapitelet har to mål. Det første er å gje ei innføring i kva plass nasjonale ekspertar har i EU-systemet. Det andre er å forklare ordninga med nasjonale ekspertar i Noreg, med vekt på Noreg si tilknytning til EU. For å kunne forstå kva rolle og funksjon nasjonale ekspertar har er det avgjerande å først plassere dei i EU-systemet. I den første delen av kapitlet vil eg derfor ta føre meg oppbyggnaden av EU med hovudvekt på Kommisjonen som institusjon. Eg vil deretter plassere dei nasjonale ekspertane i denne konteksten, og skildre kva som kjenneteiknar deira arbeidsoppgåver. I den sistedelen presenterer eg korleis Noreg har tilgang på ordninga med nasjonale ekspertar gjennom EØS-avtalen og korleis ordninga er organisert i Noreg. Dette er ein viktig føresetnad for å undersøkje bruken av ordninga med nasjonale ekspertar i norsk kontekst.

2.1 EU – ein kort introduksjon

EU består av eit sett unike institusjonar som både er overstatlege og mellomstatlege i sin karakter (Peterson and Shackleton 2006). Den særskilde institusjonelle strukturen i EU gjer at EU ofte vert referert til som ein hybrid eller *sui generis* (Sejersted et al. 2004; Peterson and Shackleton 2006). Mykje av årsaka til dette er forholdet mellom dei ulike institusjonane og måten avgjersler vert tekne på. Nugent skildrar dette slik:

”... it involves states engaging in *joint* action to formulate *common* policies and make *binding* decisions.” (Original kursiv, Nugent 2006: 560)

2.1.1 Institusjonar

Europakommisjonen utgjer saman med Rådet for den europeiske union, Europaparlamentet og EF-domstolen dei viktigaste institusjonane i EU. Kommisjonen fungerer som det utøvande organet i EU og er den største institusjonen med tanke på talet på tilsette. I tillegg har Kommisjonen initiativrett til nye lovforslag og har ansvaret for å overvake implementering av traktatar og direktiv i medlemsstatane (Sejersted et al. 2004: 119). Det er eit uavhengig organ, dei tilsette i Kommisjonen er ikkje demokratisk valde og dei skal arbeide for EU som heilskap (Peterson and Shackleton 2006: 82).

Rådet for den europeiske union, tidlegare kalla Ministerrådet (Rådet), er samansett av ministrar frå alle 27 medlemslanda. Rådet er det sentrallovgivande organet i EU og er involvert i dei fleste avgjerdsprosessane (Peterson and Shackleton 2006: 62). Sjølv om Rådet spelar ei sentral rolle i avgjerdsprosessen, er det avhengig av nært samarbeid med Europaparlamentet (Parlamentet) og Kommisjonen. Parlamentet er det einaste direkte folkevalde organet i EU (Peterson and Shackleton 2006: 104). I tillegg til å ta del i avgjerdsprosessen, fører også Parlamentet kontroll over Kommisjonen si verksemd (Sejersted et al. 2004: 130). EF-domstolen er ein anna viktig institusjon, og kanskje den mest overnasjonale i EU, då domstolen si lovgiving overgår nasjonalrett⁵ (Utenriksdepartementet 2009a: 89). Sidan traktatar ofte er vage og har store rom for tolkingar, gjev dette EF-domstolen mykje makt i høve til å vidareutvikle politikken gjennom implementeringsprosessen (Hartlapp 2007)⁶.

2.1.2 Avgjerdsprosedyrar

Politikkområda i EU er nedfelt i forskjellige traktatar, og følgjer ulike samarbeidsformer og avgjerdsprosedyre (Utenriksdepartementet 2009a: 87). Det er mange aktørar som er involvert og ulike måtar å fatte vedtak på, alt i høve til kva type lov og kva politikkområdet det dreier seg om (Nugent 2006: 392).

Søylestrukturen i EU gjev ein indikasjon på kva avgjerdsprosedyre som gjeld under kva politikkområde⁷. Søyle 1, som hovudsakleg omfattar den indre marknaden, Den økonomiske og monetære union, fiskeripolitikk m.m., er prega av overstatleg styring. Det vil seie at dei fleste avgjerslene vert tekne gjennom kvalifisert fleirtal. Vedtak som vert fatta her, er direkte bindande for medlemslanda og EF-domstolen sine dommar er rettsleg bindande for nasjonale domstolar (Utenriksdepartementet 2009a: 87). I søyle to og tre, som i hovudsak omfattar utanriks- og sikkerheitspolitikk og politi- og justissamarbeid, vert avgjersler teke på eit mellomstatleg nivå, det vil seie samrøystes (Nugent 2006: 394). Kommisjonen har initiativrett også her, men den er ikkje eksklusiv som under søyle 1, den delast med Det europeiske råd⁸ og Rådet (Utenriksdepartementet 2009a: 87).

⁵ I avgjersler som omfattar politikkområde under søyle 1.

⁶ Meir om dette; sjå (Hartlapp 2007; Nes 2008)

⁷ Dersom Lisboa-traktaten vert ratifisert vil det medføre endringar for denne strukturen.

⁸ Det europeiske råd vert også kalla EU-toppmøtet. Ei samling av alle stats- og regjeringsleiarar frå medlemslanda. Det er ikkje ein formell institusjon i EU, men er likevel eit mektig organ i den forstand at det i stor grad stakar ut kursen for EU. Gjennom Lisboa-traktaten vil dette bli ein formell institusjon med ei spesifisert rolle i avgjerdsprosedyrane i EU (Peterson and Shackleton 2006: 38)

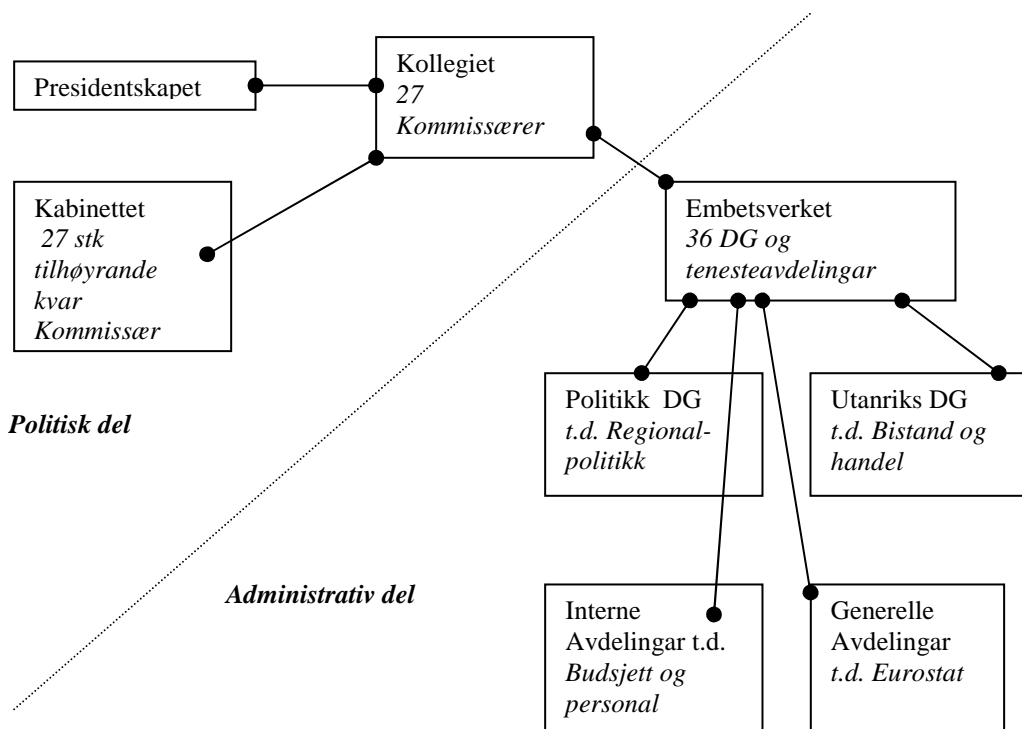
På tross av, eller kanskje på grunn av, dei mange og ofte komplekse avgjerdsprosedyrane er dei fleste nye lover i dag allereie så godt som vedteke før dei når Parlamentet og Rådet. Kommisjonen er som regel klar over kva ståstad dei ulike medlemslanda i Rådet har og kva fleirtalet i Parlamentet er villige til å gå med på. Når ei lov er ferdig utarbeidd, er den derfor nærast skreddarsydd til å bli vedteke. Fordi så mykje vert fastlagd tidleg i prosessen, er arbeidet Kommisjonen gjer av stor betydning for politikktutforminga i EU (Nugent 1997: 21).

2.2 Nasjonale ekspertar i Kommisjonen

2.2.1 Samansetninga av Kommisjonen

Komisjonen er kompleks, noko som kan gjere det vanskeleg å få oversikt. Det kan vere hensiktsmessig å skilje mellom den politiske og den administrative delen av Kommisjonen som er illustrert i figur 2.1.

Figur 2.1 Oversikt over Kommisjonen sin oppbyggnad



Den politiske delen utgjer kollegiet, presidentskapet og kabinetta under kvar kommissær. Kollegiet er samansatt av 27 kommissærer, dei er utpeikt av kvar medlemsstat, men skal ikkje representere nasjonale interesser. Kommissærane skal vere uavhengig, dei sverjar mellom anna truskap til EU når dei vert tilsett (Peterson and Shackleton 2006). I realiteten fyller dei

likevel ein politisk funksjon, det er til dømes ofte tidlegare nasjonale politikarar som får desse stillingane (Sejersted et al. 2004; Nugent 1997). Kvar kommissær har ansvar for eit politikkområde og har eit eige kabinett av rådgjevarar til disposisjon. Presidentskapet er den mest prestisjetunge og den potensielt mest innflytelsesrike posten i kollegiet. Sjølv om alle avgjersler kollegiet fattar må vere gjort saman, kan presidenten om han lukkast, påverke og setje dagsorden. Amsterdamtraktaten spesifiserar at Kommisjonen skal arbeide etter presidentens politiske leiarskap (Nugent 2006: 156).

I den administrative delen finn vi embetsverket i Kommisjonen. Dette består av DG som er delt inn i fire hovudgrupper etter kva politikkområde dei arbeider med (Nugent 1997: 5). Kwart DG har ansvar for eit politikkområde, og byråkratane i desse avdelingane jobbar under instruks frå sin tilhøyrande kommissær. I DG blir forslaga frå kommissæren og tilhøyrande kabinett vidareutvikla. Slik driv desse byråkratane også med politikktutforming, men på eit meir teknisk nivå samanlikna med kabinettet.

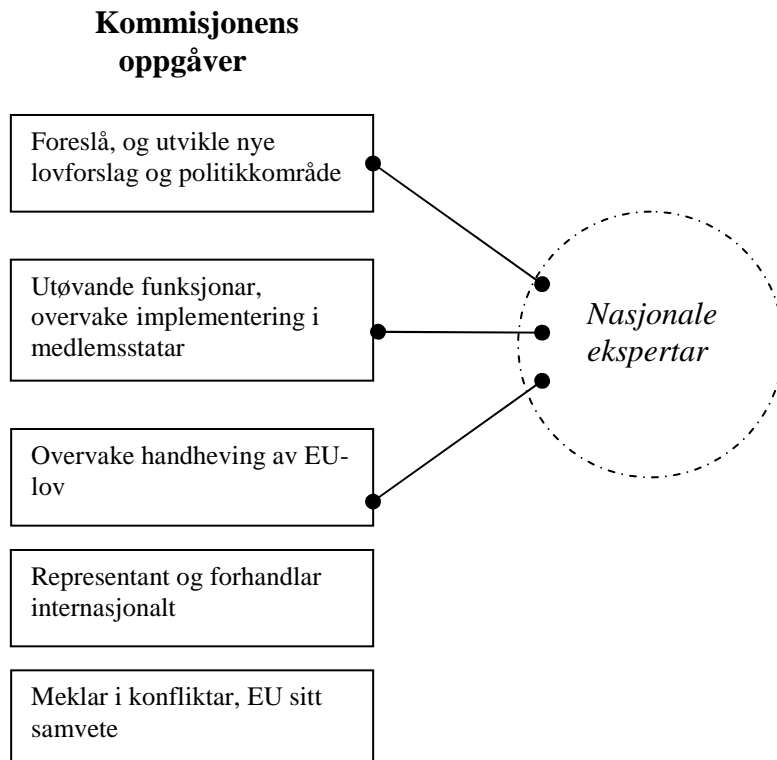
Av dei vel 25 000 tilsette i den administrative delen i Kommisjonen, er 1140 personar tilsett som nasjonale ekspertar i forskjellige DG (Commission 2009). Nasjonale ekspertar er tenestemenn utlånt frå nasjonale forvaltningar til Kommisjonen for ei avgrensa periode. Hensikta er å gje Kommisjonen tilgang til ekspertise og erfaring frå medlemslanda (Utenriksdepartementet 2009a: 43). Nasjonale ekspertar kjem i tillegg til Kommisjonen sin faste stab, men har som regel dei same arbeidsoppgåvene som faste tilsette på same nivå. Nasjonale ekspertar vert tilsett på rådgjevar/seniorrådgjevarnivå og utgjer ein merkbar del av Kommisjonens samla personalressursar på dette nivået (Bekkevold et al. 2008: 4).

2.2.2 *Kommisjonen som initiativtakar*

Den eksklusive retten til å initiere nye lovforslag gjer at Kommisjonen både avgjer om ny lovgjeving er nødvendig, når den skal setjast i gang og korleis politikken skal utførast. Sjølv om Kommisjonen har den formelle initiativretten, kan både Rådet og Parlamentet be Kommisjonen om å starte eit nytt initiativ. Men Kommisjonen står fritt til å velje om dei ønskjer å følge opp slike førespurnadar (Hooghe 2005: 863). I tillegg til å initiere nye lover og direktiv, skal Kommisjonen som sagt overvake implementeringsprosessen i medlemslanda. Dette gjer Kommisjonen til ein svært mektig institusjon i EU. Kommisjonen har eit sett av verktøy for å kontrollere medlemslanda, alt i høve til kva type lov som skal implementerast og i høve til politisk prioritering (Hartlapp 2007). Figur 2.2 identifiserar ei rekke andre oppgåver

Kommisjonen har ansvaret for. Hovudfokus i denne samanhengen er dei oppgåvene som fell under den administrative delen der dei nasjonale ekspertane arbeider.

Figur 2.2 Oversikt over Kommisjonen sine oppgåver der nasjonale ekspertar er involvert



(Nugent 2006: 166-189)

Nasjonale ekspertar arbeider med utforming av nye lovforslag, og som rådgjevarar både i høve til overvaking av medlemsland, men òg når det kjem til å avgjere kva som er innlemma i EU-lovgivinga. Nasjonale ekspertar er likestilt med andre byråkratar i høve deira arbeidsoppgåver med uttak av at dei ikkje har autoritet til å representere Kommisjonen eller til å inngå forplikande avtalar på vegne av Kommisjonen (Suvarierol and van den Berg 2008: 107). Sidan nasjonale ekspertar høyrer til den administrative delen, er mykje av arbeidet dei gjer ofte svært teknisk krevjande (Nugent 2006: 166- 189). Nasjonale ekspertar er derfor ofte både spesialistar innanfor eit fagområde, samt byråkratar med kompetanse på nasjonal lovgiving og forvaltning på området. Sistnemnde er avgjerande for Kommisjonen, då det er viktig å ha kunnskap om kva konsekvensar nye lovforslag vil få i dei forskjellige medlemslanda. Kommisjonen sikrar seg denne kompetansen ved å krevje at nasjonale ekspertar skal ha minimums 3 års erfaring frå offentleg forvaltning/embetsverk og at eksperten skal ha vore tilsett i offentleg forvaltning i minimum 12 månader før han/ho vert utstasjonert (Commission 2008: Artikkel 1.1 og Artikkel 8).

2.2.3 *Kommisjonen som overnasjonal og uavhengig*

Rolla til Kommisjonen er spesifisert i Traktaten om den europeiske union. Traktaten instruerer Kommisjonen til å representere europeiske interesser og til å opptre som eit fullstendig uavhengig organ (Hooghe 2005: 863). Dette gjeld både for kommissærane og resten av byråkratiet under Kommisjonen. Ordlyden i Traktaten og reglane og normene som Kommisjonen vert styrt av, kan sporast tilbake til Kommisjonens 'founding father', Jean Monnet. Han var president for High Authority, føregjengaren til Kommisjonen slik vi kjennar den i dag (Peterson and Shackleton 2006: 82).

Monnet la vekt på Kommisjonen sitt sjølvstende, pro-europeiske bias og den eksklusive retten til initiativ. Han var sterkt imot det franske forslaget om at Kommisjonen skulle bestå av midlertidige tilsette utstasjonert frå medlemslanda, då Monnet hevda at dette ville vere ein trussel mot Kommisjonen sitt sjølvstende (Trondal 2001). Monnet ønska ein liten institusjon, fri frå byråkrati, der ein elite styrte over medlemslanda. Han såg dette som den einaste moglegheita for å utrette noko i det europeiske samarbeidet. Monnet lykkast i å overtale statsleiarane, slik fekk Kommisjonen si rolle som 'Europas motor' rotfeste (Hooghe 2005: 864). Dette er ei rolle den har halde fast ved, trass i at Kommisjonen i dag ikkje kan reknast for ein liten institusjon, fri frå byråkrati.

Den originale tanken bak Kommisjonen som overnasjonal og uavhengig pregar framleis arbeidskvardagen i institusjonen i dag (Spence 1994: 64). Kommisjonen sitt regelverk for utveljing og bruk av ordninga med nasjonale ekspertar gjenspeglar dette. I følgje regelverket skal ein nasjonal ekspert vere uavhengig og ikkje ta imot instruksar frå nasjonale regjeringar, organisasjonar, bedrifter eller personar utanom Kommisjonen (Commission 2008: Artikkel 7.1a). For å sikre sjølvstende frå private aktørar og interesser spesifiserar Kommisjonen i regleverket at eksperten må vere tilsett i offentleg forvaltning⁹, anten på statleg, regionalt eller lokalt nivå, eller frå offentlege internasjonale organisasjonar (Commission 2008: 1).

2.2.4 *Lojalitet og rollekonflikt i Kommisjonen*

Lojalitet til EU og høgt kunnskapsnivå var dei to grunnleggjande kriteria for å få arbeid i Kommisjonen. Dette idealet er framleis intakt. Regleverket for nasjonale ekspertar legg stor vekt på lojalitet, ikkje berre til Kommisjonen men også til EU som heilskap. Dette gjeld både under arbeidsperioden og i etterkant (Commission 2008: Artikkel 7.1a). Det er mellom anna

⁹ Der finnest unntak der Kommisjonen i særtilfelle har godkjent utstasjonerte nasjonale ekspertar frå andre institusjonar, dette er i hovudsak når den nasjonale eksperten anten kjem frå til dømes eit universitet/akademia og uavhengige forskingsinstitusjonar (Commission 2008).

nedfelt at ekspertene skal oppretthalde sin lojalitet til EU og vise integritet og diskresjon i val av nye stillingar og arbeidsområde også etter avslutta arbeidsopphald i Kommisjonen (Commission 2008: Artikkel 7.3).

Fokuset på lojalitet til EU som heilskap gjer at nasjonalitet og nasjonal representasjon ikkje synast å vere ein faktor i arbeidskulturen i Kommisjonen. Det er likevel ei rekke forhold som peikar på det motsette. Eit krav for å bli nasjonal ekspert er at ein må vere statsborger i eit av medlemslanda i EU, i eit EØS-land eller frå eit kandidatland (Commission 2008: Artikkel 1.3). Det er ikkje kvotering etter kjønn eller nasjonalitet i utveljing av nasjonale ekspertar, men det er oppført i regleverket at Kommisjonen skal søke ein balanse i høve til dette når dei sekunderer ekspertar (Commission 2008: Artikkel 1.4). Vidare er det den nasjonale ekspertens sin opphavlege arbeidsgjevar (ofte nasjonale myndigheiter) som er forplikta til å utbetale lønn, samt at dei har ansvar for sosiale rettar, mellom anna helseforsikring og pensjon (Commission 2008: Artikkel 1.1). Dette synleggjer to potensielle utfordringar: Behovet for balanse i nasjonal representasjon i ein uavhengig og overnasjonal organisasjon og kravet om at nasjonale ekspertar må flytte lojalitet til EU, samstundes som ein er lønna av nasjonale myndigheiter.

Tanken om at det skal eksistere ein nasjonal balanse i kven som arbeider for Kommisjonen, kan tenkast å undergrave Kommisjonen som uavhengig og overnasjonal (Spence 1994: 75). Spenning angående ressursbruk og maktdeling mellom stat, region og europeisk (overnasjonalt) nivå kan danne problem for nasjonale utsendingar. Nasjonal representasjon i Kommisjonen kan føre til at medlemslanda, bevisst eller ikkje, undergrev arbeidsfilosofien om lojalitet direkte til ein overnasjonal institusjon hjå utsendingane (Spence 1994: 75). Dette utfordrar grunntanken om ein uavhengig Kommisjon. Spenningsforholdet synleggjer også at det kan vere ulike oppfatningar av kva rolle og arbeidsoppgåver nasjonale ekspertar i Kommisjonen har; der medlemslanda ser dette meir som ein moglegheit for nasjonal representasjon, medan Kommisjonen ser dette som nødvendig kompetanse til ein overarbeid institusjon.

Ordninga med nasjonale ekspertar framstår på mange måtar som svært lukrativ for Kommisjonen, då den gjev Kommisjonen tilgang på topp kvalifisert arbeidskraft utan ekstra kostnad. Hensikta er likevel at ordninga skal vere av gjensidig nytte, eit tovegs informasjonssystem, som styrkjer forholdet mellom Kommisjonen og nasjonale administrasjonar (Spence 1994: 73). Dette inneber at ekspertane har to partar å relatere seg til.

Dei er forplikta til å sverge lojalitet til EU og Kommisjonen, samstundes som dei opprettheld ein link til nasjonale myndigheiter som lønnstakar og som brubyggjar (Geuijen et al. 2008). Dette kan by på ei potensiell rollekonflikt for dei nasjonale ekspertane: Dei må balansere mellom krav om lojalitet til Kommisjonen og landet dei skal returnere til.

Kort oppsummert er nasjonale ekspertar tilsett i den mektigaste institusjonen i EU, der dei mellom anna arbeider med å utforme nye politiske forslag. Nasjonale ekspertar skal følgje Kommisjonen sitt regelverk og opptre som uavhengige aktørar i ein overnasjonal institusjon. Dette avsnittet har vist at trass i at nasjonale ekspertar er tilsett i den administrative delen i Kommisjonen, er dei inkludert i mange strategisk viktige prosessar i EU. Og vidare at nasjonale ekspertar må balansere mellom ulike interesser og krav gjennom deira tilsetjingsforhold.

2.3 Noreg si tilknyting til EU – EØS-avtalen

Noreg er i dag knytt til EU sin indre marknad gjennom EØS-avtalen frå 1992. Hensikta med avtalen var å integrere dei resterande EFTA-landa, inkludert Noreg, i den indre marknaden utan at dei vart fulle medlemmer av EF (Sverdrup 2000: 58). Alle EFTA-landa utanom Sveits inngjekk avtalen. EØS-avtalen skulle vere ein midlertidig avtale for Noreg i påvente av den andre folkeavstemminga om medlemskap i 1994. Resultatet av denne vart som kjend nei, noko som gjorde at EØS-avtalen vart Noreg si permanente tilknyting til EU.

EØS-avtalen baserer seg på den delen av EU-retten som omhandlar dei fire fridommane, konkurranserett, statsstøtte og offentlege anskaffingar (Eriksen 2008). Avtalen gjev altså ikkje berre Noreg innpass i den indre marknaden, den fører også med seg pålegg om å overføre ein stor del av EU-retten til nasjonal rett (Sejersted et al. 2004: 81). EØS-avtalen er ein dynamisk avtale. Ved underteikninga i 1992 innehaldt avtalen ca 1500 rettsakter som Noreg forplikta seg til å implementert i norsk rett. Etter ti år har avtalen vakse med meir enn tusen nye rettsakter (Sejersted et al. 2004: 81). I tillegg er Noreg saman med dei andre EØS-landa forplikta til å legge vekt på relevant rettspraksis frå EF-domstolen. Dette fører til at Noreg i stor grad er underlagt EU-lovgiving. EØS-landa kan reservere seg mot nye lover og direktiv. Dersom eit EØS-land går inn for å nytte seg av reservasjonsretten, fører dette til ringverknadar for dei andre landa, sidan regelverket heller ikkje vil bli gjeldande for dei (Arnesen et al. 2001). Så langt har verken Noreg eller nokre av dei andre EØS-statane nytta seg av denne retten.

EØS-avtalen gjev som kjend ikkje EØS-landa rett til å delta i avgjerdsprosedyren i EU, men opnar for deltaking på andre arenaer, mellom anna i ei rekke EU-program (Utenriksdepartementet 2009a: 12). Det er i tilknytning til fleire av desse programma at Noreg utplasserar nasjonale ekspertar i Kommisjonen. Norsk rett til å delta i EU-program er stadfesta i art. 78-88 i EØS-avtalen (Sejersted et al. 2004). Det er likevel fleire områder i dag der EU har programverksemd som fell utanfor EØS-avtalen, og på nokre av desse områda har Noreg inngått bilaterale avtalar¹⁰.

2.3.1 Norske nasjonale ekspertar

Norske nasjonale ekspertar utgjer ca 4.1 % av den totale populasjonen nasjonale ekspertar i Kommisjonen. Sett i samband med Noreg sitt folketal er landet overrepresentert¹¹. Til samanlikning har eit medlemsland som Nederland utstasjonert ca. 62 nasjonale ekspertar (Suvarierol and van den Berg 2008). Noreg har også langt fleire ekspertar enn dei andre EØS-landa. Island har tre nasjonale ekspertar pr. 2009, Liechtenstein ingen. Sveits har tre nasjonale ekspertar i Eurostat, noko dei er forplikta til gjennom EFTA-samarbeidet (EFTA 2009)¹².

Noreg sender ut ekspertar anten i form av EFTA in-kind ekspertar, eller bilaterale ekspertar. Førstnemnde er ei ordning Noreg forpliktar seg til gjennom EØS/EFTA-samarbeidet. EFTA in-kind ekspertar er lønna av norske styresmakter, medan EFTA-sekretariatet administrerer ordninga og har den formelle kontakta med Kommisjonen (Bekkevold et al. 2008: 9). Det er departementa som avgjer kven dei skal sende som EFTA in-kind ekspert, DG dei vert utstasjonert til avhenger av kva EU-program Noreg deltek i. Utsending av EFTA in-kind ekspertar vert gjort på førespurnad frå Kommisjonen, i samband med den årlege budsjett-drøftinga for det såkalla EØS-budsjettet. Dette omfattar EØS/EFTA-landa sine tilskot til operasjonelle og administrative utgifter med EU-programma (Statskonsult 2001a: 14). Desse ekspertane kan tolkast som ei form for kontingentbetaling, der Noreg forpliktar seg til å sende ut eit viss mengde ekspertar for kvart program. Utveljinga av ekspertar skjer ofte *etter* at EØS-budsjettet er klart, noko som gjer at det kan vere ei utfordring å finne ein intern kandidat som på kort tid ønskjer å flytte til Brussel (Bekkevold et al. 2008: 9-11).

¹⁰ Noreg har bilaterale avtalar på områda strålevern og INTERREG III (Statskonsult 2001a)

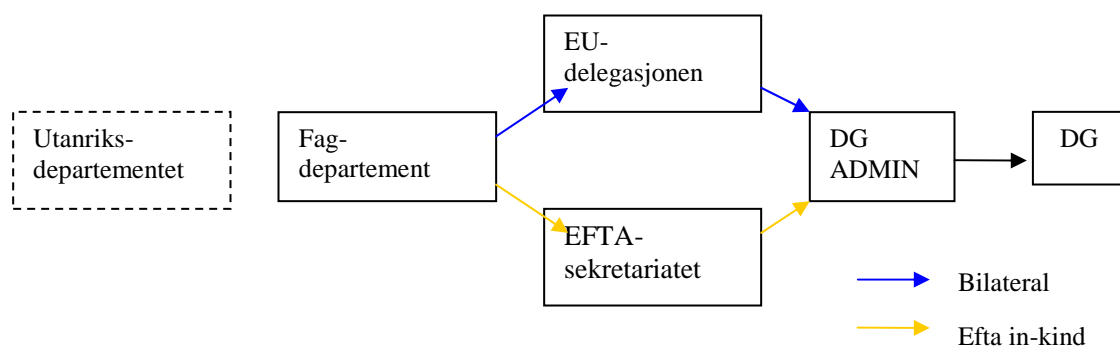
¹¹ Noreg si befolkning utgjer under 1% av det totale folketalet i EU/EØS.

¹² Årsaka til det ulike talet på nasjonale ekspertar er noko samansatt. For det første, Liechtenstein er svært lite involvert i EØS, og deltek i svært få EU-program samanlikna med Noreg. Det same gjeld til ei viss grad Island. For det andre, er det eit økonomisk aspekt å ta omsyn til. Nasjonale myndigheiter er ansvarlege for å betale løna til nasjonale ekspertar, å utstasjonere nasjonale ekspertar er derfor også ei økonomisk vurdering. Når det kjem til Sveits er det ikkje så overraskande at landet ikkje har fleire enn 3 ekspertar då landet ikkje er med i EØS-avtalen.

Noreg deltek også med nasjonale ekspertar gjennom bilaterale avtalar utover det som er inkludert i programdeltakinga. Bilaterale ekspertar er utsendingar som er sendt direkte frå departement/direktorat til Kommisjonen. Slike bilaterale avtalar vert inngått direkte mellom departement og Kommisjonen, ofte som eit resultat av samarbeid på eit visst område (Bekkevold et al. 2008: 10). På denne måten er bilaterale ekspertar i større grad uttrykk for norsk prioritering og interessefelt i EU, då myndigheitene ofte sjølv har teke initiativet til å sende ein ekspert.

Det er altså to ”grupper” norske nasjonale ekspertar. Det som skil desse gruppene er måten Noreg har fått tilgang på stillingane i Kommisjonen, utover dette er det er ingen skilnad i arbeidsoppgåvene til dei ulike gruppene av ekspertar. Nasjonale ekspertar, både bilaterale og EFTA in-kind, er nødvendigvis ikkje fagekspertar. Dei kan snarare karakteriserast som norske byråkratar som har erfaring frå norsk politikk og forvaltning på området. Dei totale kostnadane med ordninga med nasjonale ekspertar vert estimert til mellom 80 og 90 millionar kroner per år (Bekkevold et al. 2008: 10). Den formelle organiseringa av ordninga frå norsk side inkluderer ansvarleg fagdepartement, Utanriksdepartementet (UD) og den norske EU-delegasjonen i Brussel. Figur 2.3 syner ei oversikt over korleis ordninga er organisert.

Figur 2.3 Oversikt over organiseringa av norske nasjonale ekspertar



UD har det overordna ansvaret for at ordninga vert praktisert i høve til regjeringa sin europapolitikk. Fagansvarleg departement har arbeidsgjevaransvar under heile opphaldet, og betalar lønna til ekspertane. Dei har også ansvar for rekruttering. Vidare er det EFTA-sekretariatet som administrerar utsendinga og tek hand om all formell dokumentasjon og brevveksling for EFTA in-kind ekspertane (Bekkevold et al. 2008: 11).

EU-delegasjonen har tilsvarende ansvar for dei bilaterale ekspertane, og tar seg av den formelle brevvekslinga mellom departement, og generaldirektoratet for personell og administrasjon (DGADMIN). Sistnemnde har ansvaret for Kommisjonen si handtering av nasjonale ekspertar (Bekkevold et al. 2008: 10). EU-delegasjonen har også eit ansvar for å følgje opp ekspertane (både EFTA in-kind og bilaterale) fagleg under sjølve opphaldet.

Denne gjennomgangen har plassert nasjonale ekspertar i Kommisjonen og presentert korleis ordninga er organisert i Noreg. Dette gjev eit bakteppe for kva omsyn ein må ta når ein diskuterer ekspertane sin funksjon i lys av Kommisjonen sitt regelverk for ekspertane og i høve til korleis norske myndigheiter nyttar seg av ordninga. Korleis ekspertane kan fungere som ein kanal for deltaking og dermed fungere som eit verktøy for norske myndigheiter, vil eg gå nærare inn på i det neste kapitlet.

3. Teoretisk tilnærming

Dette kapitlet har tre mål. Det første er å presentere sentrale aspekt ved EØS-avtalen som medfører utfordringar for norske myndigheiter si evne til å fremje norske interesser. I denne sammenhengen vert det lagt vekt på manglande deltaking. Det andre er å skissere eit teoretisk rammeverk for kva moglegheiter som er tilgjengelege for nasjonale myndigheiter for å fremje sine interesser i Kommisjonen. Det tredje målet er å knyte dette opp til korleis ordninga med nasjonale ekspertar kan nyttast for å betre på konsekvensane av manglande deltaking. På bakgrunn av dette utleier eg hypotesar for korleis ordninga vert nytta av norske myndigheiter.

Det er gjort lite forskning på nasjonale ekspertar, og endå mindre på nasjonale ekspertar si rolle som strategiske verktøy for nasjonale myndigheiter. Mykje av forskinga som vert gjort på tilsette i Kommisjonen relaterer seg til kommissærar og byråkratar på høgare nivå (Hooghe 2005; Suvarierol 2008), og komitologi-systemet under Kommisjonen (Joerges and Neyer 1997; Gornitzka and Sverdrup 2008; Egeberg 1998). Fokus på nasjonale ekspertar har nyleg fått merksemd gjennom Jarle Trondal sitt omfattande arbeid kring rolleforståing, lojalitet og identitet hjå nasjonale ekspertar i Kommisjonen (Trondal 2004; 2006; Trondal et al. 2008; Trondal and Vanhuysse 2008). Trondal et al. (2008) viser til korleis nasjonale ekspertar i Kommisjonen må balansere mellom ulike roller som vert påverka av organisatorisk tilhøyre hjå eksperten, den formelle organiseringa av Kommisjonen og gjennom ein sosialiseringsspross i Kommisjonen.

Semin Suvarierol og Caspar van den Berg set også i boka "The New Eurocrats" fokus på nasjonale ekspertar som potensielle strategiske verktøy for medlemslanda i EU (Geuijen et al. 2008). Suvarierol og van den Berg (2008) tek utgangspunkt i Trondal sitt arbeid, men dreg fokuset vekk frå identitet og rolleforståing og over til nasjonale ekspertar som aktørar i prosessen med å utforme nye forslag i EU. Nasjonale ekspertar som verktøy for nasjonale myndigheiter er også fokus i denne oppgåva. Det teoretiske rammeverket vil derfor i stor grad basere seg på argumentasjonen i denne boka, samt Trondal sine funn i høve til nasjonale ekspertar si potensielle dobbeltrolle.

3.1 Følgjene av manglande deltaking i avgjerdsprosessen

Kjernen i kritikken mot EØS-avtalen er at EU-lov vert overført til norsk lov, utan effektiv innverknad frå norske borgarar. Norske folkevalde har ikkje moglegheit til å delta i avgjerdsprosessen i EU, såleis er demokratiske prinsipp om autonomi og ansvar

(accountability) svekka (Sverdrup 2008; Eide et al. 2003). I tillegg til dette, er Kommisjonen, som både har initiativrett og som har ansvar for å tolke kva som er relevant for avtalen, ein overnasjonal institusjon der Noreg i svært liten grad har innpass (Eriksen 2008: 13). Noreg har verken kommissær eller medlemsstatane sitt faglege og politiske nettverk i kabinett og DG i Kommisjonen. Norske folkevalde er heller ikkje representert i Parlamentet eller i Rådet (Statskonsult 2002). Det generelle bilete er derfor at EU-tilpassing vert gjennomført utan aktiv deltaking frå norsk side (Andersen 2000).

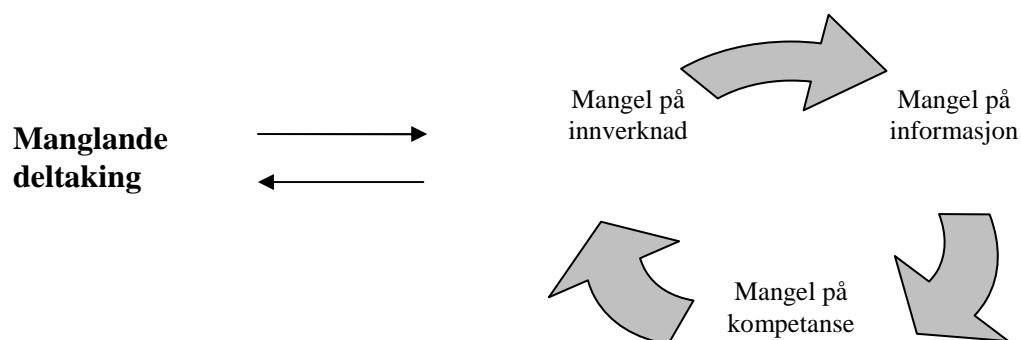
Ei regjering er ansvarleg (responsive) dersom den utøvar politikk som borgarane har signalisert at er deira ønskje (Przeworski et al. 1999: 9). Dette prinsippet vert undergreve av EØS-avtalen då norske myndigheiter i svært liten grad kan ta del i politikkkutforminga og avgjerdsprosessen. For å i nokon grad kunne handle etter preferansane til borgarane er regjeringa avhengig av informasjon om nye EØS-relevante lover og direktiv på førehand. Noreg er ikkje med i initiativfasen når saker kjem opp på den politiske dagsordenen i EU, noko som svekker den substansielle debatten om nye direktiv og forordningar før dei blir EU-rett (Eriksen 2008). Ein vert på denne måten tvungen til å ta stilling til eit direktiv som allereie er vedteke. Eriksen (2008) hevdar at dette fører til at ein vert meir opptekne av kva konsekvensen blir for EØS-avtalen dersom ein nyttar seg av reservasjonsretten, enn på det substansielle innhaldet i direktivet. Manglande deltaking i den tidlege fasen i politikkkutforminga fører til at Noreg ikkje sitter inne med den same type informasjon som andre medlemsland i høve til nye forslag som er under utvikling (Statskonsult 2002: 13). Mangel på *deltaking* og *informasjon* hindrar dermed norske myndigheiter si evne til å handle på vegne av borgarane i landet, og dermed utøve effektiv innverknad på politiske utfall.

EØS-avtalen fastslår at EØS-landa skal kunne komme med innspel i forhandlingsfasen før ei ny lov vert vedteke (Utenriksdepartementet 2005: 29), det vil seie etter at Kommisjonen har sendt forslaget til Rådet og Parlamentet på høyring. I nokre tilfeller oppstår det forhandlingar mellom medlemsland og andre aktørar i denne fasen. Noreg kan også kome med innspel, men då gjennom ei felles EØS/EFTA-uttaling. Ein kan argumentere for at dette gjer det vanskeleg for Noreg å vinne fram med sine synspunkt. I tillegg er det mange andre sterke aktørar på denne arenaen. Dersom norske myndigheiter skal ha makt i denne prosessen må dei alliere seg med andre land, og stille seg støttande bak deira posisjon. Utover dette har Noreg liten *innverknad* på avgjerdsprosessen (Eide et al. 2003).

Manglande deltaking kan også føre til mangel på *kompetanse* om EU som heilskap, og særst om interne prosedyrar og prosessar i EU-systemet som er avgjerande for å effektivt ta del i utforminga av nye forslag (Econ 2009). Kompetanse i denne samanhengen relaterer seg informasjon om korleis og på kva tidspunkt ein bør gå fram for å fremje nasjonale interesser, kven ein bør kontakte, kva som er mogleg å få til, og kva som ikkje er mogleg å få til.

Det svenske Statskontoret legg mellom anna vekt på at EU-kompetanse i forvaltninga er avgjerande for å utøve ein effektiv europapolitikk, og viser til dei mange tenestemennene i ulike EU-institusjonar som eit viktig middel for å auke kompetansen i den svenske forvaltninga (Statskontoret 2001). Noreg har ikkje tenestemenn i EU-institusjonar på same måte som medlemslanda. Byråkratar frå medlemsland har erfaring frå arbeid på EU-nivå. Dette gjer at dei kan bidra med innsikt i korleis prosessen med å utvikle nye forslag tek til, og kva omsyn som vert lagt vekt på av dei ulike aktørane. Vidare vil dei kunne gjere seg nytte av overnasjonale nettverk, som dei opparbeider seg som følgje av å arbeide i Kommisjonen. Dette betrar nasjonale myndigheiter i medlemslanda si evne til å utforme effektive strategiar for å fremje nasjonale interesser. Manglande deltaking og informasjon fører til at norsk forvaltning ikkje har den same type EU-kompetansen som medlemsland, noko som svekkar evna til å utøve innverknad (Statskonsult 2002).

Figur 3.1 Følgjene av manglande deltaking.



Figur 3.1 illustrerer korleis tilknytingsforma gjennom EØS-avtalen fører til at Noreg 1) manglar deltaking på arenaer på overnasjonalt nivå, der viktige prosessar finner stad 2) som fører til at ein ikkje fangar opp viktig informasjon på eit tidleg tidspunkt 3) som hindrar norske myndigheiter si evne til å fremje norske interesser og utøve innverknad, noko som heng saman med 4) manglande kunnskap om interne prosedyrar og prosessar i EU-systemet. Alle desse faktorane heng saman, og det er vanskeleg å ikkje sjå den eine som eit resultat av den

andre. Samla sett fører desse manglane til at norsk *input* på politikk og lover frå EU som vert innlemma i norsk lov er svært avgrensa.

3.2 Korleis demme opp for manglande deltaking?

Sjølv om nasjonale ekspertar formelt sett ikkje representerer nasjonale interesser i Kommisjonen, sit dei i ein nøkkelposisjon som kan bidra til å auke både informasjonsutveksling, innverknad og ikkje minst kompetanse om EU hjå forvaltninga i heimlandet. Dei har ein nøkkelposisjon fordi dei er tilstades i tidlege og avgjerande fasar i lovgivningsprosessen i EU, gjennom deira arbeid for Kommisjonen (Suvarierol and van den Berg 2008: 104).

Kommisjonen skal vere ein uavhengig og overnasjonal institusjon. Samstundes har den unik makt som initiativtakar og gjennom implementering av nye politiske vedtak. Kommisjonen vert derfor til dagleg utsett for lobbyverksemd frå både medlemsland, interessegrupper og næringsliv. Det er stor kamp om å bli høyrd og for å påverke, særst frå medlemslanda som er opptekne av å minimalisere administrative og politiske transaksjonskostnadar som følgje av nye direktiv og lover (Geuijen et al. 2008: 53). Geuijen et al. (2008: 58) dreg fram tre ulike strategiar for å fremje nasjonale interesser i Kommisjonen, høvesvis signalisering av eigne preferansar, utøving av direkte innverknad i form av ”frontloading”, og koalisjonsdanning. På bakgrunn av undersøkingar av nederlandske byråkratar og embetsmenn konkluderer Geuijen et al. (2008: 74) med at signalisering og frontloading er dei mest effektive strategiane for nasjonal innverknad på utforminga av politikk i Kommisjonen. Strategiane går noko over i kvarande, men hovudprinsippet er å betre føresetnaden for å vere i forkant av utviklinga av nye forslag i Kommisjonen. Nasjonale ekspertar spelar ei sentrale rolle i begge.

3.2.1 Signalisering

Signalisering dreier seg om å identifisere, og deretter informere sentrale byråkratar i Kommisjonen om nasjonale preferansar og posisjonar. Konkret inneber signalisering at ein aktør sender ein beskjed til ein mottakar i håp om at mottakaren handlar på linje med innhaldet i beskjeden. Lobbyverksemd utført av nasjonale representantar retta mot tilsette i Kommisjonen er eit døme på dette (Geuijen et al. 2008: 58). Dersom ein nasjonal representant klarer å gjere seg hørt ved hjelp av signalisering før Kommisjonen sjølv har teke initiativ på feltet, eller før dei har starta å utarbeide eit skriftleg forslag, kan dette vere svært

effektivt. Så godt som 80% av det originale utkastet kan overleve forhandlingane i avgjerdsprosessen, og til slutt vert vedteke av Rådet (Hull, 1993 in Kassim et al. 2001: 15)

Signalisering er meir enn agendasetting, det inneber å snakke med dei som skal skrive forslaget i Kommissjonen, og freiste å styre dei til å nærme seg nasjonale interesser mest mogleg. I denne samanhengen kan nasjonale ekspertar spele ei sentral rolle i høve til å 1) setje nasjonale representantar i kontakt med relevante personar i Kommissjonen (sentralbordfunksjon) eller 2) sjølv vere mottakar for "signalet" som vert sendt (Suvarierol and van den Berg 2008).

Det krev gode kontaktar og eit breitt nettverk for å kunne nytte seg av signalisering som eit effektivt verkemiddel (Geuijen et al. 2008: 59). Signalisering har mest nytte dersom det føregår gjennom veletablerte relasjonar. Å pleie nettverk mellom nasjonale representantar og tilsette i Kommissjonen er derfor ein måte å institusjonalisere signalisering som ein strategi (Geuijen et al. 2008: 62). Nasjonale ekspertar kan byggje bru mellom nasjonal og europeisk forvaltning gjennom nettverk dei etablerer. Undersøking av nederlandske nasjonale ekspertar sine nettverk synleggjer mellom anna at netterverka ekspertane utviklar er vertikale, det vil seie på tvers av det overnasjonale og det nasjonale, og dessutan at desse netterverka vedvarer etter avslutta tenesteopphald (Suvarierol and van den Berg 2008: 113-116).

Signalisering åleine er likevel ikkje tilstrekkeleg for å sikre innverknad. Tilsette i Kommissjonen er til dagleg disponert for signalisering frå ulike aktørar, noko som kan gjere det vanskeleg å nå fram med "sitt" forslag eller den nasjonale posisjonen. Det er likevel verdt å merke seg at signalisering også er i Kommissjonen si interesse. Kommissjonen ønskjer informasjon om kva som rører seg i medlemslanda, og om deira posisjonar og syn på nye forslag. Trass i Kommissjonen sin eksklusive rett til å initiere forslag, er den avhengig av medlemslanda sin aksept for forslaget. Å ta høgde for ulike synspunkt tidleg i prosessen er derfor ein fordel for Kommissjonen, då dette gjer implementeringsfasen enklare (Suvarierol and van den Berg 2008: 60-62; Kassim et al. 2001). Såleis er det også dei tilsette i Kommissjonen (inkludert nasjonale ekspertar) si oppgåve å innhente informasjon og signal frå medlemslanda.

3.2.2 Frontloading, å utøve innverknad i forkant.

Frontloading dreier seg om å utøve direkte og substansiell innverknad på utforminga av nye forslag. Dette er eit steg vidare enn signalisering i den forstand at det inneber handlingar som

fører til direkte innverknad (Geuijen et al. 2008: 62). Utstasjonering av nasjonale ekspertar er eit sentralt strategisk instrument i denne samanhengen, då medlemsland (og EØS-land) har direkte innpass i utforminga av nye forslag gjennom nasjonale ekspertar. Eit sentralt prinsipp i frontloading er å handle i forkant, det vil seie å utøve direkte innverknad før utkastet er ferdig skreve. Nærare bestemt vil dette seie å påverke utforminga av forslaget. Myndigheiter kan nytte nasjonale ekspertar som verktøy både i form av 1) å utstasjonere nasjonale ekspertar på strategisk viktige avdelingar/DG i Kommisjonen og 2) instruere nasjonale ekspertar til å styre forlaget i retning nasjonale preferansar.

Geuijen et al. (2008) hevdar at sjølve utplasseringa av kyndige nasjonale ekspertar er nok til å utøve nasjonal innverknad. Nasjonale ekspertar kjem med ein nasjonal bagasje, deira kompetanse på fagområdet spring ut frå nasjonal forvaltning, og deira perspektiv er derfor prega av dette. Ein nasjonal ekspert er pre-sosialisert i ein nasjonal tenkemåte før dei startar i Kommisjonen, og vil uavhengig av instruksjonar frå overordna på denne måten fremje nasjonale interesser (Suvarierol and van den Berg 2008: 118-120), og såleis vere eit instrument for nasjonale myndigheiter til å frontloade.

Ved å ha tilgang til nasjonale ekspertar på eit interesseområde kan det tilhøyrande nasjonale departementet få tilgang til eit breiare transnasjonalt nettverk (Suvarierol and van den Berg 2008). Den nasjonale ekspertten kan til dømes arrangere møter mellom sin avdelingssjef i Kommisjonen og representantar frå nasjonalt departement. På denne måten kan nasjonale myndigheiter informere om, og i beste fall leggje føringar på, utforminga av nye forslag innanfor det gitte området (Geuijen et al. 2008: 66). Dersom landet har eit godt rykte på seg for å ha rik kompetanse på eit område er Kommisjonen ofte velvillig til å ta imot innspel og forslag. Slik sett kan ein målretta og strategisk utstasjonering av nasjonale ekspertar føre til situasjonar der ein liten medlemsstat kan ha substansiell innverknad på avgjerdsprosessar og dagsorden i Kommisjonen (Geuijen et al. 2008: 67). Dette betyr også at ein kan utøve substansiell innverknad utan å trakke over etiske retningslinjer.

3.2.3 Koalisjonsdanning

Eit tredje alternativ for å fremje, eller snarare sikre, nasjonale interesser er koalisjonsdanning. Dersom ein ikkje lukkast med å nå fram med sine synspunkt i utforminga av forslaget, kan ein stat freiste å danna alliansar med andre medlemsland. Dette skjer vanlegvis under møter i ekspertgrupper, som Kommisjonen arrangerar før dei sender det endelege utkastet vidare til Rådet og Parlamentet (Geuijen et al. 2008: 70). Ekspertgruppene består av nasjonale

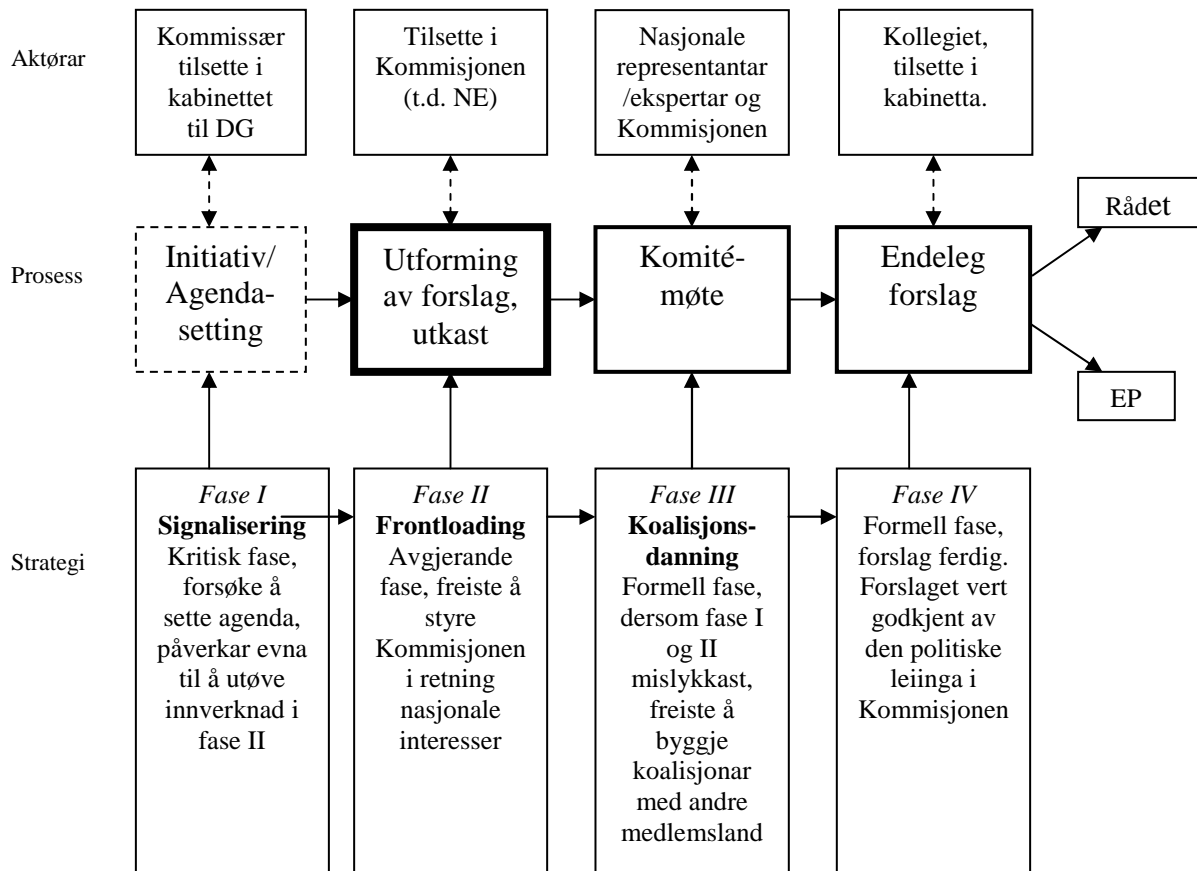
representantar frå medlemslanda, og frå relevante interesseorganisasjonar. Hensikta er at ekspertgruppa skal gje Kommissjonen input på bakgrunn av fagleg ekspertise, men også i høve til nasjonale interesser (Larsson 2003: 119)¹³. Det er likevel ingen automatikk i at forslaga frå ekspertgruppene vert teke omsyn til (Utenriksdepartementet 2009a: 37). Samstundes er det Kommissjonen som avgjer kven som skal sitte i ekspertgruppene, kven som skal leie gruppa og kven som skal få taletid når (Geuijen et al. 2008: 56). I denne fasen av politikktutforminga kan medlemsland gå saman med andre land som delar deira synspunkt, og freiste å endre forslaget. Dette er ein tungvint prosess, og krev finurleg planlegging og gode kontaktar for at det skal kunne gjennomførast. Dette gjer at terskelen for å lukkast gjennom koalisjonsbygging mykje høgare enn gjennom signalisering og frontloading (Geuijen et al. 2008: 72). Nasjonale ekspertar har inga sentral rolle i denne strategien, men kan nyttast for å innhente informasjon om andre land sine posisjonar og preferansar i forkant av møta og potensielt nytte sitt nettverk for å bringe nasjonale representantar med samanfallande preferansar saman.

3.2.4 Strategi for innverknad

Figur 3.2 synleggjer dei ulike fasane i prosessen med å utarbeide nye forslag, sentrale aktørar og i kva fase det er avgjerande å reagere. Kort oppsummert fungerer signalisering og frontloading som dei mest effektive instrumenta for å fremje nasjonale interesser. Nasjonale ekspertar er sentrale aktørar i begge desse strategiane, som fokuserer på handling i forkant av fase III, då mykje er avgjort når eit forslag når denne fasen (Geuijen et al. 2008: 74). Nasjonale ekspertar er dermed potensielt viktige instrument for nasjonalstatar, dersom dei vel å nytte seg av ordninga strategisk. Omvendt er også nasjonale ekspertar ein ressurs for Kommissjonen som treng informasjon om posisjonar og preferansar til medlemslanda. Denne gjensidige nytta kan berre fungere dersom det er ein gjennomgåande straum av informasjon mellom Kommissjonen og nasjonale myndigheiter gjennom den nasjonale ekspertten (Suvarierol and van den Berg 2008).

¹³ Deltakarar i ekspertgrupper er ikkje nasjonale ekspertar. Dei er ikkje tilsett av Kommissjonen slik nasjonale ekspertar er. Deltakarar i ekspertgrupper er i ekspertgrupper i kraft av å representere anten nasjonale interesser, eller på vegne av ein interesseorganisasjon eller forbund (Gornitzka and Sverdrup 2008).

Figur 3.2 Utforming av nye forslag i Kommissjonen.¹⁴



Kjelde: (Geuijen et al. 2008: 51 -75)

3.3 Nasjonale ekspertar som eit verktøy i norsk kontekst

Det førre avsnittet har synleggjort at der er moglegheiter for å nytte ordninga med nasjonale ekspertar for å utøve innverknad på utarbeidinga av nye politiske forslag. I høve til hindringane EØS-avtalen medfører betyr dette at ordninga kan betre på desse tilhøva i nokon grad. Tabell 3.1 viser ei oversikt over hindringane norske myndigheiter står ovanfor, og korleis ordninga med nasjonale ekspertar kan nyttas for å moderere desse.

¹⁴ Saksgangen er noko forenkla.

Tabell 3.1 Oversikt over ordninga med nasjonale ekspertar og problem som følgje av manglande deltaking.

Problem	Nasjonal ekspert (NE) som verktøy	Korleis	Utbytte	Føresetnad	Strategi
<i>Manglande informasjons-utveksling</i>	NE som informasjonskjelde for Kommisjonen	Informasjonsutveksling mellom NE og Kommisjonen	Kommisjonen betre orientert om norske interesser og forhold, større moglegheit for å bli teke omsyn til	Strategisk utstasjonering, avhenger av NE sine personlege eigenskapar	Signalisering Frontloading
	NE som informasjonskjelde for myndigheitene	Informasjonsutveksling mellom myndigheit og NE	Myndigheiter betre rusta til å reagere tidleg på initiativ, betre føresetnadar for å spele på lag med andre aktørar	Strategisk utstasjonering, aktiv oppfølging frå myndigheiter	Signalisering Koalisjonsdanning
<i>Manglande innverknad</i>	NE som agent for norske interesser	NE nyttar sin norske kompetanse og perspektiv i utforminga av nye forslag	Indirekte og direkte innverknad knytt til iverksetjing og utforming av nye politiske vedtak	Aktiv oppfølging frå myndigheiter, NE villig til å spele ei dobbelt rolle	Frontloading
		NE fremjar norske interesse etter instruksjon frå departement			
<i>Manglande kompetanse</i>	Etterbruk av NE sin kompetanse	Gje NE relevante arbeidsoppgåver og stillingar etter avslutta tenesteopphald. Bruke NE sine nettverk til å halde kontakt med overnasjonale aktørar.	Auke EU-kompetansen i fagdepartement, i form av kunnskap om arbeidskultur og interne prosedyrar. Betre evna til å komme i forkjøpet, ikkje berre reagere i ettertid.	Startegi for bruk av NE, proaktiv plan for etterbuk	Signalisering

3.3.1 Nasjonale ekspertar som informasjonskjelde

Norske nasjonale ekspertar kan i kraft av å vere involvert i prosessen med å utforme nye forslag bidra med informasjon om norske posisjonar og synspunkt i Kommisjonen. Gjennom deira rolle i Kommisjonen kan ekspertane bidra med norske synspunkt i utforminga av nye forslag, vise til fagmiljø i Noreg som har ekspertise Kommisjonen etterlyser og dermed synleggjere norske aktørar og preferansar i Kommisjonen. På denne måten kan nasjonale ekspertar fungere som ei informasjonskjelde for Kommisjonen, noko Kommisjonen sjølv ønskjer, men som og kan bidra til fremje norske preferansar. Det er avgjerande å stasjonere

ekspertar på fagområde som er viktig for norske interesser, og oppmuntre eksperten til å nytte sin nasjonale kompetanse (Geuijen et al. 2008).

Nasjonale ekspertar kan også nyttast som ei informasjonskjelde for nasjonale myndigheiter i høve til utvikling og nye forslag, men også i høve til informasjon om ulike aktørar og prosessar i Kommisjonen. Nasjonale representantar frå Noreg kan ta kontakt med sine landsmenn i Kommisjonen for å informere om nasjonale synspunkt, altså signalisere direkte til eksperten. Den nasjonale eksperten kan også gje informasjon om når og kven det er mest høveleg å rette lobbyverksemda mot. Informasjonen nasjonale ekspertar sit på kan gjere nasjonale departement betre informert om posisjonar til andre medlemsland, noko som vil forenkle arbeidet med koalisjonsdanning (Geuijen et al. 2008: 68). Dette vil i tillegg gje norske myndigheiter betre moglegheit til å reagere på eit tidlegare tidspunkt i samband med utviklinga i EU.

På denne måten kan ein målretta bruk av nasjonale ekspertar betre *informasjonsstraumen* mellom Kommisjonen og norske myndigheiter som er til fordel for både norske interesser og Kommisjonen.

3.3.2 Nasjonale ekspertar som agent for norske interesser

Norske nasjonale ekspertar arbeider mellom anna med å utforme nye politiske forslag for EU, dette set ekspertane i ein sentral posisjon. Nederlandske myndigheiter viser til korleis dei strategisk utstasjonere nasjonale ekspertar etter interesseområde, for at eksperten skal utøve nasjonal innverknad gjennom sitt arbeid (Geuijen et al. 2008: 64). Innverknad kan fremjast gjennom at den nasjonale eksperten nyttar seg av sin eigen nasjonale kompetanse i arbeidet med nye forslag. Norske myndigheiter kan også aktivt instruere den nasjonale eksperten. Nasjonale ekspertar er utstasjonert i kraft av sin ekspertise, det er derfor forventa at dei skal gjere seg nytte av den både frå nasjonale myndigheiter si side, men også frå Kommisjonen si side. Ein kan gjennom målretta kontakt med den nasjonale eksperten oppdatere eksperten om norske synspunkt eller praksis på området, og dermed ha innverknad på nye forslag og initiativ. Ein kan også aktivt nytte nasjonale ekspertar for å komme i direkte kontakt med andre sentrale aktørar. Dette for å freiste å påverke desse til å setje ein sak på dagsorden, eller for å hindre at ein sak blir fremja. Nettverka nasjonale ekspertar opparbeider seg av er i så måte eit viktig instrument for å fremje innverknad.

3.3.3 Etterbruk av nasjonale ekspertar

Statskonsult (2002: 21) si undersøking av EØS-arbeidet i forvaltninga viser til at det er vanskeleg å arbeide strategisk ovanfor EU då ein ikkje har tilgang på dei same nettverka som andre medlemsland, og heller ikkje har moglegheit til å følgje ein sak frå byrjing til slutt.

Nasjonale ekspertar kan i denne samanhengen vere ein stor ressurs for forvaltninga, både i form av at ekspertten opprettheld sine kontaktar etter avslutta tenesteopphald men også i form av at forvaltninga gjer seg nytte av kunnskapen og erfaringa ekspertten har (Geuijen et al. 2008). Ved å arbeide sentralt i Kommisjonen lærer nasjonale ekspertar mykje om arbeidskulturen og interne prosessar. Kompetanse på korleis utforminga av politikk på europeisk nivå tek form, og kva omsyn Kommisjonen legg vekt på er ei mangelvare i forvaltninga. Å nytte seg av denne kompetansen og nettverka som nasjonale ekspertar tilegner seg vil derfor kunne bidra til å styrkje norske myndigheiter si evne til å handle meir effektivt ovanfor EU. For å sikre eit vedvarande utbytte av kompetansen nasjonale ekspertar sit på er det avgjerande at ekspertane for det første returnerer til norsk forvaltning etter tenesteopphaldet, og for det andre vert plassert i stilingar der dei får nytte kompetansen sin og vedlikehalde netterverka sine (Geuijen et al. 2008: 122).

3.4 Teoretiske forventningar

Det teoretiske rammeverket skissert ovanfor viser korleis ordninga med nasjonale ekspertar ideelt sett kan moderere nokre av utfordringane knytt til manglande deltaking i EU. Det er likevel ofte skilnad mellom teori og praksis, og i denne samanhengen må ein ta høgde for ei rekke kontekstuelle forhold når ein genererer forventningar på bakgrunn av teorien. Eg vil undersøke norske myndigheiter sin bruk av ordninga i høve til 1) om myndigheitene i størst mogleg grad nyttar seg av moglegheitene ordninga tilbyr og 2) om myndigheitene sin bruk av ordninga samsvarar med dei nasjonale ekspertane sitt syn på ordninga sin funksjon. Dette vil kunne gje eit heilskapleg bilete av korleis ordninga fungerer i Noreg, og om den vert nytta strategisk av norske myndigheiter for å betre på norsk deltaking i utviklinga av nye politikkløysingar i EU.

3.4.1 Bruk av ordninga i høve til det handlingsrommet som eksisterer

Det er viktig å presisere at Kommisjonen er ein uavhengig institusjon. Kommisjonen er vel klar over risikoen ved å tilsette nasjonale ekspertar, og det er ikkje grunnlag for å hevde at eit medlemsland kan manipulere og forme politikk på EU nivå åleine. Kommisjonen

utøvar overvaking av sine tilsette, og er opptekne av å sikre at dei tilsette ikkje let seg påverke av andre aktørar. I tillegg er prosessen men å utarbeide nye forslag transparent i seg sjølv (Geuijen et al. 2008: 68). Strategi for innverknad, det vil seie å best mogleg nytte seg av dei kanalane som finnes på eit korrekt tidspunkt, er derfor eit instrument for å *freiste å betre* nasjonal innverknad innafor dei rammene som er tilstades. Det er derfor ikkje å forvente at norske myndigheiter freistar å nytte ekspertane på ein måte som bryt med Kommissjonen sine reglar. Dette kan mellom anna føre til at ordninga vert avvikla i Noreg, eller at eksperten mistar jobben i Kommissjonen. Regelverket som er presentert i kapittel to er tydeleg på at nasjonale ekspertar skal jobbe for EU som heilskap, og ikkje nasjonale interesser (Commission 2008). Det er likevel grunn til å tru at bruken av ordninga i praksis gjev rom for fleksibilitet utover dette regelverket.

I undersøkingar om nasjonale ekspertar kjem det fram at det er ulik praksis mellom medlemslanda når det kjem til bruk av ordninga (Trondal et al. 2008). Frankrike og Storbritannia vert drege fram som døme på korleis nokre land nyttar ekspertane som nasjonale representantar i mykje større grad enn andre land (Trondal et al. 2008: 267; Geuijen et al. 2008: 63). Dette heng saman med kva strategiar myndigheitene legg for bruken av ekspertane, men også byråkratisk kultur. Trondal et al. (2008: 267) viser til intervju med ein nederlandsk nasjonal ekspert som skildrar nasjonale myndigheiter som svært tilbakehaldne i høve til å kontakte sine nasjonale ekspertar. Andre undersøkinga har vist at nederlandske nasjonale representantar oftare tek kontakt med landsmenn i Kommissjonen enn med andre tilsette, då dei vert sett på som meir tilnærmingsvennlege. Dette til tross for at nederlandske tilsette i Kommissjonen er svært opptekne av å ikkje bryte Kommissjonen sitt regelverk (Geuijen et al. 2008: 61).

Ulik praksis i medlemsland synleggjer at der er rom for å nytte ordninga meir offensivt enn Kommissjonen sitt regelverk tilseier, utan at dette har vidare konsekvensar. Nasjonale myndigheiter er ofte varsame med å fremje nasjonale ekspertar som eit effektivt verkemiddel offisielt. Uoffisielt er tonen ofte ein annan. Igjen kan Nederland nyttast som eksempel: "*Off the record, secondment (of national experts) is perhaps the most important strategic instrument the Dutch Ministry of Agriculture employs to influence Commission proposals*" (Geuijen et al. 2008: 64). Dette betyr at ein kan dermed ikkje evaluere bruken av ordninga opp mot Kommissjonens regelverk åleine, då dette ikkje gjev eit godt nok rammeverk for å undersøkje om norske myndigheiter i størst mogleg grad nyttar seg av ordninga for å fremje

norske interesser. Det er derfor nærliggande å også undersøkje bruken av ordninga opp i mot korleis medlemsland nyttar seg av ordninga.

Sverige er eit høveleg døme i denne samanhengen. Dette fordi landet er relativt lite i EU-samanheng, det har eit velutvikla og profesjonelt byråkrati, og er eit naboland med ein tilnærma lik tradisjon i høve til lobbyverksemd. Analysen av norske myndigheiter sin bruk av ordninga vil derfor ta utgangspunkt i kva potensiale for nasjonalt utbytte svenske myndigheiter identifiserar og korleis dei friestar å bruke ordninga. Dette kan gje oss ein peikepinn på handlingsrommet for nasjonalt utbytte som finnes.

Sidan nasjonale ekspertar representerer den einaste direkte kanalen inn til Kommissjonen i norsk samanheng, skulle ein kunne forvente at myndigheitene freistar å nytte seg av ordninga i så stor grad som mogleg innanfor det handlingsrommet som eksisterer. På bakgrunn av dette kan ein generere følgjande hypotese:

H1: Norske myndigheiter nyttar ordninga med nasjonale ekspertar så godt som mogleg innanfor dei rammene som Kommissjonen tillet og i høve til praksisen i andre medlemsland.

På ei anna side er det fleire aspekt som kan føre til at norske myndigheiter ikkje nyttar ordninga i like stor grad som rammene tillet. Noreg er ikkje eit medlemsland, handlingsrommet kan derfor tenkast å vere innskrenka. Norske representantar er heller ikkje tilstades i andre fora i EU, noko som kan føre til at norske myndigheiter har mindre kunnskap om "rules of the game". Noreg har heller ikkje tradisjon for lobbyverksemd og bruk av uformelle kanalar. Alle desse faktorane kan føre til at det norske handlingsrommet for bruken av ordninga oppfattast som mindre enn for medlemslanda i EU. Ordninga sin unike posisjon i norsk samanheng fører likevel til at det er å forvente at norske myndigheiter nyttar seg av dei moglegheitene som finnes for å betre på sin posisjon ovanfor EU.

3.4.2 Norske nasjonale ekspertar og bruken av ordninga

Eit anna aspekt i ordninga er dei nasjonale ekspertane sitt syn på korleis ordninga fungerer og deira vurdering av si eiga rolle. Dette er interessant av mellom anna to grunnar. For det første, dei nasjonale ekspertane sitt syn på og oppleving av bruken av ordninga er avgjerande for å undersøkje om norske myndigheiter har mogelegheit for å nytte seg av ekspertane som eit verktøy. Dersom det er slik at dei nasjonale ekspertane ikkje opplever seg sjølv som eit verktøy for nasjonale myndigheiter vil dette avgrense handlingsrommet for norske

myndigheiter betrakteleg. Dette relaterer seg til kva rolle ekspertane tek i deira stilling som byråkratar på EU-nivå. For det andre, dei nasjonale ekspertane er i større grad kjend med Kommisjonen sin smerteterskel for nasjonalt utbytte av ordninga. Deira innsikt i kva som er forventa frå Kommisjonen si side, og korleis dei opplever å verte nytta av nasjonale myndigheiter, kan derfor gje verdifull informasjon om potensialet for ordninga vert nytta.

Rammeverket ovanfor synleggjer korleis ekspertane kan nyttast som verktøy for nasjonale myndigheiter. Geuijen et al. og Suvarierol og van den Berg (2008) legg i stor grad vekt på at strategisk utplassering av ekspertane i høve til nasjonale interesser er avgjerande for å utøve innverknad. Såleis tek dei for gitt at ekspertane i seg sjølv vil utøve innverknad og fungere som informasjonskanal. Det er med andre ord opp til myndigheitene å freiste å plassere dei på områder som er av strategisk interesse slik at dei kan utnytte denne kanalen best mogleg. Geuijen et al. og Suvarierol og van den Berg tek dermed ikkje høgde for at nasjonale ekspertar utviklar nye roller som følgje av å arbeide for Kommisjonen. I rammeverket tek dei utgangspunkt i at nasjonale ekspertar vil fasthalde på sine nasjonale preferansar og normer, og at dei dermed automatisk vil fremje nasjonale preferansar i kraft av seg sjølv og gjennom instruksar frå myndigheitene (Suvarierol and van den Berg 2008; Geuijen et al. 2008).

Trondal med fleire argumenterar for at nasjonale ekspertar, trass i deira korte opphald i Kommisjonen, vil bli påverka av ei rekke kontekstuelle faktorar og dermed ikkje opptre som nasjonale representantar i Kommisjonen (Trondal and Vanhuyse 2008; Trondal et al. 2008). I følge Trondal sine undersøkingar kan ein forvente at ekspertane utviklar tilhøyre til Kommisjonen, fagfelt og DG/avdeling i mykje større grad enn til nasjonal forvaltning. Dette vil føre til at ekspertane i mindre grad fremjar nasjonale preferansar, og at ein dermed ikkje kan sjå dei nasjonale ekspertane som opplagde verktøy for myndigheitene.

Trondal har gjort fleire undersøkingar av nasjonale ekspertar og deira rolleoppfatning (Trondal 2006; Trondal et al. 2008; Trondal and Vanhuyse 2008). Trondal ser på ekspertane si rolle i høve til symbolsk representasjon. Det vil seie korleis ekspertane sjølv oppfattar si eiga rolle, noko som kan påverke aktørane si avgjerdshandling (Trondal and Vanhuyse 2008: 430). Korleis ekspertane opplever si eiga rolle er dermed avgjerande for om myndigheiter kan gjere seg nytte av ordninga.

Det er identifisert fire ulike roller med utgangspunkt i lojalitet og organisatorisk tilhøyre hjå ekspertane; uavhengig fagekspert, nasjonal representant, overnasjonal aktør og representant

for DG/avdeling (Trondal et al. 2008: 254)¹⁵. Tabell 3.2 viser ei oversikt over desse rollene, og påfølgande avgjerdsmonster.

Tabell 3.2 Oversikt over rolle og avgjerdsmonster til nasjonale ekspertar

Rolle	Avgjerdsmonster
Nasjonal representant	<ul style="list-style-type: none"> - Lojalitet til nasjonalstaten og nasjonal myndigheit - Instruert av nasjonale myndigheiter - Styrt av nasjonale preferansar og perspektiv
Overnasjonal aktør	<ul style="list-style-type: none"> - Lojalitet til EU som heilskap - Instruert av leiarskapet i Kommisjonen - Styrt av europeiske preferansar (the common good)
Representant for DG/avdeling	<ul style="list-style-type: none"> - Lojalitet til eigen portefølje - Instruert av DG/avdelinga sine reglar - Styrt av DG sine preferansar og perspektiv
Uavhengig fagekspert	<ul style="list-style-type: none"> - Lojalitet til fagområde/profesjon - Profesjonell diskresjon - Styrt av profesjonelle preferansar og omsyn

Kjelde: (Trondal et al. 2008: 254)

Ein ser at rolla som nasjonal representant inneber lojalitet til nasjonal myndigheit, der eksperten handlar etter instruks frå nasjonale myndigheiter etter nasjonale preferansar og omsyn. Ein overnasjonal rolle inneber at eksperten tilegnar seg lojalitet til EU som heilskap, der eksperten handlar etter instruks frå leiarskapet i Kommisjonen og fremjar preferansar som er til EU sitt beste. Rolla som representant for DG/avdeling legg vekt på lojalitet til eksperten si eiga portefølje, der eksperten handlar etter reglane innad i avdelinga der han/ho arbeider og er dermed styrt av preferansane til avdelinga/DG. Til sist skisserar Trondal rolla som uavhengig fagekspert, der lojaliteten til eksperten er knytt til fagområde/profesjon, og eksperten utøvar profesjonell diskresjon og handlar etter faglege preferansar (Trondal et al. 2008).

Dei nasjonale ekspertane si rolleoppfatning vert påverka av organisatorisk tilhøyre, den formelle organiseringa av Kommisjonen og gjennom ein sosialiseringssprosess i Kommisjonen (Trondal et al. 2008). Formålet med denne oppgåva er ikkje å gå i detalj på det teoretiske bakteppe på dette området. Det er likevel viktig å merke seg at desse faktorane spelar inn på ekspertane sitt avgjerdsmonster, og dermed også myndigheitene si evne til å nytte seg av ordninga.

¹⁵ Trondal nyttar andre namn på rollene i sine undersøkingar, dei er operasjonalisert utifrå kva institusjon eksperten kjenner størst tilhøyre og lojalitet: the intergovernmental expert/ loyalty, the supranational expert/ loyalty, the departmental expert/ loyalty, the epistemic expert/ loyalty, men dei samantfall til desse fire, meir om dette sjå (Trondal et al. 2008; Trondal and Vanhuysse 2008; Trondal 2000).

Resultata frå survey- og intervjuundersøkingar av nasjonale ekspertar og viser til at eit overveldande fleirtal i undersøkinga ser på seg sjølv som uavhengig fagekspert og eit mindretal ser på seg sjølv som nasjonal representant (Trondal et al. 2008: 267). Når det gjeld lojalitet, uttrykker ekspertane lojalitet til Kommisjonen, DG/avdeling og til nasjonalt departement, men minst til sistnemnde. Dette viser at lojaliteten ikkje er styrt etter kven som betalar løna deira, men etter kva organisasjon dei har nærast kontakt med. Undersøkinga viser at nasjonale ekspertar har lite kontakt med nasjonale myndigheiter, og at dei i stor grad opererer sjølvstendig frå eige departement (Trondal et al. 2008: 265). Fleirtalet av respondentane i Trondal si undersøking vurderer seg sjølv som uavhengig fagekspert, medan det er berre eit fåtal som vurderer si eiga rolle som nasjonal representant.

På bakgrunn av Trondal sine undersøkingar kan ein forvente at ekspertane si rolle utgjer ein miks av overnasjonal aktør, uavhengig fagekspert og representant frå DG/avdeling. Vidare kan ein dermed forvente at rolla som nasjonal representant ikkje er framtrudande (Trondal et al. 2008; Trondal and Vanhuysse 2008). Dette vil gjere det vanskeleg for norske myndigheiter å unytte ordninga, då føresetnadane for å nytte seg av nasjonale ekspertar som strategiske verktøy er svekka. Ut frå dette kan ein dermed forvente at dei nasjonale ekspertane ikkje tek rolla som nasjonal representant og dermed er eit hinder for strategisk bruk av ordninga:

H2: Norske nasjonale ekspertar opplever ikkje at dei er ein kanal for norske interesser i Kommisjonen, då dei ikkje ser på seg sjølv som nasjonale representantar.

For å kunne seie noko om ordninga sin funksjon som ein kanal for norske interesser er det viktig å undersøkje ekspertane sitt syn på eiga rolle og funksjon. Dei nasjonale ekspertane si oppleving av ordninga, i høve til kva kontakt dei har med norske myndigheiter og deira syn på kva utbytte norske myndigheiter kan trekke frå ordninga, gjev oss eit meir heilskapleg bilete av korleis ordninga fungerer. Samstundes som ein undersøker om ekspertane tiltek seg roller som ikkje er kompatible med ein strategisk bruk av ordninga til fordel for norske interesser. Det er grunn til å presisere at denne studien ikkje er like omfattande som Trondal sine undersøkingar. Denne studien inkluderer ikkje like mange ekspertar, og tek ikkje omsyn til alle variablane for å teste kva rolle ekspertane tek som Trondal nyttar i sine forskingsarbeid. I Trondal sine undersøkingar vert også ekspertane sin lojalitet i større grad rangert. (Trondal et al. 2008; Trondal and Vanhuysse 2008). Denne studien konsentrer seg meir konkret om rolla som nasjonal representant og om denne er så fråverande at norske myndigheiter ikkje kan nytte ordninga som ein kanal for å fremje norske interesser.

3.5 Oppsummering

I dette kapitlet presenterte eg teori i forhold til kva utfordringar manglande deltaking medfører for EØS-land i høve til å ha innverknad på utarbeidinga av nye politiske forslag i EU. Det vart lagt vekt på at manglande deltaking fører til manglande informasjonsutveksling, manglande innverknad og manglande kompetanse hjå norsk forvaltning, noko som svekkar evna til å fremje norske interesser. Vidare tok eg utgangspunkt i Geuijen et al. og Suvarierol og van den Berg (2008) sitt arbeid om korleis nasjonale ekspertar kan fremje nasjonale interesser gjennom signalisering og frontloading. På bakgrunn av dette utvikla eg eit rammeverk for korleis ordninga med nasjonale ekspertar på ulike måtar kan nyttas for å demme opp for manglande deltaking i EU-systemet.

Sett i lys av andre land sin praksis med ordninga, og den unike posisjonen ordninga har i norsk samanheng, kan det argumenterast for at det er grunn til å forvente at norske myndigheiter utnyttar ordninga til fordel for eigneinteresser i så stor grad som mogleg innanfor det handlingsrommet som eksisterer for dette. På ei anna side synleggjer forskning på rolleforståing og lojalitet hos nasjonale ekspertar at ekspertane ikkje tek rolla som nasjonal representant i Kommisjonen, og dermed ikkje går inn for å fremje nasjonale interesser (Trondal et al. 2008). Såleis vil eg undersøkje ordninga med nasjonale ekspertar i høve til to dimensjonar 1) om norske myndigheiter nyttar seg av ordninga som ein kanal for å fremje norske interesser og betre konsekvensane av manglande deltaking og 2) om dei nasjonale ekspertane opplever at dei vert nytta som eit verktøy, eller om dei opptrer uavhengig av nasjonale myndigheiter. Mi forventning er at trass i sterke insentiv frå myndigheitene til å utnytte ordninga til fordel for norske interesser, er dette vanskeleg å gjennomføre då ekspertane tilegnar seg roller som ikkje er kompatible med hensikta til myndigheitene som følgje av å arbeide for ein overnasjonal institusjon som Kommisjonen.

4. Metode og data – vegen til målet

”The case study is not either a data collection tactic or merely a design feature alone, but a comprehensive research strategy”(Yin 2003: 14)

Det er avgjerande å utforme eit metodisk opplegg som er dekkande for den oppgåva som ligg føre. Dersom ein ikkje lykkast med dette vil det verte vanskeleg å nå målet for studia (George and Bennet 2001: 74). I dette kapitlet diskuterer eg ulike sider ved det metodiske opplegget for oppgåva. Eg byrjar med å diskutere casestudie, og kva dette er ein case av. Eg argumenterer for at ei kvalitativ undersøking er mest hensiktsmessig i denne studia, då dette gjer det mogleg å undersøke casen grundig og omfattande. Vidare grunngeiv er val av case i oppgåva, før eg tek føre meg datamaterialet som er nytta i undersøkinga. Eg gjer greie for korleis eg har innhenta data og grunngeiv vala eg har gjort i høve til utval og intervjudesign. Deretter diskuterer eg ulike problem knytt til intervju av elitar og med hovudvekt på korleis eg har freista å sikre kvaliteten i datamaterialet.

4.1 Design – kvalitativt casestudie

Dette er ein casestudie med eit komparativt design, som primært er basert på analyse av kvalitative intervjudata. Det komparative elementet ligg i speglinga av korleis høvesvis myndigheiter og ekspertar opplever og ser på ordninga sin funksjon og bruken av det, samt i bruken av ordninga opp mot Kommisjonen sitt regelverk og Sverige sin målsetjing for bruk av ordninga.

Yin (2003: 13) definerar ein casestudie som ei undersøking som 1) tek føre seg fenomenet i samtida innanfor konteksten fenomenet finner stad i og 2) der grensene mellom fenomenet og konteksten ikkje er tydeleg. Denne casestudien oppfyller desse kriteria. Norske myndigheiter sin bruk av ordninga må sjåast i lys av særskilde kontekstuelle faktorar: Noreg si tilknytning til EU, organisasjonskultur i forvaltninga og Kommisjonen som overnasjonal institusjon. Dermed treng undersøkinga eit metodisk opplegg som kan ta høgde for dei kontekstuelle faktorane, samstundes som ein går djupt til verks i fenomenet som skal studerast. Ein casestudie med eit kvalitativ design har desse kvalitetane, og blir dermed eit openbart val (George and Bennet 2001: 19).

4.1.1 Val av case

George og Bennet (2001: 83) argumenterer for at det viktigaste kriteriet for val av case er relevans for undersøkinga sitt mål. I denne oppgåva er målet å undersøkje korleis eit utanforland, som er underlagt EU-lov, friestar å påverke utforminga av nye politiske forslag i EU. Ordninga med nasjonale ekspertar er ein kanal der EØS-landa er likestilte med medlemslanda, og ein kanal som kan nyttast for å utøve substansiell innverknad tidleg i prosessen men å utvikle nye forslag (Geuijen et al. 2008; Suvarierol and van den Berg 2008). Noreg som eit EØS-land er godt integrert i EU, og har sterke insentiv for å freiste å utøve innverknad på politikktutforminga. Samstundes er Noreg det landet som har flest nasjonale ekspertar blant EØS-land, med 47 nasjonale ekspertar per dags dato (EFTA 2009). Dette gjev eit godt grunnlag for å evaluere bruken av ordninga i Noreg. Til samanlikning har Island tre nasjonale ekspertar, noko som ikkje gjev eit godt nok grunnlag for å undersøkje bruken av ordninga. At dei andre EØS-landa ikkje har ei like omfattande ordning med nasjonale ekspertar, styrkjer denne undersøkinga si relevans for EØS-landa. Kunnskap om korleis Noreg nyttar seg av ordninga med nasjonale ekspertar kan fungere som eit utgangspunkt eller insentiv for bruk av ordninga i dei andre EØS-landa. Bruken av ordninga i Noreg gjev grunnlag for å generere forventningar på bakgrunn av teori, og for å evaluere desse forventningane.

4.1.2 Ein case av kva?

Val av case i oppgåva oppfyller Gerring (2004) sin definisjon om at ein case er ein studie av eit enkelt tilfelle med mål om å forstå eit større sett av liknande tilfelle. I følgje denne definisjonen vil føresetnaden for å gjennomføre ein enkelt casestudie vere at casen er samanliknbar med andre liknande tilfelle. Dette styrkar evna til å kunne seie noko på vegne av fleire tilfelle, på bakgrunn av eit enkelt tilfelle. Ein enkelt casestudie som i denne oppgåva, vil nødvendigvis ikkje vere representativ, då den berre undersøker eit tilfelle. Dette svekker moglegheita for å generalisere resultata (Gerring 2004). Ein kan dermed ikkje seie at resultata frå undersøkinga umiddelbart kan overførast til Island og Liechtenstein. Likevel kan meir inngåande kunnskap om korleis ordninga fungerer i Noreg vere ein slags byggjestein for vidare kunnskap om korleis utanforland freistar å påverke utforminga av nye forslag i EU, og om bruken av nasjonale ekspertar spesifikt. Nettopp fordi det er lite kunnskap om dette, er det meir hensiktsmessig å gjennomføre ei inngåande analyse av fenomenet, enn ei meir overflatisk undersøking med siktemål om generalisering (King et al. 1994: 34-35).

Undersøkinga vil styrke eller svekke teoretiske forventningar om korleis ordninga går føre seg i Noreg og slik sett bidra med analytiske slutningar som har ein verdi utover den enkelte casen (Kvale 1997: 162; Yin 2003: 37). Det vil vere viktig kunnskap ikkje berre for Noreg, men også for dei andre EØS-landa og for å belyse EØS-ordninga i si heilskap. Det kan også bidra til å utvide kunnskapen om korleis ulike aktørar freistar å påverke politikktutforminga i EU, spesielt sidan det er via lite rom i litteraturen for korleis utanforland søker innverknad.

Problemstillinga i oppgåva tek utgangspunkt i *om ordninga med nasjonale ekspertar vert nytta som ein kanal for å fremje norsk deltaking i EU*. Målet i oppgåva er dermed å skildre eit fenomen, snarare enn å identifisere ein konkret årsakssamanheng. Det siktast mot å oppnå deskriptiv inferens, noko som er ein føresetnad for å seinare kunne trekke meningsfulle kausale slutningar. Oppgåva er likevel ikkje berre ei skildring, den er også ei tolking med rotfeste i etablerte vitenskaplege teoriar. Det er ikkje ei historieforteljing, men snarare ei empirisk undersøking med siktemål å auke kunnskapen om korleis eit EØS-land freistar å nytte seg av dei mogelegheiter som finnes for å betre sin posisjon i EU. Dermed knytast det deskriptive også opp mot ein årsakssamanheng (King et al. 1994: 34).

4.2 Datamateriale

Eit viktig grep for å sikre validiteten til konklusjonane i studien er å fremje kvaliteten i datamaterialet. King et al. (1994) viser til at den viktigaste retningslinja for å sikre kvaliteten på datamaterialet er å *"record and report the process by which the data are generated"* (King et al. 1994: 23). Dette er såleis hovudmålet med dette avsnittet, der eg vil presentere prosedyre for datainnhenting og utval, og potensielle problem i høve til bias, reliabilitet og validitet.

Den andre retningslinja til King et al. (1994: 24) dreier seg om å samle inn data frå så mange ulike kjelder som mogleg. For å kunne gjere dette har eg samla inn data offentlege dokument (Stortingsmeldingar) og undersøkingar utarbeida av myndighetene i Noreg, og rapportar og revideringar utført av uavhengige aktørar som Riksrevisjonen, Statskonsult og det svenske Statskontoret. I tillegg har eg reist til Brussel og Oslo og gjennomført intervju. Turen til Brussel var med på å auke min eigen kunnskap om korleis EU-delegasjonen og dei nasjonale ekspertane arbeider, og korleis dei relaterer seg til kvarande og til Kommisjonen. Dette gav meg innsikt i høve til kontekstuelle faktorar som ikkje ville vore mogleg gjennom til dømes telefonintervju eller e-postutveksling.

I undersøkinga gjer eg nytte av både primære og sekundære data for å undersøkje korleis ordninga fungerer; Primære data i form av kvalitative intervju og sekundære data i form av offentlege dokument og undersøkingar. Desse typane data komplimenterer kvarandre i høve til problemstillinga og hypotesane. Intervjuundersøkinga gjev informasjon om korleis ordninga fungerer i praksis frå ulike perspektiv, medan stortingsmeldingar og prosjektrapportar gjev nyttig informasjon om kva føringar som er lagt for ordninga, korleis ordninga er tenkt å fungere frå myndigheitene si side, og kva handlingsrom som eksisterer for bruken av ordninga. På denne måten fungerer dette som ei type datatriangulering, der eg nyttar ulike typar data for å undersøkje myndigheitene si sin bruk av ordninga (Yin 2003: 99).

Å nytte ulike typar data for å skildre det same fenomenet kan vere eit effektivt verktøy også i høve til å styrkje validiteten i undersøkinga (Yin 2003: 99). Dette tek oss vidare til det tredje tiltaket King et al. foreslår for å betre kvaliteten på datamaterialet; høvesvis å sikre validiteten i datamaterialet (1994: 25). Det vil seie å sikre at ein målar det ein trur ein målar og vil måle. Datatrianguleringa i oppgåva er ein styrkje i høve til dette, då data frå fleire kjelder genererer fleire mål på det same fenomenet. Ein kan til dømes argumentere for at ved å berre nytte offentleg dokumentasjon kring bruken av ordninga vil kunne ende opp med ei evaluering av kva myndigheitene vil med ordninga og ikkje ei undersøking av korleis ordninga vert nytta, som er utgangspunktet for denne studien. Ein kombinasjon av offentleg dokumentasjon, og intervjumateriale gjer at ein har breiare støtte i datamaterialet for å kunne dra slutningar om korleis ordninga fungerer i praksis.

4.2.1 Sekundærdata: Offentlege rapportar og undersøkingar

Den eine delen av datamaterialet består av ei rekke offentlege rapportar og undersøkingar. Rapportar og undersøkingar frå høvesvis Riksevisjonen og Statskonsult er nytta i oppgåva for å undersøkje fokus på og bruk av ordninga frå myndigheitene si side. Resultata frå desse kjeldene ser eg på som høgst pålitelege. Det er likevel eit viktig omsyn å ta i denne samanhengen. Informasjonen i desse dokumenta kan vere utsett for bias, både i høve til kva dokumentasjonen inkluderer, men også ut frå kven som har utarbeida dokumentasjonen og til kva formål. Det er også ei fare for at utveljinga av kva dokument som skal inkluderast i undersøkinga er vert påverka av mine subjektive omsyn (Yin 2003: 86- 87).

Eg har gått igjennom rapportar og undersøkingar i tidsperioden frå 2001 til og med 2009, og undersøkt dokumentasjon der ein kan forvente at ordninga med nasjonale ekspertar er omfatta.

Denne gjennomgangen har synleggjort at ordninga ikkje har vore evaluert eller trekt fram som fokus område hjå forvaltninga. Det kan diskuterast om manglande revidering frå eit uavhengig organ som Riksrevisjonen eller Statskonsult er eit godt mål på norske styresmakter fokus og bruk av ordninga. Det er ikkje sjølvsagt at manglande fokus på ordninga med nasjonale ekspertar frå desse institusjonane betyr at norske myndigheiter nyttar seg av ordninga. På ei anna side opererer desse aktørane på oppdrag frå forvaltninga og Stortinget. Både Riksrevisjonen og Statskonsult har som målsetjing å førebyggje feil og svikt i forvaltninga. Statskonsult skal også vere med å leggje til rette for betre samordning og organisering i offentleg forvaltning (Difi 2009; Riksrevisjonen 2009). Resultata i rapportane frå desse institusjonane er derfor relevante i høve til norske myndigheiter sin bruk av ordninga.

Rapporten ”Betre bruk av ordninga med nasjonale ekspertar”, er utarbeida av ei prosjektgruppe på tvers av ulike avdelingar og departement i forvaltninga, og er den einaste offentlege rapporten som tek føre seg ordninga med nasjonale ekspertar i Noreg (Bekkevold et al. 2008). Rapporten inkluderer også retningslinjer for bruken av ordninga. I så måte har denne rapporten vore med på å legge føringar for intervjuundersøkinga og analysen i studia. I tilfelle der det ikkje er samsvar i datamaterialet mellom det som kjem fram i rapporten og hjå intervjuobjekta, vert intervjuobjekta si framstilling tolka utifrå korleis den skil seg frå retningslinjene i rapporten. Dermed vert datamaterialet tolka både utifrå teori, samt i eit komparativt perspektiv mellom gruppene av aktørar, og mellom ulike typar at datamateriale. Dette gjer det mogleg å famne om kompleksiteten i ordninga på ein strukturert måte, som er målet med oppgåva.

I tillegg nyttar eg ein rapport utvikla av det svenske Statskontoret, som tilsvarar Statskonsult i Noreg. Rapporten frå 2001 omhandlar statusen for bruken av svenske nasjonale ekspertar (Statskontoret 2001). I rapporten speilar Statskontoret ut korleis svenske myndigheiter kan gjere seg nytte av ekspertane, og kva utbytte dei ser for seg av ein meir aktiv bruk av ordninga. Å nytte dei svenske erfaringane som eit bakteppe når ein ser på norske myndigheiter sin bruk av ordninga er fruktbart fordi det kan brukast som eit referansepunkt for korleis medlemsland nyttar seg av ordninga, til fordel for nasjonalt utbytte. Den svenske rapporten vert på denne måten nytta for å illustrere kva handlingsrom norske myndigheiter har med tanke på nasjonalt utbytte av ordninga, og ikkje som ein eigen case i komparativ samanheng.

4.2.2 *Primærdata: Intervjuundersøking*

Ei undersøking av korleis ordninga med norske nasjonale ekspertar fungerer krev omfattande datamateriale som famnar om dei ulike aspekta ved ordninga, og som gjev innsyn frå ulike perspektiv (myndigheiter og ekspertar). Ei kvalitativ intervjuundersøking har kvalitetane som er nødvendig i denne samanhengen. Formålet med intervjuet er å tolke meininga med sentrale tema i respondenten si verd, i denne samanhengen; korleis ordninga med nasjonale ekspertar vert nytta (Kvale 1997). Det er ulike problem knytt til gjennomføring av intervju som kan ha følgjer for resultata i undersøkinga. Dette relaterer seg til validitet av heile prosessen, både i intervjusituasjonen, men også val av studieobjekt, formulering av spørsmål og intervju sin generelle kvalitet samt transkribering av materialet (Kvale 1997: 165). Vidare vil eg gjere greie for kva val som er gjort i samband med intervjuundersøkinga og potensielle problem knytt til dette.

Utval

Intervjuundersøkinga er basert på eit strategisk utval. Dette gjer at ein må ta omsyn til potensiell utvalsbias i datamaterialet. Hovudproblemet i denne samanhengen er at ein medvite eller ikkje vel observasjonar på bakgrunn av utfallet ein ser for seg i konklusjonen (King et al. 1994: 128). I dette tilfelle er intervjuobjekta valt ut etter kva rolle dei har i ordninga. Dei er høvesvis nasjonale ekspertar, fagråd ved EU-delegasjonen og tilsette ved Utanriksdepartementet samt eit anna fagdepartement¹⁶. Utvalet er med på å gje eit heilskapleg bilete av korleis ordninga med nasjonale ekspertar fungerer, då aktørar frå alle ledd i ordninga er inkludert¹⁷. Dette kan kontrollere for eit unyansert bilete av ordninga, som eit uval av til dømes berre aktørar frå myndigheitene si side kunne risikert å framkalle.

I prosessen med å velje ut intervjuobjekt tok eg omsyn til høvesvis to ting; kva ledd i ordninga aktøren høyrer til (departement, EU-delegasjonen, nasjonal ekspert), og kor mange intervjuobjekt skal inkluderast frå kva gruppe. Målet var å intervjuje personar frå alle gruppene, og helst fleire personar frå same gruppe då dette vil gje ei mest mogleg grundig skildring av korleis ordninga fungerer. Tabell 4.1 syner ei oversikt over intervjuobjekta i oppgåva.

¹⁶ Av omsyn til anonymitet utelukkar eg å identifisere kva departement den andre respondenten arbeider i.

¹⁷ Det er ikkje gjort intervju med EFTA-sekretariatet som har det formelle ansvaret for å følgje opp EFTA-in-kind ekspertane. Dette er ei bevisst prioritering då hovudfokuset for analysen er korleis norske myndigheiter nyttar ordninga og kva strategi som ligg bak dette. Korleis og eventuelt om EFTA-sekretariatet følgjer opp dei nasjonale ekspertane er derfor ikkje like interessant for problemstillinga.

Tabell 4.1 Oversikt over intervjuobjekt.

	Intervjuobjekt	Stilling	Intervju gjennomført
Gruppe 1	Respondent frå UD	<i>Tilsett i UD, i avdeling med ansvar for koordinering av ordninga</i>	23.04.2009, Oslo
	Respondent frå fagdepartement	<i>Rådgjevar i fagdepartement, tidlegare EFTA in-kind ekspert</i>	23.04.2009, Oslo
Gruppe 2	Fagråd 1	<i>Fagråd ved EU-delegasjonen *tilsett som fagråd i mindre enn eit år</i>	28.04.2009, Brussel
	Fagråd 2	<i>Fagråd ved EU-delegasjonen</i>	27.04.2009 Brussel
Gruppe 3	Bilateral ekspert 1	<i>Nasjonal ekspert bilateral</i>	29.04.2009, Brussel
	Bilateral ekspert 2	<i>Nasjonal ekspert bilateral</i>	28.04.2009, Brussel
	EFTA in-kind ekspert 3	<i>Nasjonal ekspert EFTA in-kind</i>	29.04.09, Brussel
	EFTA in-kind ekspert 4	<i>Nasjonal ekspert EFTA in-kind * Ikkje lokalisert i Brussel</i>	24.04.2009, Oslo

Utval av ekspertar er gjort på bakgrunn av informasjon som ligg tilgjengeleg på EFTA-sekretariatets liste over alle nasjonale ekspertar frå EØS/EFTA-landa (EFTA 2009). Eg tok kontakt med fem ekspertar og gjennomførte intervju med fire¹⁸. Eg hadde ingen kjennskap til nokon av ekspertane på førehand, og hadde ikkje nokon føringar på kven eg ønska å snakka med utover at dei var nasjonale ekspertar. Kven av ekspertane eg tok kontakt med var derfor tilfeldig, med unntak av at eg ønska å intervjuje to bilaterale ekspertar og to EFTA in-kind ekspertar.

Når det gjeld fagråd ved EU-delegasjonen ligg det ei oversikt over kontaktinformasjon og ansvarsområde til kvar enkelt fagråd på EU-delegasjonen sine heimesider (EU-delegasjonen 2009). Eg nytta meg av denne informasjonen og fekk intervjuavtale med dei to første eg kontakta. Eg hadde ingen kjennskap til kven dei tilsette ved EU-delegasjonen var på førehand, og det var tilfeldig at eg kontakta akkurat desse fagråda.

¹⁸ Ein av ekspertane måtte avlyse intervjuavtalen, pga. sjukdom.

Når det gjeld respondenten frå UD, hadde eg eit klart ønske om å snakke med ein person som har ansvar for koordinering av ordninga med nasjonale ekspertar, og som dermed kjende til strategien og hensikta med ordninga frå norsk side. Eg undersøkte kven som har ansvaret for ordninga i UD, og kom på denne måten i kontakt med intervjuobjektet som er med i undersøkinga. Etter tips frå respondenten i UD kom eg i kontakt med ein person som tidlegare hadde arbeida som nasjonal ekspert, og som no var tilsett i eit fagdepartement i forvaltninga. På denne måten hadde eg eit utval som oppfylte kriteriana eg hadde stilt på førehand.

Gjennomføring av intervjuundersøkinga

Den fjerde og siste retningslinja til King et al. (1994: 25) relaterer seg til reliabiliteten i datainnsamlinga. Det vil seie om ein vil kunne komme fram til dei same resultatane ved å gjere den same datainnhentinga om att. Eller meir konkret, om ein annan person hadde gjennomført den same undersøkinga som meg, og teke dei same omsyn i høve utval, alt anna konstant, ville han då ha kome fram til dei same resultatane? Når det gjeld intervjuundersøking er dette ei avveging. For ein kan aldri garantere at intervjuobjektane vil seie akkurat det same i ein anna intervjusituasjon. Eit verktøy for å styrkje reliabiliteten i kvalitative intervju er å ta opp intervju på lydband, og deretter transkribere intervjuane, og vidare presentere delar av materialet i analysen (Silverman 2006: 230). Andre kan dermed reprodusere analysen med utgangspunkt i transkripsjonane, samt gjere seg opp si eiga meinig om korleis svarene skal tolkast, på bakgrunn av spørsmåla som er stilt i intervjuet.

Alle intervju vart etter godkjenning frå intervjuobjektane tekne opp på lydband og transkribert i etterkant¹⁹. Transkriberingsmaterialet er grundig gjennomgått for å sikre nøyaktigheit og redusere eventuelle mistolkingar. Intervjuforma var halvstrukturert, i den forstand at spørsmål var førebudd på førehand, samstundes som intervjuguiden opna for oppfølgingsspørsmål (Peabody et al. 1990). Intervjuobjektane vart informert om tema for intervjuet, men fekk ikkje tilsendt intervjuguiden då dette kunne føre til at dei forma svarene sine på førehand. Eg utarbeida tre ulike intervjuguidar, ein til kvar gruppe, som alle relaterte seg til dei same spørsmåla men tilpassa aktørane si rolle i ordninga²⁰. Alle intervjuane gjekk føre seg ansikt til ansikt, dei fleste intervju vart utført på arbeidsplassen til intervjuobjektane, to av intervjuane gjekk føre seg på kafé. Varigheita til intervjuane varierte frå ein halv time til ein time. Sitat som er nytta i analysen er sendt til intervjuobjektane for godkjenning. I analysen vart intervjuobjektane

¹⁹ Alle lydband med opptak av intervjuane er også teke vare på.

²⁰ Sjå appendiks for intervjuguide.

gjort anonyme i høve til arbeidsplass og namn. I den grad intervjuobjekta er indirekte identifiserbare er dette avklart med den det gjeld.

Potensiell bias i datamaterialet

Det er ikkje berre bias i høve utval ein må ta omsyn til i ei intervjuundersøking. Det er fleire aspekt som kan føre til at informasjon nytta i undersøkinga er utsett for bias, i denne samanhengen relaterer dette seg til respondentane si framstilling av fenomenet. Det er derfor viktig å ta høgde for ulike faktorar som kan påverke informasjonen intervjuobjekta kjem med (Corbin and Strauss 2008: 81 -86; Dean and Whyte 1970: 122).

For det første tek undersøkinga føre seg ei ordning som synleggjer ein potensiell uformell kanal inn til EU-systemet frå norsk side. Dette kan opplevast som kontroversielt. Det er klare retningslinjer frå Kommisjonen si side om at nasjonale ekspertar ikkje skal nyttast i påverknadsarbeid (Commission 2008). Skilje mellom informasjonsutveksling og påverknadsarbeid kan ofte synast vanskeleg å konkretisere. Respondentar i undersøkinga kan derfor bevist eller ubevisst freiste å tone ned kontakta mellom nasjonale myndigheiter og nasjonale ekspertar for å hindre mistankar om irregulær bruk av ordninga.

For det andre, å intervju byråkratar i leiande posisjonar kan by på utfordringar (Peabody et al. 1990; Dean and Whyte 1970). Aktørane som er intervjuar i denne undersøkinga tilhøyrer ein elite i norsk forvaltning. Svara deira må derfor sjåast i lys av dette. Mange av spørsmåla som vart stilt til intervjuobjekta spring ut frå myndigheitene sine retningslinjer for bruk av nasjonale ekspertar, og som er UD sitt offisielle syn på korleis ordninga skal nyttast (Bekkevold et al. 2008). Når respondentane sine svar avviker frå retningslinjene må ein tolke dette utifrå kva retning dei avviker. I mange tilfelle avviker svara i den retning at respondentane hjå EU-delegasjonen og UD/departement er meir forsiktige i å uttrykke at ordninga kan nyttast som ein viktig kanal for Noreg, enn det som er nedfelt i desse retningslinjene. Det kan enten vere slik at forsøket på å betre bruken ved hjelp av retningslinjer så langt ikkje har hatt effekt endå, og at respondentane er ærlege i høve til deira bruk og syn på ordninga. Eller så kan det vere slik at dei uttrykkjer seg mest mogleg nøytralt og forsiktig av omsyn til at ein offensiv bruk av ekspertane frå EU-delegasjonen kan oppfattast som ukorrekt i følgje Kommisjonen sine retningslinjer for nasjonale ekspertar.

Mellom anna kom det klart fram at ein av fagrådane var uroleg for at EU-delegasjonen skulle framstå i eit negativt lys ovanfor Kommisjonen. Respondenten gjorde det klart før intervjuet byrja at dersom vinklinga for intervjuet og undersøkinga var å framstille dei nasjonale

ekspertane som nasjonale representantar på oppdrag for norske myndigheiter ville dette vere alvorleg for Noreg sitt forhold til Kommisjonen. Det vart understreka at dette kunne skade både vidareføring av ordninga som heilskap og den enkelte ekspert sitt rykte. Det vart stilt spørsmål om undersøkinga ville bli skreve på engelsk og om kva fora den eventuelt skulle offentleggjerast i. Ein slik inngang til ein intervjusituasjon er ikkje optimalt, då det var tydeleg at respondenten oppfatta tema for intervjuet som svært kontroversielt.

Dette fører til at ein må analysere svara til respondenten utifrå denne litt spente konteksten, noko som gjer at ein kan stille seg noko tvilande til om fagråden si framstilling av bruken av ordninga med nasjonale ekspertar. Intervjuet er likevel langt frå verdiløst for oppgåva. Det at ein fagråd ved EU-delegasjonen opplever spørsmål om bruken av ordninga med nasjonale ekspertar som sensitivt er interessant i seg sjølv. Dette kan seie oss noko om EU-delegasjonen sitt syn på å utnytte ordninga til fordel for norske interesser. Dersom det viser seg at fagråden si framstilling av saken avviker både frå myndigheitene si offisielle hensikt med ordninga, og ekspertane si framstilling av saken kan dette avdekke ei eventuell skeiv framstilling frå fagråden si side. Ein kan heller ikkje sjå vekk i frå at noko av årsaka til fagråden si defensive framstilling kan ha samband med at UD ikkje har kommunisert klart nok kva som er deira offisielle haldning til bruken av ordninga, og at fagråden dermed ikkje kjenner seg trygg på å bekrefte kontakt og bruk av nasjonale ekspertar i sitt arbeid.

Det er også grunn til å vere medviten om at dei nasjonale ekspertane sin arbeidssituasjon kan prege deira haldningar og svar i høve til ordninga generelt, deira posisjon og eventuell kritikk mot myndigheitene si handtering. Det kan til dømes tenkast at ekspertane ønskjer å framstille seg sjølv og sitt arbeid i eit betre lys enn det som er realiteten. Særs i høve til kor viktig ordninga er for norske myndigheiter, og for Kommisjonen. Dette kan også vere tilfelle i forhold til kva arbeidsoppgåver ekspertane skildrar at dei har i Kommisjonen og kva innverknad dei har på Kommisjonen sitt arbeid. Sidan stillinga som nasjonal ekspert i utgangspunktet skal leggje til rette for retur til nasjonal forvaltning, kan det også tenkast at ekspertane er forsiktige med å kritisere arbeidsgjevaren heime. Kor godt eksperten sjølv trivst i stillinga og på arbeidsplassen kan også spele inn på deira framstilling av ordninga.

Mitt inntrykk etter feltarbeidet er at ekspertane i stor grad var opne i høve til korleis dei var nytta av norske myndigheiter, og i høve til deira eigne handlingar. Dei svarte velvillig på alle spørsmål, og virka ikkje opptekne av å freiste å framstille ordninga som noko den ikkje er. Dei fleste ekspertane nytta dømer frå kvardagen sin for å vise til korleis dei arbeider, og viste

ikkje teikn på at dei var skeptiske til intervjusituasjonen. Det er likevel ei moglegheit for at dei underrapporterer i kor stor grad dei vidareformidlar informasjon til nasjonale myndigheiter, og i kor stor grad dei vert påverka og instruert frå nasjonalt hald, då dette ikkje vil setje dei i eit dårleg lys ovanfor Kommisjonen. Det faktum at det er gjort intervju med fire nasjonale ekspertar, som arbeider i forskjellige DG, med ulike ansvarsområde, og der nokre snart skal avslutte tenesteopphaldet, medan andre er midt i sitt opphald kan vere med å kontrollere for potensielle problem i høve til dette.

Nokre av intervjuobjekta kom med korreksjonar når dei fekk tilsendt sitatsjekk pr. e-post. Dei fleste av korreksjonane var hovudsakleg kosmetiske, der formuleringar vart endra til ei meir skriftleg form. Der var likevel to høve der respondentane ønska å endre eller kutte delar av sitat. I det eine tilfelle var dette ein nasjonal ekspert som ønskja å få fram at lojaliteten til eksperten gjekk begge vegar, både til Kommisjonen og til nasjonale myndigheiter, noko eksperten ikkje syntest kom godt nok fram. I det andre tilfelle var det eit intervjuobjekt frå myndighetssida som ønskja å fjerne delar av innhaldet, som respondenten meinte gjekk for direkte inn på bruken av nasjonale ekspertar. Korreksjonane som vart gjennomført har ikkje ført til store endringar i substansen i datamaterialet. Det er likevel interessant at korreksjonane frå dei to studieobjekta dreiar i ulike retningar. I det eine høve for å understreke lojalitet til nasjonale myndigheiter hjå ein nasjonal ekspert, og i det andre for å trekke tilbake utsegn som respondenten frå myndighetssida syntest at for direkte synleggjer myndigheitene sitt syn på ekspertane som eit strategisk verkemiddel.

Alle desse faktorane må takast høgde for i analysen for å styrkje validiteten i konklusjonen. Både det at respondentane si framstilling av ordninga ikkje nødvendigvis samsvarer med de facto bruken av ordninga, og at det kan vere ulike årsaker til dette. At alle intervjuobjekta på førehand visste at dei ville vere anonyme kan ha redusert potensiale for uriktig framstilling noko. Intervju med fleire aktørar frå ulike posisjonar i ordninga, samt bruk av anna datamateriale er også med på å kontrollere for potensielle problem i høve validiteten i datamaterialet.

5. Norske myndigheiter si bruk av ordninga

”Vi er ikkje med i diskusjonane i Rådet eller i Parlamentet, vi er heller ikkje i Kommisjonen, utover deltaking i komitear og ekspertgrupper. Det er jo derfor det er så viktig for oss å ha nasjonale ekspertar, fordi dei sitter på ein innsidekompetanse som er unik i norsk samanheng” (Intervju respondent frå UD 2009).

I dette kapitlet vil eg analysere korleis norske myndigheiter nyttar ordninga med nasjonale ekspertar og kva utvikling som har vore i denne samanhengen. Det vil blir tatt utgangspunkt i intervjuundersøkinga samt offentleg dokumentasjon kring emnet. Når det gjeld sekundærkjelder vil hovudvekta vere på ein rapport frå Utanriksdepartementet om bruken av ordninga som vart publisert i juni 2008 (Bekkevold et al. 2008). Rapporten inkluderer eit sett reningslinjer for bruken av ordninga frå departementa og EU-delegasjonen si side, og for korleis nasjonale ekspertar skal handtere si rolle som ekspert. For å undersøkje om norske myndigheiter utnyttar ordninga på lik linje med medlemsland, nyttar eg rapporten det svenske Statskontoret utarbeida kring bruken av svenske nasjonale ekspertar som eit referansepunkt (Statskontoret 2001). Målet med avsnittet er å få ei oversikt over norske myndigheiter sitt syn på, og bruk av ekspertane i høve til det handlingsrommet som finnes for nasjonalt utbytte av ordninga. Dermed knyt eg empirien til teoretiske forventningar om bruken av ordninga:

H1: Norske myndigheiter nyttar ordninga med nasjonale ekspertar så godt som mogleg innanfor dei rammene som Kommisjonen tillet, og i høve til praksisen i andre medlemsland.

5.1 Rom for nasjonalt utbytte - Erfaringar frå Sverige

Kommisjonen sitt regelverk for ordninga med nasjonale ekspertar er som nemnd tydeleg på at nasjonale myndigheiter ikkje skal instruere sine utsendte ekspertar eller pålegge dei arbeidsoppgåver (Commission 2008). Det er ikkje å forvente at norske myndigheiter bryt reglar og praksis for bruk av ordninga, men det er å forvente at der er eit handlingsrom for bruk av ordninga til fordel for nasjonalt utbytte utover regelverket. I Sverige gjennomførte Statskontoret ei evaluering av ordninga med nasjonale ekspertar allereie i 2001 (Statskontoret 2001). Statskontoret legg vekt på ordninga med nasjonale ekspertar som ein viktig kanal, og slår fast at:

”Nasjonella eksperter er ett viktig instrument som ger Sverige en möjlighet att stärka närvaron i EU:s institutioner och få inflytande över kommissionens politik [...] Sverige som en liten nation har därför ett strategiskt intresse av att utnyttja de möjligheter till inflytande och påverkan som finns tillgängliga. Det är därför av stor betydelse att instrumentet nationella experter utnyttjas fullt ut” (Statskontoret 2001: 1).

Den svenske rapporten stadfester at fram til 2001 har ikkje svenske myndigheiter utnytta moglegheitene ordninga representerer (Statskontoret 2001). Formålet med rapporten er derfor å betre utbytte av ordninga. I den samanheng presenterer Statskontoret ei rekke tiltak for å effektivisere bruken av ordninga. Statskontoret viser til at hensikta med å sende ut nasjonale ekspertar er å betre EU-kompetanse og innverknad på alle nivå i forvaltninga, både på individnivå, på organisasjonsnivå og for å byggje opp og utvikle kompetanse på nasjonalt nivå (Statskontoret 2001: 28). I følge UD har ikkje rapporten ført til store forbetringar i svenske myndigheiter sin bruk av nasjonale ekspertar (Bekkevold et al. 2008: 40). Det er ikkje i denne undersøkinga si hensikt å evaluere den svenske bruken av ordninga, men snarare å nytte resultatane frå den svenske evalueringa for å illustrer kva handlingsrom norske myndigheiter har med tanke på nasjonalt utbytte.

I rapporten slår Statskontoret fast at dei nasjonale ekspertane er eit verktøy for å betre informasjon, for innverknad og for å betre EU-kompetansen i svensk forvaltning (Statskontoret 2001: 28). Mellom anna legg rapporten vekt på at ein bør fremje strategisk utplassering av nasjonale ekspertar i DG som er av interesse for forvaltninga, og etterstreve å behalde ei stilling som nasjonal ekspert, etter at den ekspertten returnerer. Det vil seie at ein arbeider for å erstatte ein svensk ekspert med ein ny svensk ekspert etter at tenesteopphaldet er avslutta. Rapporten omtalar nasjonale ekspertar konsekvent som eit *instrument*, og legg eksplisitt vekt på at departementa skal utnytte informasjonen ekspertten tilegnar seg også under tenesteopphaldet (Statskontoret 2001: 12). Den svenske rapporten viser også til Kommisjonens regelverk for nasjonale ekspertar, men legg i denne samanhengen ikkje vekt på ekspertane sin lojalitet eller forbod mot å ta i mot instruksjonar (Statskontoret 2001: 23). Dette betyr ikkje at desse reglane ikkje vert respektert, men at dette ikkje vert sett på som eit hinder, eller viktig omsyn i høve til svenske myndigheiter sitt utbytte av ordninga.

Det svenske statskontoret legg stor vekt på at ordninga er ei moglegheit for den svenske forvaltninga til å utvikle og oppdatere tenestemenn sin kompetanse på EU. Det er derfor av strategisk interesse å utnytte ordninga fullt ut (Statskontoret 2001: 53). Samstundes

identifiserer Statskontoret ei rekke utfordringar knytt til å dra nytte av ordninga. Tenestemenn er mellom anna skeptiske til å bli utstasjonert, i frykt for negative konsekvensar for deira karriere. Det er også eit problem at kompetansen til nasjonale ekspertar ikkje vert utnytta etter heimkomst. Ei anna sentral problemstilling er den korte utlysingsperioden for nye stillingar som nasjonale ekspertar. Fristen for å søkje om ei stilling er ein månad, kort tid for å finne ein kandidat som har dei rette kvalifikasjonane, og som ønskjer å reise. Moglegheitene for kursing og førebuing er dermed også innskrenka. Statskontoret anbefalar derfor at svenske myndigheiter freistar å vere meir i forkant av utlysingsprosedyren, slik at ein er førebudd når nye stillingar vert utlyst (Statskontoret 2001: 54).

Evalueringa av bruken av svenske nasjonale ekspertar bekreftar dei teoretiske forventningane om at der er eit handlingsrom utover det som er spesifisert i Kommisjonen sitt regelverk. Dette betyr at ein kan gå utifrå at det er akseptabelt å nytte seg av ordninga også til fordel for nasjonale interesser, utan at dette medfører reaksjonar frå Kommisjonen. Det faktum at det svenske statskontoret allereie i 2001 var så klare i sin strategi for bruken av ekspertane, skulle tilsei at norske myndigheiter var klar over dette spelerommet og ønskja å nytte seg av ekspertane i like stor grad som Sverige. Det svenske statskontoret legg på ingen måte skjul på at ordninga er ein potensiell kanal for innverknad, informasjon og kompetanseheving. Det er derfor grunn til å tru at ordninga kan representere det same i Noreg.

5.2 Ordninga si rolle i europapolitikken i Noreg

Norske myndigheiter identifiserer to sentrale oppgåver i EØS-forvaltninga: å halde seg orientert om Kommisjonen sine initiativ til nye regelverk på eit tidleg tidspunkt, og å formidle norske synspunkt til Kommisjonen og ekspertar i medlemslanda (Riksrevisjonen 2005: 20). Statssekretær Elisabeth Walaas uttalte på ein konferanse om nasjonale ekspertar at dei er *”vår sterkeste tilstedeværelse i interne prosesser i EU og utvikler slik – i en norsk sammenheng – en nokså unik innside-kompetanse på EU-systemet”* (Walaas 2009). Ut frå dette kan ein forvente at ordninga med nasjonale ekspertar vert nytta som eit aktivt ledd i europapolitikken. Ein analyse av offentlege dokument, rapportar og undersøkingar frå det siste tiåret viser at dette ikkje har vore tilfelle. Det er særleg tre tendensar ein kan peike på i høve den norske bruken av nasjonale ekspertar 1) mangel på ein felles strategi for ordninga 2) eit auka fokus på å betre bruken av ordninga og 3) ein utfordrande balansegang mellom Kommisjonen sitt regelverk og utbytte av ordninga.

5.2.1 ”Ute av syne, ute av sinn”?

Eit utval av offentlege rapportar, undersøkingar og stortingsmeldingar som omhandlar norsk deltaking og påverknad inn mot EU dei siste åra, viser lite fokus på ordninga med nasjonale ekspertar (Statskonsult 2001b; Riksrevisjonen 2005; Utenriksdepartementet 2001, 2005, 2002). Undersøkingane tek føre seg norske tenestemenn i EU-systemet, men fokuset er i hovudsak på dei formelle kanalane, høvesvis deltaking i ekspertgrupper og komitear under Kommisjonen. Verken Riksrevisjonen (2005) si undersøking av forvaltninga sitt arbeid med utforminga av EØS-relevant regelverk, eller stortingsmeldingar som omhandlar europapolitikken (Utenriksdepartementet 2001, 2005) trekkjer fram nasjonale ekspertar som ein særskild viktig kanal inn til EU-systemet. Statskonsult si undersøking av norsk deltaking i EU-program legg i større grad vekt på nasjonale ekspertar som ei form for utbytte når det kjem til deltaking i EU-program (Statskonsult 2001a: 21). Det overordna inntrykket er likevel at ordninga ikkje har vore eit satsingsområde for norske myndigheiter. Ein respondent frå UD stadfestar dette:

”[...]det var ikkje noko vidare tenking om korleis og kvifor vi hadde dei [nasjonale ekspertane], bortsett frå det at nokon ønska at vi skulle få vere med og delta i handlingsprogramma. Det var aldri tenkt på at dette var ein viktig ressurs for oss i samband med norsk deltaking” (Intervju respondent frå UD 2009).

Ein av føresetnadane for at ordninga skal fungere som eit strategisk verktøy er fokus på rekruttering og målretta plassering av ekspertane (Geuijen et al. 2008: 73). Respondenten frå UD erkjenner at det ikkje var det noko strategi for kontakt, oppfølging og etterbruk av ekspertane, heller ikkje på kven ein sendte ned til Brussel. Dette førte til at ein ikkje utnytta ordninga, og at det oppstod stor misnøye hjå ekspertane som var utsendt. Ei intern evaluering av ordninga i 2000 gav nedslåande resultat. Ekspertane etterlyste framsyn, betre oppfølging og ikkje minst betre etterbruk (Intervju respondent frå UD 2009). Så langt skil ikkje bruken av ordninga seg i stor grad får det svenske tilfelle, der Statskontoret i 2001 konkluderte med at ordninga ikkje vart nytta effektivt nok (Statskontoret 2001).

5.2.2 *Auka fokus*

Respondenten frå UD viser til at det tidlegare var vanskeleg å få dei ulike fagdepartementa til å prioritere ordninga, då dei såg ei slik ordning som UD sitt ansvar. Det var også ein motvilje mot å nytte midlar på ordninga. Delt ansvar og dårleg koordinering, gjorde at ordninga ikkje fungerte optimalt. Men med ei omorganisering, der UD no har det einskaplege administrative

ansvaret, har ein fått nytt eigarskap til ordninga, noko som igjen gjer at den vert fylgt opp tettare (Intervju respondent frå UD 2009).

Stortingmelding 23 "Om gjennomføring av europapolitikken", også kalla Europameldinga, viser til at det har vore for lite fokus på moglegheitene utstasjonering av arbeidskraft til EU institusjonar kan føre med seg (Utenriksdepartementet 2005). Europameldinga legg derfor føringar på korleis regjeringa vil effektivisere bruken av tenestemenn i EU, som eit ledd i den raudgrøne regjeringa si satsing på ein tydelegare og meir aktiv europapolitikk (Utenriksdepartementet 2005: 34-36). Det vert mellom anna presisert at forvaltninga må bli betre til å danne eit handlingsrom og utnytte dette, og at aktiv deltaking og europakompetanse er viktige verkemiddel i denne samanhengen (Utenriksdepartementet 2005: 6).

Sjølv om Europameldinga legg vekt på betre bruk og oppfølging av norske tenestemenn i EU, seier den svært lite konkret om nasjonale ekspertar. Trass vag ordbruk når det kjem til satsing på ordninga i Europameldinga, vart det i 2007 sett ned ei prosjektgruppe som skulle ta føre seg ordninga med nasjonale ekspertar. Målet med prosjektet var å identifisere korleis ein kan utnytte kompetansen hjå ekspertane betre (Intervju respondent frå UD 2009). Prosjektgruppa la fram ein rapport om korleis betre bruken av ordninga, samt eit sett retningslinjer for bruken av ekspertane (Bekkevold et al. 2008).

Det er særleg to aspekt som er interessante med denne utviklinga. Det eine er at ein frå 1996 og heilt fram til 2008 hadde fleire titals norske nasjonale ekspertar i Brussel utan ein strategi for bruken, eller ein tanke om kva utbytte Noreg hadde av dette. Det andre er at myndigheitene no i større grad legg føringar på ordninga, og om enn forsiktig, synleggjer dei at ekspertane skal inngå som ein del av ein større strategi. Respondenten frå UD forklarar:

"Det var først når vi fekk laga den rapporten at vi fekk sette dette på dagsordenen som eit viktig ledd i europapolitikken. Når det er sagt, så er vi veldig forsiktige, særleg her i UD, i å fronte det så veldig overfor Kommisjonen" (Intervju respondent frå UD 2009).

Undersøkinga som vart gjort av prosjektgruppa la grunnlaget for eit auka medvit kring ordninga, og eit større fokus på dei moglegheitene ordninga fører med seg. Utsegna ovanfor viser at dette likevel ikkje er uproblematisk.

5.2.3 Retningslinjer for bruk av ordninga

På bakgrunn av resultatet i prosjektgruppa si undersøking, vart det som nemnd utarbeida eit sett med retningslinjer for korleis ordninga bør praktiserast frå norsk side. Såleis skal retningslinjene fungere som eit verktøy for å betre på sentrale utfordringar som kjem fram i rapporten. Bekkevol et. al (2008) viser til at det er store skilnadar mellom ulike departement i høve til kor mykje kontakt dei har med sine nasjonale ekspertar. Eit av hovudmåla til prosjektgruppa var derfor å etablere ei felles forståing og bruk av ordninga hjå departementa (Bekkevold et al. 2008: 8). Eit anna sentralt område var å konkretisere ansvarsfordelinga mellom UD, ansvarleg departement, EU-delegasjonen og EFTA-sekretariatet. Andre utfordringar var å betre rutinar for kontakt under opphaldet, og betre etterbruken av kompetansen ekspertane tilegnar seg²¹. Retningslinjene presiserar kva som er hensikta med ordninga frå norsk side:

”Hensikten fra norsk side med å sende nasjonale eksperter til EUs institusjoner er dels å bidra med relevant ekspertise og kompetanse som vedkommende besitter og som EUs institusjon har behov for, og dels utveksling av fagleg erfaring fra, og kunnskap om, europeisk politikktutforming innen det aktuelle fagområdet” (Bekkevold et al. 2008).

Til samanlikning med den svenske strategien for bruk av ordninga, er dette ikkje like ambisiøst med tanke på nasjonalt utbytte. Hensikta frå norsk side legg heller vekt på at ein skal bidra med ekspertise til Kommisjonen, og rettar seg ikkje direkte mot innverknad på utforminga av nye forslag. Ein kan sjølvsagt argumentere for at erfaring og kunnskap kan auke evna til å utøve innverknad, men det er likevel interessant at skilnaden i ordbruk er så markant i det svenske og det norske tilfelle. Vidare er retningslinjene frå rapporten meir konkrete i høve korleis og kor ofte departement og EU-delegasjonen skal pleie kontakt med nasjonal ekspert, og kva krav som er satt til den nasjonale eksperten når det gjeld kvalifikasjonar og arbeidsoppgåver som til dømes heimrapportering (Bekkevold et al. 2008: 27 - 29)²². Retningslinjene synleggjer på denne måten at ordninga med nasjonale ekspertar vert sett på som ein viktig kanal å følgje opp i europapolitikken.

²¹ Rapporten tek også føre seg lønns- og arbeidsvilkår, og den praktiske tilrettelegginga av ordninga. Dette er viktig, særleg for ekspertane si kjensle av at dei har dei same rettane og lønnsvilkåra som andre tenestemenn i utlandet. Dette området er likevel ikkje inkludert i denne analysen, då hovudfokuset er bruken av ordninga frå myndigheitene si side

²² Sjå appendiks for fullstendig oversikt over dei offisielle retningslinjene.

5.2.4 *Balansegang*

Sjølv om myndigheitene no er meir tydelege på at ordninga med nasjonale ekspertar er ein del av ein større strategi i europapolitikken, synes det ikkje like enkelt å utrykke dette. UD er opptekne av å presisere at ekspertane kan vere eit fagleg inntak, men at dei på ingen måte nyttar ekspertane som nasjonale agentar. Den formelle statusen ordninga har kan ha innverknad på dette, då ein er forsiktig med å antyde at ein utnyttar ordninga utover det som er akseptert frå Kommisjonen si side.

Statskonsult sin rapport 'Norsk deltaking og forvaltning i EU-program' (Statskonsult 2001a), tek føre seg norske bidrag og utbytte av deltaking i EU-program. Rapporten legg til grunn at deltaking i form av nasjonale ekspertar er særskild viktig for EØS-land, då mange av programma er med på å legge premiss for politiske vedtak. Rapporten åtvarar mot å leggje for mykje vekt på nasjonalt utbytte i form av tilbakeføring av midlar og talet på norske prosjekt som vert inkludert i programma. EU-program er meint som ein arena for å fremje ein felles kunnskapsbase og mellomfolkeleg forståing, ikkje berre ei finansieringsordning. Einsidig fokus på nasjonalt utbytte vert i følgje Statskonsult ikkje sett på som stuerint i EU (Statskonsult 2001a: 21). Dette gjenspeglar Kommisjonen sine intensjonar om hensikta med nasjonale ekspertar, der det vert fokusert på kunnskapsutveksling i større grad enn nasjonale interesser (Spence 1994). Det er tydeleg at dette også er med på å legge føringar for korleis myndigheitene nyttar ekspertane. Dei er varsame med å legge vekt på utbytte i form av at ein nyttar ekspertane i ein større strategi overfor EU. Ein respondent frå UD forklarar det slik:

”Det som er spesielt, er at dei [nasjonale ekspertane] er det einaste direkte norske inntaket til interne prosessar i EU, men dei er ikkje eit formelt inntak ”(Intervju respondent frå UD 2009).

Sitatet understrekar dei nasjonale ekspertane si særstilling i norsk samanheng, som det einaste direkte inntaket i interne prosessar i EU. Samstundes er UD opptekne av å understreke at nasjonale ekspertar ikkje er eit formelt norsk inntak til EU systemet, og at det derfor heller ikkje kan uttrykkje at ekspertane vert sett på som eit strategisk inntak (Intervju respondent frå UD 2009). Til samanlikning omtalar den svenske evalueringa nasjonale ekspertar som eit strategisk instrument for nasjonal innverknad (Statskontoret 2001). Ein kan på bakgrunn av dette argumentere for at norsk forvaltning er meir restriktiv med tanke på å utnytte handlingsrommet for nasjonalt utbytte, som er skissert i den svenske rapporten. Trass i dette er det viktig å få fram at mange av punkta i retningslinjene samsvarar, det kan tenkast at den

norske prosjektgruppa har nytta seg av dei svenske erfaringane i sitt arbeid. I den norske rapporten er det mellom anna referert til den svenske evalueringa (Bekkevold et al. 2008: 13). Likevel er det ein anna type ordlyd og framstilling i den norske strategien for ordninga og hjå respondenten i UD. På spørsmål om kvifor det er så vanskeleg å utrykke at ein ønskjer å nytte ordninga i ein større strategi vert det nettopp referert til Noreg si tilknytning til EU:

”...det har med EØS-tilknytninga å gjere, for dei andre medlemslanda tenkjer ikkje på same måten, dei er ikkje så forsiktige, dei tek seg fridommar” (Intervju respondent frå UD 2009).

I rapporten frå prosjektgruppa vert det og vist til at habilitetsomsyn kan vere ein underliggende årsak til at ordninga ikkje har vorte nytta optimalt. God norsk forvaltningsskikk legg ikkje opp til bruk av uformelle kanalar og kan oppfattast som ukorrekt oppførsel (Bekkevold et al. 2008: 15). Dette set myndigheitene i ein vanskeleg posisjon. Ordninga er vår einaste direkte kanal inn til Kommisjonen. Dersom UD hevdar at ordninga ikkje vert nytta, og at ein ikkje har noko strategi bak norsk deltaking, kan dette svekke myndigheitene sin legitimitet nasjonalt. Det er norske myndigheiter som betalar løna til ekspertane, noko som gjer at ein kan forvente meir enn at dette er rein subsidiering av arbeidskraft. Samstundes ønskjer ikkje nasjonale myndigheiter å vektlegge nasjonale ekspertar som ein del av norsk påverknadsarbeid i Kommisjonen, då dei opplever dette som sensitivt. Ordninga sin funksjon, og norsk tilknytning til EU, gjer dette derfor til eit balansespel mellom strategisk bruk og å halde seg innanfor Kommisjonen sitt regelverk. Fokus på sistnemnde synast å hemme myndigheitene si evne til å utnytte ordninga til det fulle.

5.3 Nasjonale ekspertar som agent og informasjonskjelde for norske myndigheiter.

Ein ting er kva ein utrykker offisielt, ein anna ting er kva som faktisk vert gjennomført. Det kjem fram frå gjennomgangen av offentlege dokumentasjon og sær i rapporten om bruken av ordninga, samanlikna med Sverige, at norske myndigheiter ikkje ønskjer å framheve strategisk bruk av nasjonale ekspertar i Kommisjonen. Offisielt er dette ein utvekslingskanal som Noreg kan freiste å utnytte betre, men ikkje ein kanal for innverknad. Uoffisielt kan det tenkast at norske myndigheiter i større grad nyttar seg av moglegheitene for innverknad og informasjonsinnhenting, slik svenske styresmakter skisserar i sin strategi for ordninga. På bakgrunn av det teoretiske rammeverket for korleis nasjonale ekspertar kan verte nytta som verktøy for å fremje nasjonale interesser, vil eg undersøke korleis representantar ved fagdepartement og EU-delegasjonen opplever ekspertane sin funksjon, og korleis dei nyttar

ekspertane. Dette vil gje eit meir heilskapleg bilete av korleis ordninga fungerer i praksis, og ikkje berre på papiret. Det vert også teke utgangspunkt i retningslinjene for bruk av ordninga for å undersøkje om desse vert følgt opp, og om intervjuobjekta sine haldningar til ordninga samsvarar med dei mål prosjektgruppa har sett for ordninga.

5.3.1 Strategisk utstasjonering og målretta bruk

I undersøkinga er der stor skilnad frå respondent til respondent i høve til utbyttet og motivet for ordninga frå myndigheitene si side. På spørsmål om kva utbytte norske myndigheiter har av ordninga svara fagråda svært ulikt:

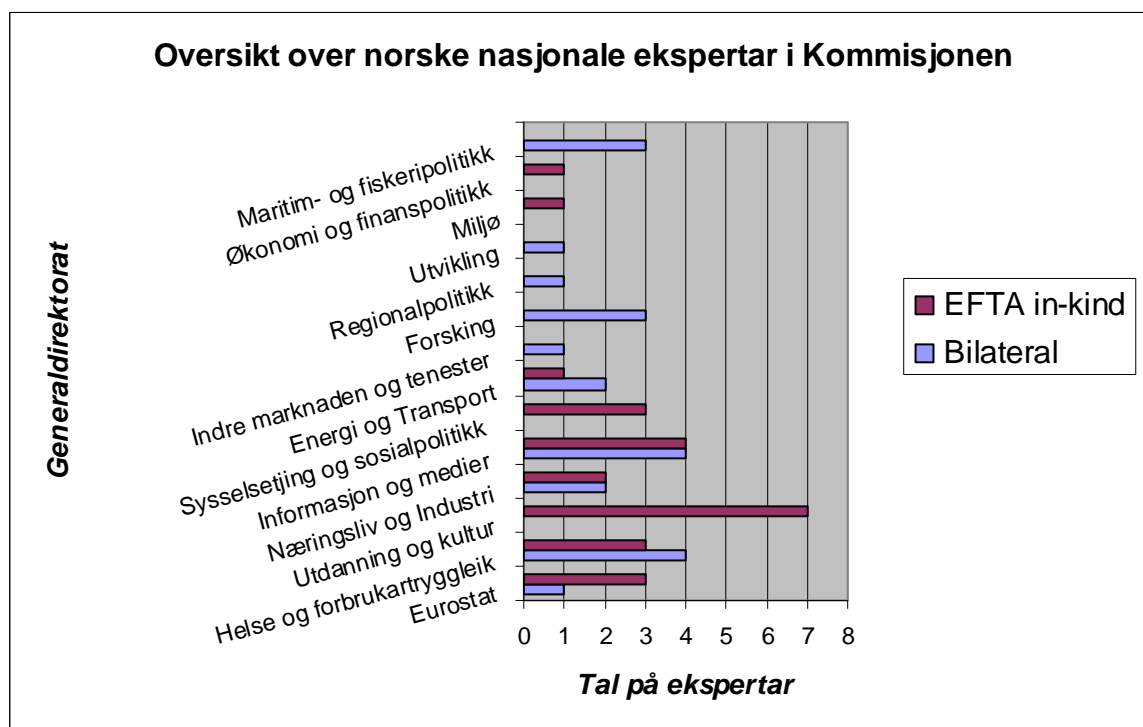
”Slik som eg ser det, så er tanken med å sende folk ut, ikkje det at ein skal bruke dei til å påverke og hente info. Eg trur nok at avgjerda om å bruke pengar på nasjonale ekspertar ikkje er så kynisk, det er ingen som sit saman i eit rom og snakkar om kva vi skal få tilbake” (Intervju fagråd 1 2009).

”..når Noreg betalar desse lønningane, og gjev Kommisjonen topp kvalifiserte folk, så er det klart at Noreg gjer dette for at vi skal få noko tilbake. Og det er i tillegg til at dei [nasjonale ekspertane] får mykje kompetanse i Kommisjonen, som dei nyttar seg av når dei kjem tilbake, men også i den perioden dei jobbar i Kommisjonen, alle veit at dette er ei informasjonsutveksling der som er veldig nyttig for Noreg” (Intervju fagråd 2 2009).

Dei to utsegnene representerer ytterpunktene i svara hjå respondentane frå myndigheitene si side. Den første respondenten avkreftar at ordninga er del av ein større strategi. Den andre viser til at det er eit motiv og ei forventning med å sende nasjonale ekspertar til Kommisjonen, og gjev eit bilete av myndigheitene som rasjonelle aktørar. Resonnementet frå fagråd 2 viser til at ein ønskjer å nytte seg av ordninga til fordel for nasjonalt utbytte, og legg vekt på informasjonsinnhenting som eit viktig aspekt ved ordninga. Dette støtter den teoretiske forventninga i oppgåva. På ei anna side kan ein argumentere for at fagråd 1 sitt utsegn svekkar dei teoretiske forventningane, då fagråden hevdar at ein ikkje har noko strategi for bruk og utstasjonering av ekspertane. Noko av årsaka til dei ulike svara kan ligge i at fagråd 1 er relativt ny i stillinga som fagråd ved EU-delegasjonen. Dette kan føre til at fagråd 1 er meir oppteken av å følgje det formelle regelverket, og ikkje gje uttrykk for at ordninga er noko meir enn det den skal vere i følgje regelverket til Kommisjonen. Slik sett kan det vere meir tyngde i svaret frå fagråd 2, som har lenger erfaring ved EU-delegasjonen, og moglegvis er betre kjend med handlingsrommet for bruken av ordninga.

Likevel kan det synast som fagråd 1 sitt utsegn er i tråd med forvaltninga sin utstasjonering av nasjonale ekspertar. Figur 2.4 syner ei oversikt over norske nasjonale ekspertar fordelt på ulike DG i Kommisjonen.

Figur 5.1 Oversikt over norske nasjonale ekspertar i EU.



(EFTA 2009)

Det er grunn til å sjå nærare på fordelinga av ekspertane i høve til norske interesser og prioriteringar. Som vi ser i figur 2.4 er der til dømes sju utsendingar til DG for utdanning og kultur, og like mange i DG for helse og forbrukartryggleik medan der er berre ein utsending i DG for den indre marknaden og tre i DG for energi og transport. Ein kan diskutere om dette reflekterer norske interesser i EU, sær med tanke på fordelinga av dei bilaterale ekspertane ²³. Det er ikkje i denne oppgåva si hensikt å analysere politiske prioriteringar i norsk europapolitikk, men fordelinga kan tyde på at norske myndigheiter ikkje har ein målretta plan for utstasjonering av nasjonale ekspertar. Samanlikna med prioriteringane i Europameldinga (Utenriksdepartementet 2005) og Stortingsmelding 15 om norsk utanrikspolitikk (Utenriksdepartementet 2009b) kunne til dømes forventast meir fokus på fiskeri- og energi-området. Når det er sagt, er fordelinga likevel nokså jamt fordelt på dei ulike DG i Kommisjonen.

²³ EFTA in-kind ekspertane er kontingentbetaling for deltaking i EU-program, norske myndigheitene har derfor ikkje like stor kontroll på kvar desse ekspertane vert utstasjonert sjå avsnitt 2.3.1.

5.3.2 *Førebuing av ekspertane før avreise*

Ein viktig strategi for å nytte ekspertane som ein kanal for innverknad, er å informere og førebu ekspertane på kva som er forventa av dei før avreise (Suvarierol and van den Berg 2008: 120). I retningslinjene for bruk av nasjonale ekspertar vert det presisert at myndigheitene skal konkretisere kva forventningar dei har til eksperten både under og etter tenesteopphaldet i rekrutteringsfasen. Vidare skal også departement gje nødvendig informasjon om arbeidsvilkår og rettar, samt tilby den nasjonale eksperten kurs om avgjerdsprosessen i EU og EØS-avtalen før avreise (Bekkevold et al. 2008: 28). Såleis synleggjer dette at myndigheitene legg til rette for ein målretta bruk av nasjonale ekspertar. I intervju med dei nasjonale ekspertane kjem det fram at dette er gjennomført i varierende grad (Intervju bilateral ekspert 1 2009; Intervju bilateral ekspert 2 2009; Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009; Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009) .

Nokre av dei nasjonale ekspertane er svært tilfreds med informasjonen dei fekk angående stillinga før dei reiste til Brussel, men presiserer at det er vanskeleg å vere forberedt på kva ein går til. Andre viser til at dei ikkje fekk noko informasjon på førehand og at dei kjende seg kasta ut i rolla som nasjonal ekspert (Intervju bilateral ekspert 1 2009; Intervju bilateral ekspert 2 2009). Ein av ekspertane forklarar den dårlege informasjonen med at norske myndigheiter generelt har lite kunnskap om korleis EU-institusjonar fungerer, og at det dermed er vanskeleg å kurse eller forberede dei nasjonale ekspertane før dei reiser (Intervju bilateral ekspert 1 2009)

”Eg hadde eit møte med UD før eg reiste, der det blei veldig tydeleg presisert at min lojalitet skulle ligge med Kommisjonen. Og at eg ikkje skulle føle meg på nokon måte, av næringsliv eller andre, pressa til å yte informasjon på ting eg ikkje er komfortabel med. Det blei lagt veldig klar premiss frå UD si side om det” (Intervju bilateral ekspert 1 2009).

Ein kan utifrå dette sitatet argumentere for at nasjonale myndigheiter ikkje legg vekt på å instruere ekspertane om at dei skal vere ein kanal til norske myndigheiter medan dei er i Brussel. Dette styrkjar inntrykket av at myndigheitene er meir oppteken av å halde seg innanfor regelverket, enn å utnytte moglegheitene ordninga medfører. Respondenten og dei andre nasjonale ekspertane opplyser at dei ikkje fekk konkret informasjon om korleis dei skulle pleie kontakta med departement og EU-delegasjon. Dei fleste forklarar at dei på eiga hand orienterte seg om ordninga og stillinga før dei reiste ned (Intervju EFTA in-kind ekspert

3 2009; Intervju bilateral ekspert 1 2009; Intervju bilateral ekspert 2 2009; Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009).

5.3.3 Oppfølging av ekspertane under opphaldet

For at nasjonale ekspertar skal fungere som ei informasjonskjelde og agent for nasjonale myndigheiter, og for at deira nettverk skal kome nasjonal forvaltning til nytte, er det avgjerande med tett kontakt mellom nasjonale ekspert og myndigheitene (Suvarierol and van den Berg 2008: 120). UD har det overordna ansvaret for å sikre god oppfølging av ordninga. Vidare har EU-delegasjonen, ved dei respektive fagråda, ansvar for å vere det faste faglege kontaktpunktet for nasjonale ekspertar (Bekkevold et al. 2008: 28). På spørsmål om kva rolle fagråda sjølv opplever at dei har overfor ekspertane er dei litt meir avventande:

”Eg har inga formell rolle, men vi pleier jo kontakt med dei. Eg har kontakt med dei på ein uformell basis, ganske regelmessig” (Intervju fagråd 2 2009).

”Dei er gode kontaktar for meg på informasjonsinnhenting og informasjonsmanøvrering, kan ein seie. Og kanskje for å knyte kontaktar [...] men formelt sett, så har eg ikkje noko rolle overfor mine nasjonale ekspertar” (Intervju fagråd 1 2009).

Det er openbart at sjølv om retningslinjene eksplisitt understrekar at fagråden skal vere eit bindeledd og kontaktpunkt, er dette ikkje noko fagrådane sjølv frontar. Det kan synest viktigare å få fram at ein ikkje har noko formell rolle, enn kva den faktiske relasjonen mellom ekspert og fagråd inneheld. Det kan argumenterast for at den fagråd 1 uttrykkjer seg litt sjølvmotseiande når fagråden presiserer at det ikkje er noko formell rolle, men likevel omtalar ekspertane som ”mine”. Dette kan vere eit uttrykk for den balansegangen norske myndigheiter må handtere. Den same fagråden forklarar også at ordninga aldri var eit tema ved tilsetjinga. Fagråden mottok ingen instruksar eller informasjon om korleis nytte seg av ordninga, eller korleis vere eit bindeledd mellom ekspert og departement (Intervju fagråd 1 2009). Dette avviker frå retningslinjene der EU-delegasjonen si rolle vert skildra som eit informasjonspunkt mellom nasjonal ekspert og fagdepartement (Bekkevold et al. 2008: 18). Trass i manglande føringar frå UD, synleggjer desse utsegna at fagråd ved EU-delegasjonen nyttar seg av ekspertane for informasjonsinnhenting og nettverksbygging, noko som likevel kan styrkje dei teoretiske forventningane om at ekspertane fungerer som informasjonskjelde for nasjonale myndigheiter.

5.3.4 Kontakt med og strategisk bruk av nasjonale ekspertar

Retningslinjene legg vekt på korleis fagdepartement skal pleie kontakt med dei nasjonale ekspertane som er utsendt frå departementet, særleg med tanke på å informere om norske posisjonar og med tanke på etterbruk av kompetansen til eksperten (Bekkevold et al. 2008: 28-29). Dette kan tyde på at myndigheitene ser på ordninga som ein potensiell kanal for påverknad, ikkje berre vidareformidling av informasjon og kunnskapsutveksling mellom ekspert og medlemsland. Samstundes er det presisert i rapporten at kontakta skal ta form innanfor Kommisjonens sine retningslinjer for nasjonale ekspertar (Bekkevold et al. 2008: 27).

I intervju med respondenten frå fagdepartement kjem det fram at ein freistar å utnytte høvet til å kalle heim eksperten to gongar i året, både for å innhente informasjon om ”kva som skjer i Brussel”, og for å orientere om norske interesser. Det vert samstundes presisert at norske posisjonar vert offentleggjort gjennom ei EØS/EFTA-uttaling, og at ein derfor ikkje ser det som nødvendig å informere dei nasjonale ekspertane om dette særskilt (Intervju respondent frå fagdepartement 2009). Det vert også skissert at kontakt mellom departement og nasjonal ekspert er sporadisk, og at ein ikkje har fordelt ansvaret til ein einskild person. Kven som pleiar kontakt, er avhengig av kven som jobbar med dei relaterte sakene. Kontakta vert skildra som meir fagleg enn strategisk (Intervju respondent frå fagdepartement 2009).

I retningslinjene er det skissert at det er fagråden sitt ansvar å sikre at eksperten er orientert om norske posisjonar, og at dei har nær kontakt med utsendinga under deira fagområde (Bekkevold et al. 2008: 28). På spørsmål til fagråd ved EU-delegasjonen om høve til å informere ekspertar om norske posisjonar og interesser svarar intervjuobjekta noko avventande:

”...altså eg brukar ikkje nasjonale ekspertar i påverknadsarbeid. Eg hadde ei påverknadssak her rett før jul, og i samband med dette hadde eg ikkje kontakt med den nasjonale eksperten på området i det heile teke” (Intervju fagråd 1 2009).

”Eg har overhodet ikkje høve til å instruere dei nasjonale ekspertane [...] I kva grad ein nasjonal ekspert vil bistå norske myndigheiter er sjølv sagt heilt og holdent opp til eksperten. Og eg vil vere veldig forsiktig med å utøve noko press i så måte” (Intervju fagråd 2 2009).

Svara synleggjer at begge to er svært forsiktige med å seie noko som kan tyde på at dei ønskjer å nytte ekspertane i noko som helst form for påverknadsarbeid. Spørsmålet til fagråda

var i kva grad dei informerer om norske posisjonar og kva type kontakt dei har med ekspertane under sitt fagområde, ikkje om dei direkte nyttar ekspertane i påverknadsarbeid. Like fullt er det denne vinklinga fagrådane oppfattar og er svært raske med å avvise. Dette er gjennomgåande i intervjua, og synleggjer ein type motvilje til å vektlegge utbytte av ordninga under sjølve opphaldet. Motviljen til å erkjenne at ordninga kan nyttast til fordel for Noreg er likevel ikkje konsekvent. Når dei eine fagråden vert konfrontert med at det verkar som om myndigheitene kvir seg for å snakke om ekspertane som ein del av europapolitikken, skildrar han situasjonen slik:

”... motivet for at Noreg skal subsidiere Kommisjonen med topp og veldig dyr arbeidskraft... det er klart at vi ønskjer noko igjen. Og eg synest at vi kanskje ikkje treng å vere så redde for å seie det, men vi er veldig redde for å seie det. Og om det er norsk? Det er jo klart at om du spør franske myndigheiter om kvifor dei har franske nasjonale ekspertar i Kommisjonen, så er det jo sjølvsagt for å fremje franske synspunkt, det vil du aldri få ein norsk tenestemann til å seie. Vi burde ikkje vere så redde for å seie dette, men slik er det” (Intervju fagråd 2 2009).

Dette styrkjer inntrykket om at Noreg skil seg frå medlemslanda når det kjem til å utnytte denne ordninga, og at den tidlegare omtala balansen mellom Kommisjonen sine retningslinjer og utbyttet av ordninga ikkje er lett å stabilisere. På ei anna side erkjenner fagråden at ein har eit ønskje om utbytte av ordninga, det kan dermed argumenterast for at trass i vag ordbruk når det kjem til å utnytte ordninga, så kan det uoffisielle bilete vere eit anna. Det kan synest viktigare for intervjuobjekta i undersøkinga å uttrykkje at dei følgjer Kommisjonen sitt regelverk, enn å fronte at dei freistar å sikre at norske synspunkt vert fremja av ekspertane. Respondenten frå UD trekkjer fram kulturforskjellar i denne samanhengen:

”Dette er eit katolsk system, og det er ofte problematisk for nordmenn. Vi er jo protestantar, og protestantar i eit katolsk system er vanskeleg” (Intervju respondent frå UD 2009).

Det er nærliggande å tru at respondenten her sikter til at nordmenn er meir opptekne av reglar, og dermed er meir restriktive i bruken av uformelle kanalar, enn mange andre europeiske land. Trass i fagrådane si noko forsiktige ordbruk i høve deira formelle rolle, synleggjer desse utsegna at fagråda har kontakt med ekspertane regelmessig, og at dei brukar dei for informasjonsinnhenting. Det vert også lagt vekt på at ekspertane kan nyttast for å knyte kontaktar. Dette samanfell med forventningane om korleis ordninga kan nyttas for å betre på

informasjonsutveksling, og for å kome i kontakt med andre aktørar (Geuijen et al. 2008). Det er samstundes verdt å merke seg at fagråda fortel at dei ikkje vert oppfordra eller instruert frå UD og fagdepartement om å aktivt nytte ekspertane til den typen arbeid. Fagråda presiserar også at dei ikkje nyttar ekspertane i påverknadsarbeid, det vil seie at ekspertane ikkje i nokon grad vert instruert til å frontloade norske forslag eller posisjonar frå myndigheitene si side. Det var heller ikkje forventa av fagråda då dette inneber at fagråda erkjenner at dei bryt Kommisjonen sitt regelverk for bruk av nasjonale ekspertar. Likevel er det interessant at fagråda er så raske til å avfeie ordninga som ein kanal for innverknad. Motviljen til å erkjenne at dei nyttar seg av ekspertane for å utøve innverknad samanfall riktig nok med funn i undersøkinga av nederlandske myndigheiter (Geuijen et al. 2008; Trondal et al. 2008), noko som kan tyde på at sjølv om ei nytter seg av ekspertane innanfor handlingsrommet, så er dette likevel noko nasjonale myndigheiter er forsiktige med å framheve.

5.4 Etterbruk av nasjonale ekspertar sin kompetanse

Det er meir samsvar hjå respondentane når det vert lagt vekt på utbytte i form av etterbuk av kompetansen dei nasjonal ekspertane tilegnar seg. Retningslinjene frå UD legg til grunn at fagdepartement som sendte ut den nasjonale ekspertten skal kontakte ekspertten i god tid før heimreise, og planlegge og legge til rette for vidare arbeidsoppgåver i nasjonal forvaltning. Samstundes skal departementet sikre at tenesteopphaldet er meritterande i karriereutviklinga (Bekkevold et al. 2008: 28). Det synes som om dette er noko både UD og fagråd ved EU-delegasjonen er særleg opptekne av. Alle intervjuobjekta både frå departement og frå EU-delegasjonen uttrykkjer at utbyttet av ordninga etter avslutta tenesteopphald er av stor verdi, og skildrar dette som avgjerande for at Noreg nyttar seg av bilaterale ekspertar (Intervju respondent frå UD 2009; Intervju fagråd 2 2009; Intervju fagråd 1 2009) Ein fagråd skildrar nasjonale ekspertar som gratis arbeidskraft for Kommisjonen, der etterbruken er utbyttet nasjonalt:

”Dei [myndigheitene] ønskjer erfaring. I mitt departement har vi jo og folk i andre organisasjonar, som også er gratis arbeidskraft. Det gjer vi fordi vi ønskjer den ekspertise og erfaring frå folk som har vore ute og jobba i andre institusjonar i utlandet, den ekspertisen er viktig for oss heime” (Intervju fagråd 1 2009).

Det er sjølv sagt at kompetansen dei nasjonale ekspertane sit igjen med etter fire år i Kommisjonen er verdifull for norske myndigheiter, men det er ikkje sjølv sagt at dette er det einaste føremålet med å sende nasjonale ekspertar til Kommisjonen. At departement og fagråd

ved EU-delegasjonen i mykje større grad vektlegg etterbruken, enn kontakta med den nasjonale ekspertten under sjølve opphaldet, kan sjåast i samanheng med at dette er meir akseptert i høve til Kommisjonen sitt regelverk og hensikt med ordninga. Dersom det er tilfelle at myndigheitene nyttar seg av ekspertane etter avslutta teneseteopphald, vil dette kunne tilføre norsk forvaltning kompetanse på interne prosessar i Kommisjonen, og utvide fagdepartementa sine nettverk (Geuijen et al. 2008). Dersom dette ikkje er tilfelle, kan det hevdast at argumentet for etterbruk fungerer meir som eit alibi for ordninga, enn som sjølve føremålet.

I denne analysen kjem det fram at ekspertane ikkje opplever aktivt oppfølging når det kjem til rekruttering frå myndigheitene si side. For det første, ingen av respondentane, verken dei bilaterale eller EFTA in-kind, opplever at departementet har ein plan for etterbruk av deira kompetanse²⁴. Då ein ekspert vart konfrontert med myndigheitene si vektlegging av etterbruk av kompetansen hevda EFTA in-kind ekspertten at dette var meir ord enn handling.

”Det er mogleg å betre etterbruken trur eg. Departementet har mest nytte av oss medan vi er her. For å lukkast med ein meir systematisk etterbruk er det viktig at departementet har ein eksplisitt og bevisst strategi på kva dei vil med ein nasjonal ekspert når dei kjem heim. For dersom dei berre seier at dei vil nytte seg av kompetansen, men ikkje har noko plan for korleis dei skal gjere det, og om det ikkje ligg noko press på at den planen skal følgjes, så vil det ikkje skje noko” (Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009).

EFTA in-kind ekspertten viser til at myndigheitene har mest nytte av ekspertane *medan* dei er i Brussel, og at etterbruk av kompetansen bør betrast. Dette skil seg frå intervjuobjekta frå myndigheitssida, som vektlegg etterbruken som det største utbytte. EFTA in-kind ekspertten er heller ikkje særleg nøgd med strategien for etterbruk av kompetansen til nasjonale ekspertar.

For det andre, svært få ser på opphaldet som karrierefremjande i høve til å få ei relevant stilling ved retur til nasjonal forvaltning Dette synast likevel ikkje å vere ei stor bekymring, det kan virke som dei nasjonale ekspertane kjenner seg trygge på at deira kompetanse vil bli ivareteke når dei returnerer.

²⁴ Halvparten av intervjuobjekta hadde mindre enn 9 månadar igjen av sitt opphald.

”Nei eg trur ikkje dei har nokon planer for meg, men det som eg veit er at departementsråden er veldig opptatt av at han får brukt oss på ein ordentleg måte, så eg er ikkje noko bekymra for det” (Intervju bilateral ekspert 1 2009).

Ein av respondentane er jamvel meir misnøgd, både i høve til si eiga framtidige karriere og med departementet si handtering av ordninga enn dei andre respondentane. På spørsmål om fagråden ser stillinga som karrierefremjande svarar fagråden:

”den (stillinga) er definitivt ikkje karrierefremjande, eg vil nesten kalle den karrierehemmande. Ute av syne, ute av sinn. Altså departementet tenker slik at dei prioriterer dei som er heime, dei tenker slik at dei som er her, dei jobbar for departementet, dei som er ute, har permisjon..... Når vi kjem tilbake har dei eit problem med kvar dei skal plassere oss. Eg vil seie at mitt departement er et skrekkeksempel på korleis ein handterer folk som bli sendt ut” (Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009).

Den nasjonale ekspertten legg vekt på store utfordringar når det kjem til det praktiske rundt ordninga, og manglande oppfølging. Eksperten jobbar med eit politikkområde der det er vanskeleg med heimrapportering, då det er av svært teknisk karakter. Det er grunn til å tru at nasjonale ekspertar som har meir kontakt med arbeidsgjevar heime også kjenner seg tryggare på mogelegheiter for relevante stillingar etter heimkomst. Dette synleggjer at det er viktig å ha ei heilskapleg oppfølging av ekspertane, både før og under opphaldet for å sikre etterbruk av kompetansen.

Inntrykket av korleis myndigheitene freistar å utnytte kompetansen dei nasjonale ekspertane tilegnar seg er litt utydeleg. Det er klart at myndigheitene ønskjer å nytte seg av dette for å betre kompetansen på heimebane. Ekspertane på si side er også, med visse unntak, relativ positive til eiga karriere etter tenesteopphaldet. Samstundes kan ein ikkje spore oppfølging og planlegging med tanke på ein effektiv etterbuk. Resultata frå denne undersøkinga samsvarer i stor grad med ei internasjonal spørjeundersøking gjennomført av Cleanad i 2003. Resultata frå undersøkinga viser at mange av ekspertane ikkje fekk noko oppfølging eller hjelp til å skaffe seg arbeid hjå nasjonale myndigheiter etter avslutta tenesteopphald (Clenad 2003: 12)²⁵. Suvarierol og van den Berg (2008) viser til at det er avgjerande at nasjonale ekspertar vert plassert i ei stilling der dei får nytta seg av sine overnasjonale nettverk, og kompetanse

²⁵ Cleanad er interesseorganisasjonen for nasjonale ekspertar i EU. Spørjeundersøkinga omfatta dåverande og tidlegare ekspertar frå 15 land, inklusive Noreg (Clenad 2003).

umiddelbart etter avslutta tenesteopphald. For å sikre dette er det derfor viktig å tilrettelegge for god etterbruk av kompetansen i god tid før tenesteopphaldet er avslutta. Det at dei nasjonale ekspertane ikkje opplever at myndigheitene har ein plan for dei, og etterlyser betre oppfølging svekkar forventninga om at myndigheitene utnytter kompetansen ekspertane tilegnar seg.

5.5 Rolle og forventningar til nasjonale ekspertar

Det er interessant å undersøkje kva rolle myndigheitene forventar at dei nasjonale ekspertane skal ta under sitt opphald i Kommisjonen, då dette kan fortelje oss noko om korleis dei nyttar ekspertane. Respondentane i denne studia viser at både UD og EU-delegasjonen er medvitne til at ekspertane tek til seg fleirdimensjonale roller, men også i denne samanhengen er dei tilbakehaldne med å uttrykkje klare forventningar om utbytte frå myndigheitene si side.

UD presiserer at nasjonale ekspertar skal ha sin primære lojalitet hjå Kommisjonen, men at dei samstundes har ei forventning om at ekspertane har ein open kanal til heimebasen (Bekkevold et al. 2008). Fagråd ved EU-delegasjonen uttrykkjer det same, men legg også vekt på den faglege biten, der den nasjonale ekspertane primært skal vere ein fagekspert. Kva rolle som er ønskeleg og forventa er noko uklart, men den eine respondenten antyder at det er ein skilnad mellom den formelle rolla, som uavhengig fagekspert, og den uformelle rolla, som ei nasjonal utsending (Intervju fagråd 2 2009).

Vidare legg UD vekt på at ein må ha dei rette kvalifikasjonane for å kunne fylle stillinga som nasjonal ekspert på ein tilfredstillande måte. Respondenten frå UD viser til at det har vore tilfelle der ekspertane har vore ”litt mykje fagekspert”, og dermed ikkje tilpassa seg miljøet i Kommisjonen, eller forventningane UD har til ekspertane (Intervju respondent frå UD 2009). Det er klare forventningar til at ekspertane må fylle ei rolle, der ekspertane tener heimebasen, samstundes som han vert integrert i Kommisjonen. Respondenten frå UD uttrykkjer dette slik:

”Dersom dei ikkje har evne til å kommunisere, så har vi veldig lita nytte av dei medan dei er der nede. Så det legg vi vekt på” (Intervju respondent frå UD 2009).

Respondenten synleggjer at UD har klare forventningar til dei nasjonale ekspertane *medan* dei er i Brussel. Dette avviker i høve til kva som vert uttrykt tidlegare, der det i større grad vert lagt vekt på etterbruk av kompetansen. Samstundes støtter dette forventninga om at

myndighetene ønsker å nytte seg av ordninga så mykje som mogleg innanfor Kommisjonen sitt rammeverk og handlingsrommet for nasjonalt utbytte. ’

5.6 Hovudfunn – ei uferdig samordning?

Undersøkinga av myndighetene sin bruk av ordninga med nasjonale ekspertar syner eit auka medvit kring moglegheitene ordninga presenterer for norsk deltaking i Kommisjonen. Tidlegare synest dette å vere ein forsømt kanal inn til EU-systemet, noko ein ved hjelp av betre samordning og oppfølging ønsker å rette på. Ein tendens i analysen er at det ikkje er ein konsekvent samanheng mellom uttalt føremål, bruk og etterbruk av ordninga. Respondentane sine svar varierer frå person til person og i høve til ulike aspekt ved ordninga. Tabell 5.1 syner ei samanfatning av funna så langt i analysen.

Tabell 5.1 Hovudfunn

- 1) Der er eit handlingsrom utover Kommisjonens retningslinje i høve til å nytte seg av ordninga frå nasjonalt hald.
- 2) Ordninga har ikkje vore ein prioritet i høve til norsk europapolitikk.
- 3) Retningslinjene representerer ei målsetjing om å nytte ekspertane som ein del av ein større strategi inn mot EU.
- 4) I praksis fungerer dette mindre bra: det er *inga systematisk oppfølging* frå departement eller EU-delegasjonen si side.
- 5) *Etterbruk* av kompetansen vert sett på som det viktigaste utbytte av ordninga.
- 6) Det er likevel *implisitt knytt forventningar* til at ekspertane tener heimebasen også *medan* dei er i Brussel.
- 7) Noreg si tilknytning til EU, og eit fokus på å ikkje bryte Kommisjonen sitt regelverk for ekspertane gjer at myndighetene har vanskar med å nytte ordninga strategisk.

Desse funna gjev eit bilete av ei rekke utfordringar knytt til myndighetene si evne til å nytte seg av ekspertane. Det kjem likevel fram i analysen at ordninga vert sett på som eit verktøy for informasjonsutveksling, og for å auke EU-kompetansen i forvaltninga. Når det gjeld innverknad er det noko meir uklart, då myndighetene er svært varsame med å peike på dette som ein kanal for å utøve innverknad.

Fagråd ved EU-delegasjonen uttrykkjer at dei nasjonale ekspertane er ei kjelde til informasjon, men legg vekt på at dei ikkje informerar ekspertane om norske posisjonar eksplisitt.

Forventninga til at myndigheitene signaliserar til ekspertane, for å informere om nasjonale posisjonar er derfor svekka. Når det gjeld direkte innverknad, det vil seie frontloading, er det ingenting i analysen som tyder på at myndigheitene nyttar ekspertane for å oppnå dette. Fagråda og respondentane på departementsnivå er svært tydelege på at dei ikkje instruerar ekspertane på nokon som helst måte. Det kjem likevel fram at fagråda nyttar seg av ekspertane for å knyte kontaktar, og informasjonsmanøvrering. Dette samsvarar med dei teoretiske forventningane om at ekspertane er gode informasjonskjelder, og at ekspertane vert nytta for å komme i kontakt med andre sentrale aktørar. I høve til etterbuk av ekspertane, for å betre på EU-kompetansen i forvaltning og for å nytte seg av nettverka ekspertane tilegnar seg også etter avslutta tenesteopphald, er biletet noko uklart. Frå myndigheitene si side verkar etterbruk å vere ei prioritering. Samstundes kjem det fram at ingen av ekspertane i undersøkinga opplever at myndigheitene har ein plan for deira vidare arbeid etter avslutta tenesteopphald. Dette gjer at også forventninga om at myndigheitene dreg nytte av ekspertane sin kompetanse og netteværk etter avslutta tenesteopphald er svekka.

Dei offisielle retningslinjene frå UD kring bruken av ekspertane samsvarar til ei viss grad med det handlingsrommet det svenske Statskontoret skisserar for å utnytte ordninga til fordel for nasjonale interesser. I intervjuundersøkinga som er gjennomført i denne oppgåva er likevel respondentane mykje meir restriktive i høve til å fremje ekspertane som eit strategisk verktøy. Denne tilbakehaldne tilnærminga kan ein også spore i retningslinjene frå UD.

Bilete av korleis norske myndigheiter nyttar ordninga med nasjonale ekspertar i denne undersøkinga, støtter ikkje H1. Sett i samanlikning med den svenske målsetjinga synest norske myndigheiter å vere forsiktige med å utrykkje at ein ønskjer å utnytte ordninga til fordel for nasjonalt utbyte. Nokre av intervjuobjekta viser i denne samanhengen til Noreg si tilknytning til EU som ei forklaring på dette, då norske representantar ikkje tek seg like store fridommar som byråkratar frå medlemsland. Det er stor variasjon i høve til kontakt og oppfølging, samt at nokre av respondentane ganske klart presiserer at dei ikkje ser på nasjonale ekspertar som strategiske verktøy, og at dei ikkje nyttar dei for å påverke til fordel for norske interesser. Biletet er likevel ikkje eintydig, og ein kan stille spørsmål om fagråd ved EU-delegasjonen og representantane frå departementa i nokon grad underrapporterar deira nytte av ekspertane. Ein av fagrådane går ganske langt i å indikere nettopp det. Ei nærare undersøking av korleis dei norske nasjonale ekspertane opplever korleis ordninga vert nytta, kan moglegvis gje eit klårare bilete av myndigheitene sin bruk av ordninga.

6. Norske nasjonale ekspertar si oppleving av ordninga

”Men det hender jo at mine kollegaer[...]dei stussar jo litt, når dei treffer ein nordmann, og lurar på kva eg gjer her. Så seier eg at eg er nasjonal ekspert, då seier dei: ” ah, you’re a spy!”. Dei har tydelegvis oppfatta at vi er i ei interessekonfliktrolle, eller ei potensiell interessekonfliktrolle” (Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009).

Det førre kapitlet synte at myndigheitene har utarbeida tiltak for å betre nytte seg av ekspertane både under og etter opphaldet i Brussel, utan at dette synast å vere gjennomført i praksis. I dette kapitlet fokuserer eg på korleis ekspertane opplever si eiga rolle som nasjonal ekspert, og om ekspertane ser på seg sjølv som nasjonale representantar eller ikkje. Eg vil undersøkje om dei vurderer seg sjølv som ein kanal for norske interesser, og i så fall, om dei opplever balansegangen mellom å nytte sin eigen posisjon tilfordel for norske interesser og å halde seg innanfor Kommisjonen sitt regelverk som vanskeleg. Eg nyttar intervjuundersøkingar med eit utval norske nasjonale ekspertar, og analyserer dette opp mot dei teoretiske forventningane kring ekspertane som nasjonale representantar og verktøy for nasjonale interesser. I analysen referer eg også til UD sine retningslinjer for informasjon og rapportering mellom nasjonale ekspertar og departement via fagråd ved EU-delegasjonen (Bekkevold et al. 2008: 27). Dette vil også kunne gje grunnlag for å seie noko om ekspertane si erfaring med, og syn på ordninga samsvarer med myndigheitene sin bruk og formål med ordninga. I så måte vil eg ta føre meg mange av dei same aspekta ved ordninga som i det førre kapitlet, høvesvis nasjonale ekspertar som informasjonskanal og agent for norske myndigheiter. Deretter går eg nærmare inn på om ein kan spore ei lojalitetskonflikt hjå respondentane, og/eller om dei opplever eit rolleskifte som følgje av å arbeider for ein overnasjonal institusjon. Såleis relaterer empirien i dette kapitlet seg i hovudsak til H2:

H2: Norske nasjonale ekspertar opplever ikkje at dei er ein kanal for norske interesser i Kommisjonen, då dei ikkje ser på seg sjølv som nasjonale representantar.

Funna frå dei to analysekapitla vil vere relevant for begge hypotesane, då ekspertane si oppleving av ordninga også vil kunne seie oss noko om myndigheitene sin bruk, samstundes som myndigheitene sin kontakt og bruk av ekspertane vil kunne seie oss noko om deira rolle. Eg vil derfor samanfatta funna i ein avsluttande diskusjon til sist i dette kapitlet.

6.1 Funksjon – brubbyggjar og kontingentbetaling

Ei av føresetnadane for at nasjonale ekspertar skal kunne nyttast som virkemiddel for å fremje nasjonale interesser er strategisk utstasjonering av ekspertane til DG som er av interesser for myndigheitene (Geuijen et al. 2008: 64). Ein kan trekke ut tre aspekt som går igjen blant respondentane når det kjem til deira eigen funksjon som nasjonal ekspert: nettverksbygging, kunnskapsutveksling og ei forplikting til å fylle stillingane frå myndigheitene si side.

Ein EFTA in-kind ekspert uttalar mellom anna:

”Eg føler at dei [myndigheitene] forventar at dei finner ein å fylle stillinga med, dersom dei ikkje fyller stillinga så får dei eit problem med Kommisjonen på sikt, då dei har forplikta seg å sende ned kompetanse” (Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009).

Ein annan EFTA in-kind ekspert legg vekt på utbytte i form av kunnskap:

”Det som eg trur er den viktigaste funksjonen som nasjonal ekspert er at ein får levande kunnskap om korleis EU jobbar, kva EU er og kva nytte ein kan ha av å forholde seg til EU. For det er klart at vi er jo veldig isolert i Noreg samanlikna med prosessane i EU” (Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009).

Dei bilaterale ekspertane er litt tydelegare på at dei kjenner forventning om utbytte, men i kva grad dette vert uttrykt varierer. Ein bilateral respondent uttrykkjer at han ”håper han er ein del av ein større plan”, og at hovudfokuset i hans utstasjonering har vore at han skal knyte kontaktar medan han er i Brussel, som departementet kan dra nytte av i etterkant av opphaldet (Intervju bilateral ekspert 2 2009). Ein annan bilateral nasjonal ekspert er meir eksplisitt på kva funksjon det er meininga at ein nasjonal ekspert skal ha:

”Det som dei [myndigheitene] har ei forventning til er at eg trekker Noreg med i prosesser som er relevante for Noreg, der Noreg kan bidra” (Intervju bilateral ekspert 1 2009).

Ytterpunktta i denne samanhengen finn ein mellom ein EFTA in-kind som opplever at stillinga hans er rein og skjer kontingentbetaling, og mellom ein bilateral ekspert som viser til sin funksjon som brubbyggjar mellom Kommisjonen og Noreg. Årsaka til dei ulike oppfatningane er samansette, personlege eigenskapar og haldningar vil spele inn i denne samanhengen. Dette var også noko respondenten frå UD la vekt på, då han viste til at nasjonale ekspertar ikkje må

vere for tekniske, men ha evne til å sosialisere seg²⁶. Ei meir generell hovudforklaring kan vere relatert til kva politikkområde og oppgåver den nasjonale ekspertten arbeider med under Kommisjonen. I tilfella som er skissert ovanfor arbeider den bilaterale ekspertten i eit stort DG der Noreg har sterke interesser. Noko som gjer at oppfølging av ekspertten mogelegvis i større grad vert prioritert. I det andre tilfelle arbeider EFTA in-kind ekspertten under ein svært teknisk DG som heller ikkje er lokalisert i Brussel. Ekspertten uttrykkjer at det var Kommisjonen sitt behov som var dekkja ved å utstasjonere ein nasjonale ekspert, ikkje norske myndigheiter sitt (Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009). Dette samsvarer med funna i undersøkinga som vart gjennomført av prosjektgruppa leia av UD i samband med å betre bruken av nasjonale ekspertar²⁷.

Trass i noko variasjon i svara, viser dei fleste ekspertane i undersøkinga til at dei har ein funksjon som kjem norske interesser til gode. Tre av intervjuobjekta uttrykkjer at dei er til nytte for nasjonale myndigheiter, og at myndigheitene har ei forventning til dette. Dette bryt med dei teoretiske forventningane i form av at ekspertane legg vekt på nasjonale preferansar når dei definerer sin funksjon.

6.1.1 Tydeleg motiv

I motsetnad til dei noko vage forklaringane frå myndigheitene si side, er ekspertane mykje meir opne på kvifor Noreg vel å sende ut nasjonale ekspertar. Dei fleste stiller seg spørjande til kvifor myndigheitene er avventande i denne samanhengen. Respondentane synleggjer ei mykje meir avslappa haldning til den potensielle dobbeltrolla som myndigheitene hadde problem med å setje ord på. Såleis verkar dei nasjonale ekspertane som mykje sikrere på kva motivet for ordninga er. I denne samanhengen er det ikkje noko klart skilje mellom EFTA in-kind og bilaterale ekspertar.

”Alle her skjønner jo kva som er insentiva til medlemsstatane. Det er jo openbart kvifor Noreg er her. Noreg betaler jo bidrag som ikkje-medlem, dei gjer jo ikkje det berre for å vere snille. Det er ingen grunn til å legge skjul på at det er eigeninteresser bak det. Vi er jo i ein spesiell situasjon, vi har jo relativt mange nasjonale ekspertar, men det er jo fordi vi har ingen andre inntak til EU- systemet” (Intervju bilateral ekspert 2 2009).

²⁶ Jf. Punkt 5.5 i forrige kapittel.

²⁷ Undersøkinga stadfestar at der er eit skilje mellom bilaterale og EFTA in-kind ekspertar. Sistnemnde er mindre tilfreds med kontakt og oppfølging enn dei bilaterale ekspertane. Ei årsak til dette kan vere at myndigheitene i større grad har ein strategi for å sende ut bilaterale ekspertar. EFTA in-kind ekspertar vert sett på som ei forplikting, og dermed nødvendigvis ikkje som eit uttrykk for nasjonal interesse på lik linje med mange bilaterale ekspertar (Bekkevold et al. 2008).

”Noreg betalar jo for desse stillingane, halvparten er jo ein del av EØS, og andre halvparten er bilaterale... det er jo klart at når norske nasjonale ekspertar er ein del av EØS-avtalen og vi er lønna av departementet så er vi ein del av ein større strategi, ikkje sant, og det er klart for meg som er rekruttert direkte frå departementet” (Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009).

På bakgrunn av desse utsegna kan ein argumentere for at dei nasjonale ekspertane i undersøkinga ser på ordninga som eit resultat av norske eigeninteresser, der det er klare forventningar om utbytte. Det vert også lagt vekt på Noreg si tilknytning til EU i denne samanhengen. Den bilaterale ekspertten viser mellom anna til at ”vi er i ein spesiell situasjon”, og at talet på norske nasjonale ekspertar tilsei at dette er ein form for kompensasjon for manglande deltaking. Dei nasjonale ekspertane i utvalet ser det som ein del av deira arbeidsoppgåver at dei skal tene norske interesser. At ekspertane sit med denne instillinga styrkjer teorien om at ekspertane kan utøve innverknad, og betre informasjonsutveksling, i kraft av å vere tilstades i Kommisjonen (Geuijen et al. 2008).

Betre kjennskap til arbeidskulturen i Kommisjonen kan vere ei av årsakene til at nasjonale ekspertar, i større grad enn EU-delegasjonen, er opne på at myndigheitene har motiv for å nytte ekspertane. Ekspertane i undersøkinga synast å vere medvitne om at der er forventningar til dei både frå Kommisjonen og nasjonale myndigheiter, og freistar heller ikkje å hindre at dette kjem fram. Ein nasjonal ekspert uttrykkjer at dette er allment akseptert i Kommisjonen, og ser ingen grunn til å legge skjul på kontakta med heimebasen, tvert i mot (Intervju bilateral ekspert 1 2009). At dei nasjonale ekspertane skal returnere til nasjonal forvaltning etter avslutta tenesteopphald kan vere insentiv nok i seg sjølv for at ekspertane opprettheld lojalitet til nasjonale myndigheiter (Suvarierol and van den Berg 2008: 107).

6.1.2 Kontakt under opphaldet – stor variasjon

Trondal argumenterer for at nasjonale ekspertar i størst grad har kontakt med aktørar på deira DG/avdeling, med andre byråkratar i Kommisjonen, og til ei viss grad med nasjonale representantar, men då hovudsakleg representantar frå andre medlemsland. Dette fører til at ekspertane i mindre grad opprettheld tilhøyre til nasjonalt departement og forvaltning (Trondal et al. 2008: 263). I følgje retningslinjene som er utarbeide av UD si prosjektgruppe skal den nasjonale ekspertten informere EU-delegasjonen, departement og eventuelt EFTA-gruppa om viktige saker på saksfeltet ekspertten arbeider på (Bekkevold et al. 2008: 29). Intervjuundersøkinga viser til at dette skjer i varierende grad, og at hyppigheita i kontakt

avhenger av den nasjonale ekspertens sitt eige initiativ. Dei bilaterale ekspertane viser til jamleg kontakt med EU-delegasjonen, grad av kontakt avhenger av om det skjer noko særskild innanfor fagområdet til ekspertens som er av interesse for Noreg (Intervju bilateral ekspert 1 2009). Dei fleste ekspertane skildrar kontakta som gjensidig og understrekar at all form for kontakt skjer innafør Kommisjonen sitt regelverk. Hjå EFTA in-kind ekspertane vert kontakta med EU-delegasjonen skissert som nærast fråverande (Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009).

I følgje retningslinjene skal ein nasjonal ekspert også sende ein ”uformell skriftleg rapport” om kva som skjer på saksfeltet dei arbeider innanfor (Bekkevold et al. 2008: 29). Ingen av respondentane i undersøkinga har gjort dette, eller blitt bedt om å gjere dette. Ein respondent forklarar at han skal skrive rapport etter avslutta tenesteopphald, men at ekspertens utover dette ikkje har opplevd stor pågang frå tilhøyrande fagdepartement (Intervju bilateral ekspert 2 2009).

Sjølv om dei fleste bilaterale ekspertane viser til jamleg kontakt med EU-delegasjonen og i viss grad med tilhøyrande departement, verkar det ikkje som at ekspertane i undersøkinga har inntrykk av at EU-delegasjonen skal ha ei fagleg oppfølging av dei. Dei er heller ikkje orientert om retningslinjene kring dette. Særleg gjeld dette EFTA in-kind ekspertane, som etterlyser betre kontakt med EU- delegasjonen, og viser til at kontakta i form av rapportering i hovudsak går til departementet, ikkje fagråden (Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009; Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009). Dette kan henge saman med organiseringa av EFTA in-kind ordninga. I motsetnad til dei bilaterale ekspertane, har ikkje EU-delegasjonen noko formelt administrativt ansvar ovanfor EFTA in-kind ekspertane. Det kan tenkjast at dei derfor heller ikkje har like god kontakt med denne gruppa.

Det er noko variasjon hjå EFTA in-kind ekspertane når det kjem til kontakt med departementet også. Ein av EFTA in-kind ekspertane viser til regelmessige oppdateringar på norske posisjonar frå fagdepartement og at det er ein systematikk i kontakt mellom ekspertens og departementet (Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009). Dette kan tyde på at det føregår ei form for signalisering mellom fagdepartement og ekspert, og at den nasjonale ekspertens i dette tilfelle nyttar seg av informasjonen frå departement i arbeidet for Kommisjonen. Den andre EFTA in-kind ekspertens fortel at myndigheitene har etterlyst meir rapportering og tilbakemelding, og at myndigheitene har vist til andre ekspertar der dei ”får meir tilbake”. EFTA in-kind ekspertens forklarar at det ikkje er hensiktsmessig å rapportere heim om det

eksperten arbeider med, då dette er svært teknisk arbeid som ikkje vil ha noko verdi for fagdepartementet (Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009). Dette kan peike i retning av at departementet ikkje har god nok kunnskap om kva eksperten arbeider med. Ein av dei bilaterale ekspertar bekreftar dette inntrykket:

”Det hender jo at eg får direkte spørsmål heimafrå. Det er ikkje alltid det er noko poeng, fordi det kan vere veldig konkrete ting, så er det ikkje hensiktsmessig å rapportere om det, men så er det slik at fagråden rapporterar regelmessig. Så eg regnar med at dei gangane fagråden spør meg om noko at det inngår i ei slags rapportering” (Intervju bilaterale ekspert 2 2009).

På ei anna side kan dette også tyde på at den bilaterale eksperten ikkje lenger ser seg sjølv som ein informasjonskanal, då eksperten legg meir vekt på det fagtekniske kring arbeidet, og ikkje ser behovet for å rapportere heim om dette. Samstundes skildrar eksperten seg sjølv som eit ledd i ei rapporteringskjede, om enn ikkje så eksplisitt, verkar det som at den bilaterale eksperten er klar over si rolle som informasjonskanal. Når det gjeld meir konkret oppfølging viser den same eksperten til at departement har nytta seg av moglegheita til å kalle eksperten heim (Intervju bilaterale ekspert 2 2009)²⁸.

Intervjuundersøkinga viser at kontakta under opphaldet varierer, det er likevel vanskeleg å få noko heilskapleg bilete av hyppigheita av kontakta. Oppfølginga frå departement og myndigheiter opplevast som sporadisk, og at det ikkje er klare instruksar på dette. Dette gjer at det er mykje opp til ekspertane sjølv å pleie kontakta med heimebasen. Dette samsvarar i nokon grad med Trondal et al. (2008) sine undersøkingar, og støtter forventninga om at nasjonalt tilhøyre vert undergreve i den forstand at ekspertane har lite kontakt med nasjonale aktørar og dermed vert deira tilhøyre til Kommisjonen og DG/avdeling styrkja. På ei anna side viser nokre av ekspertane til regelmessig rapportering, og ei kjensle av å vere del av ei rapporteringskjede, frå ekspert via EU-delegasjonen til fagdepartement. At ekspertane ikkje alltid har informasjon å sende heim, og at kontakta derfor vert skildra som sporadisk, treng nødvendigvis ikkje bety at ekspertane ikkje har tilhøyre til fagdepartement. Snarare kan dette tyde på at eksperten gjer fortløpande vurderingar på kva informasjon som er av interesse for nasjonale myndigheiter. At ekspertane sjølv må ta initiativ for å oppretthalde kontakta synleggjer at er oppteken av å ha kontakt med heimebasen og tene nasjonale interesser trass i manglande oppfølging. Det at myndigheitene ikkje pleier kontakta med ekspertane, noko som

²⁸ I følgje Kommisjonen sitt regelverk for nasjonale ekspertar, kan nasjonale ekspertar reise heim til nasjonal arbeidsgjevar to dagar i året (Commission 2008).

er avgjerande for at ekspertane skal kunne nyttast som strategiske verktøy (Geuijen et al. 2008), svekkar forventninga om at myndigheitene brukar ekspertane for signalisering og frontloading.

6.1.3 Balansegangen – ikkje noko å leggje skjul på

På bakgrunn av myndigheitene si skildring av balansegangen mellom å fremje nasjonale interesser og å halde seg innanfor Kommissjonen sitt regelverk, skulle ein forvente at også ekspertane føler på denne balansegangen. Dei nasjonale ekspertane i undersøkinga legg vekt på at kontakta som eksisterer med heimebasen ikkje er problematisk, og at den aldri er prega av påverknadsarbeid. Balansegangen som er skildra i førre kapittel kjem likevel til syne i nokre av intervjua.

”Dersom norske myndigheiter ville prøvd å instruere meg så ville eg sagt at det har de ikkje rett til, det er ikkje min funksjon. Min faglege instruksjon er frå Kommissjonen og den forholder eg meg til. Noreg har ingen instruksjonsmyndigheit. Informasjon? Ja, i utgangspunktet er eg plikta å følgje de teiereglar som gjelder, men i og med at eg har den kanalen så sender eg informasjon heim også” (Intervju EFTA in-kind ekspert 4 2009).

Respondentane i undersøkinga er samstemde i denne samanhengen, og det synast ikkje å vere noko skilje mellom bilaterale og EFTA in-kind ekspertar. Dei er tydelege på kven dei er lojale til, samstundes som dei skisserar kontakta til nasjonale myndigheiter som open. Det er likevel interessant at ein nasjonal ekspert som har vore med å utvikla viktige direktiv for EU, ikkje har opplevd meir pågang frå norske myndigheiter. På spørsmål om dette svarar ein tidlegare ekspert som no arbeider i eit fagdepartement følgjande:

”Då eg jobba med direktivet, fikk eg skriftleg innspel frå Noreg. Det leste eg på same måte som eg leste dei andre innspela. Og som eg sa, viss ein har noko å fare med, viss det er gangbart argument, så kan ein ta det vidare og bruke det [...] men viss det er noko som er særnorsk, er det dødfødt å gjere noko med det, for ein jobbar mot konsensus, og viss alle skal ha med sine spesialitetar, så blir det vanskeleg” (Intervju respondent frå fagdepartement 2009).

Dette synleggjer eit tilfelle der norske myndigheiter har freista å signalisere til ein norsk nasjonal ekspert i ein konkret sak, men at dette ikkje utan vidare opplevs som ein instruks ekspertten må følgje, og at ekspertten heller ikkje legg meir vekt på dette innspelet enn andre. Utsegna skildrar arbeidskulturen i Kommissjonen, der ein ikkje fremjar nasjonale interesser,

men snarare legg vekt på det faglege. Fleire av ekspertane bekreftar denne arbeidskulturen, og korleis det er avgjerande å presentere forslag på ein sakleg og nøytral måte.

”..dei [Kommisjonen] er jo ikkje lydhøre viss eg sitter her nede og seier at Noreg vil ha det slik eller sånn. Men dei er lydhøre når eg seier: ”Her trur eg Noreg har noko unikt og som vi kan lære noko av”, nei, eg kan ikkje formulere meg slik ein gang. Eg kan starte med ein generell setning som at ”Eg veit at dette eksisterer”, også spør dei:” kvar, kven er gode på dette?” Og då seier eg der [i Noreg]”(Intervju bilateral ekspert 1 2009).

Konsensus og nøytralitet vert vektlagd som arbeidsmetodar, ein tidlegare EFTA in-kind ekspert forklarar dette slik:

”Ein lærer at ein må søke kva andre ønskjer, og finne ut om Noreg kan bidra...tross alt er vi ikkje med i EU, viss Noreg skal ha noko å fare med, så må det være godt faglege grunngeve og det må ha en interesse for andre folk der nede” (Intervju respondent frå fagdepartement 2009).

Ekspertane legg vekt på at ein aldri vil bli teken seriøst dersom ein konsekvent alltid viser til korleis Noregs politikk på området er, og at ein derfor må kombinere sin nasjonale bagasje med sin faglege profesjonalitet. Den tidlegare EFTA in-kind ekspertten uttalar mellom anna:

”[...] ein er der nede som ekspert. Viss ein har eit godt rykte, så setter ein ikkje det rykte på spel for å argumenter for faglege dårlege løysningar” (Intervju respondent frå fagdepartement 2009).

Desse utsegna viser at også ekspertane opplever ein balansegang i sitt arbeid under Kommisjonen. Likevel har dei nasjonale ekspertane ei anna tilnærming til dette enn myndigheitene. Dei er opne på at dei ønskjer å dra med Noreg og nytte sine norske erfaringar i arbeidet, men ser ikkje dette som problematisk, og friestar ikkje å legge skjul på dette. Dette bryt med dei teoretiske forventningane om at nasjonale ekspertar ikkje vil freiste å trekke med nasjonale aktørar og fremje nasjonale posisjonar. Det synest som at ekspertane ønskjer å gjere dette under føresetnad av at det ikkje bryt med deira rolle som uavhengig fagekspert. Balansegangen ekspertane må handtere relaterer seg i større grad til arbeidskulturen i Kommisjonen, der det er forventa at ein både skal bidra med nasjonale erfaringar og løysingar, samstundes som ein ikkje kan fronte nasjonale løysingar gjennomgåande dersom ein ønskjer å bli tekne seriøst.

6.2 Utbytte av ordninga – kjennskap og kunnskap

Dei norske nasjonale ekspertane sitt syn på utbytte norske myndigheiter har av ordninga synleggjer at ekspertane i mykje større grad enn forventa opptrer som nasjonale representantar. Ekspertane legg vekt på verdien av utbytte i form av at Noreg vert inkludert i saker dei nasjonale ekspertane arbeider med og informasjonsutveksling. Samstundes er fleire av ekspertane er opptekne av at dei ikkje er gratis arbeidskraft, og at dei bidreg med verdifull kompetanse til Kommisjonen. Ein bilateral ekspert forklarar dette slik:

” Dette er ein viktig sak fordi... det er ikkje fordi at dei (myndigheitene) ønskjer ein pay-back i form av lekkasjar på saker. Pay-back'en for dei norske myndigheitene er å få ei forståing av korleis systemet fungerer, og brubygging. Det er det viktigaste” (Intervju bilateral ekspert 1 2009).

Meir konkret døme på utbytte kjem fram frå ein EFTA in-kind ekspert:

” Det har vert møter som Noreg ikkje har vore invitert til, så har eg undersøkt om det har vert mogleg, og det har det ofte vert. Det er klart at det er viktig for Noreg. Det å ha ein person som er her og som skjønner den politiske konteksten rimeleg godt, og som då er her og kjenner folk, det er ein meirverdi” (Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009).

Ein annan ekspert viser også til utbytte i form av nettverk og kjennskap til systemet som den nasjonale ekspertten tilegner seg. Dersom det er saker der myndigheitene ønskje å fremje norske interesser kan dei nytte ekspertten til å komme i kontakt med dei rette personane i Kommisjonen for å fremje sin sak. Ekspertten understrekar samstundes at myndigheitene ikkje nyttar ekspertten som talerør (Intervju bilateral ekspert 2 2009). Dette er konkrete dømer på korleis nasjonale ekspertar både opptrer som informasjonskjelde for nasjonale myndigheiter, og korleis dei arbeider som agent for norske interesser ved å nytte seg av sine nettverk for å inkludere norske aktørar i interne prosessar i Kommisjonen. Dette tyder på at ekspertane opplever deira rolle som nasjonal representant. Det synast ikkje som at ekspertane sin lojalitet til Kommisjonen, eller til eiga avdeling eller fagfelt, er eit hinder for myndigheitene til å utnytte ordninga til fordel for nasjonale interesser. Snarare viser ekspertane til at dei ikkje opplever at nasjonalt departement nyttar dei i særleg grad:

” Det einaste eg skal gjere når eg kjem heim er å oppsummere opphaldet. Men det har jo vore rapportering i form av møter, men det er veldig lite krav som stilles heimafrå, og det trur eg ikkje berre gjelder meg” (Intervju bilateral ekspert 2 2009).

Eit viktig aspekt som kjem fram i analysen er at ekspertane ikkje har problem med å vise til verdien av utbytte av ordninga, samanlikna med intervjuobjekta frå EU-delegasjonen og fagdepartement. Samstundes uttrykkjer dei nasjonale ekspertane i denne undersøkinga at myndigheitene i varierende grad nyttar seg av dei som ein kanal. Det kan vere ein viss bias i desse svara, då det er klart at ekspertane ikkje ønskjer å framstille seg som unyttige. Likevel, respondentane viser til dei same scenarioa, der ekspertane kan fremje kunnskapsutveksling, nettverksbygging og vere med på synleggjering av norske aktørar. Forventninga om at det er dei nasjonale ekspertane si rolleforståing som fører til at ordninga ikkje vert nytta optimalt synest så langt å ha lite hald. Det verkar heller ikkje som ekspertane ser det som problematisk å arbeide både for nasjonale myndigheiter og Kommisjonen samstundes, då dei viser til at dei er viktige bidrag til begge arbeidsgjevarane. Til dømes legg ein ekspert vekt på korleis eksperten er eit faglege bidrag i Kommisjonen sitt arbeid:

”Eg oppfattar jo at grunnen til at eg er her[...] er fordi eg er flink fagleg og kan bidra med ting til Kommisjonen på mitt fagområde, og at eg dermed kan vere til nytte for Kommisjonen og det fagområdet som eg jobbar med. Det er heilt grunnleggande, utan det kunne eg ikkje ha vore her, det ville ha vore heilt feil. Og det er jo dette eg brukar nesten all mi tid på, å jobbe fagleg”(Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009).

Respondentane viser både til at nasjonale myndigheiter og Kommisjonen har utbytte av ordninga, ein ekspert uttrykkjer at denne dynamikken er det viktigaste i kvardagen til eksperten. Den nasjonale eksperten skildrar arbeidet sitt som brubygging, der rolla til eksperten inneber å aktivt arbeide for å inkludere Noreg i prosessar der Noreg har noko å bidra med (Intervju bilateral ekspert 1 2009). Dette synleggjer korleis ekspertane legg vekt på å vere ein ressurs både for Kommisjonen og nasjonale myndigheiter, der kontaktnett og evne til å dra med Noreg i ein fagleg kontekst er i sentrum.

6.3 Rolle – nasjonal versus europeisk lojalitet

Undersøkingar har vist at nasjonale ekspertar som arbeider for Kommisjonen vert påverka av institusjonelle faktorar, og som følgje av dette endrar dei preferansar og normer som påverkar deira avgjerdsmonster (Trondal et al. 2008; Trondal and Vanhuyse 2008). Det vil i praksis seie at det er meir sannsynleg at nasjonale ekspertar tek rolla som overnasjonal aktør, representant for DG/avdeling eller uavhengig fagekspert enn rolla som nasjonale representant i deira tenesteopphald som nasjonal ekspert i Kommisjonen. Så langt har denne

intervjuundersøkinga synleggjort korleis ekspertane har tilegna seg arbeidskulturen i Kommisjonen. I denne samanhengen er det interessant å undersøke om dette også påverkar ekspertane si oppfatning av deira eiga rolle.

Ekspertane er tydelege på at deira lojalitet ligg hjå Kommisjonen. Likevel kjem det fram at dei ser på si eiga rolle som samansett, der både Kommisjonens interesser, fagleg sjølvstende og norske interesser spelar inn. Mange av ekspertane legg vekt på at dei har ei fleirdimensjonal rolle.

”Det er tosidig. Fordi at, i mi oppfatning av det å vere byråkrat så er ein veldig rollebevisst.... Du er veldig bevisst på at du er lojal mot den arbeidsgjevar du til ei kvar tid har, og det er ganske klart i instruksjonen til nasjonale ekspertar, at din arbeidsgjevar og lojalitet er med Kommisjonen [...] Men så i tillegg til det, så er det jo klart at Noreg betalar jo for desse stillingane, [...] det er klart at dei også ønskjer å få informasjon om kva som skjer i EU når det er mogleg” (Intervju EFTA in-kind ekspert 3 2009).

Det vert lagt vekt på lojalitet til Kommisjonen som fundamentet for å arbeide som nasjonal ekspert, samstundes som kravet om utbytte frå norske myndigheiter spelar inn. Dette tyder på at der er krav om lojalitet frå begge sider, om enn meir implisitt frå myndigheitene si side. Også dei andre ekspertane stadfestar dette, dei understrekar lojalitet til Kommisjonen samstundes som dei skildrar nasjonale myndigheiter sin forventning om informasjon.

”Det er nok heilt klart at eg ikkje er ein representant eller forlenga arm inn i Kommisjonen. Eg er fullt og heilt EU-tilsett i alle tydingar av ordet [...] så det einaste er at det er ein viss kontakt, det er det vel for dei fleste, norske myndigheiter ønskjer å ha ein viss kontakt med nasjonale ekspertar, men eg er jo bunden av teieplikt” (Intervju bilateral ekspert 2 2009).

Vidare understrekar den same ekspertten korleis nasjonalitet ikkje er ein faktor som spelar inn på arbeidet i Kommisjonen:

”Størrelse på medlemsland betyr ingenting. Einaste størrelse betyr internt, er at det er fleire franskmenn på huset enn folk frå Baltikum, naturlegvis [...] Det er ganske gjennomført at den nasjonale identiteten legger ein igjen utanfor” (Intervju bilateral ekspert 2 2009).

Dette synleggjer korleis ekspertene ser på si eiga rolle som uavhengig, men også korleis tankegangen i byråkratiet i Kommisjonen fungerer. Dette bryt med Geuijen et al. (2008) si antaking om at nasjonale ekspertar vil fremje nasjonale preferansar i kraft av å vere tilstades i Kommisjonen. På ei anna side, er ikkje tanken om nasjonal representasjon likevel heilt fråverande.

”Det er eit poeng at dei ulike medarbeidarane har forskjellig innsikt om ulike stadar, så dersom det er noko som dukkar opp på huset som gjelder Noreg, så blir eg ofte involvert, sjølv om det ikkje er direkte innanfor mitt fagområdet, og det trur eg gjelder for dei fleste. Det er det einaste. Vi er her i form av vår faglege ekspertise” (Intervju bilateral ekspert 2 2009).

Ein kan på bakgrunn av desse utsegna argumentere for at den nasjonale ekspertene synleggjer eit sterkt medvit om si uavhengige ståstad, samstundes som ekspertene balanserer mellom å nytte sin nasjonale kompetanse, utan å framstå som ein norsk representant. Utsegna synast likevel å vere litt sjølvmotseiande. Dersom ekspertene arbeider i kraft av sin faglege ekspertise, og nasjonalitet ikkje skal ha noko å seie, kvifor vert ein norsk nasjonal ekspert involvert i saker som ikkje er under fagområde til ekspertene? Dette illustrerer at balansegangen mellom nasjonal representasjon og sjølvstende ikkje alltid er like klar, heller ikkje frå Kommisjonen si side. Dette synleggjer også korleis Kommisjonen ønskjer den nasjonale erfaringa og perspektivet dei nasjonale ekspertane har. Dette peikar i retning av at sjølv om nasjonalitet ikkje skal spele ei rolle offisielt, er det likevel ein faktor som spelar inn i arbeidet som nasjonal ekspert.

Fagleg sjølvstende er også ein viktig faktor for dei nasjonale ekspertane. Ekspertane i undersøkinga legg som nemnd vekt på si faglege ekspertise, som noko som pregar deira oppfatning av si eiga rolle. I denne samanhengen kjem norske interesser i andre rekke, utan at det nødvendigvis står i konflikt med den nasjonale ekspertene sin nasjonale lojalitet.

”Eg er fleire ting. Eg trur på dei tinga eg jobbar med. Det er viktig. Det er viktig for Noreg, men det er også viktig for EU. Eg er ikkje ein norsk person her inne, min kompetanse har eg frå Noreg, men min lojalitet den ligger hos Kommisjonen” (Intervju bilateral ekspert 1 2009).

Utsegna synleggjer korleis ekspertene legg vekt på den norske kompetansen, men og korleis identitet og lojalitet er flytt til Kommisjonen. Sjølv om den nasjonale ekspertene her uttrykkjer

lojalitet til Kommisjonen, og distanserer seg frå sin nasjonale identitet, styrkjar dette på same tid teorien om at myndigheiter ikkje treng å instruere nasjonale ekspertar for å sikre nasjonal innverknad. Ekspertane nyttar seg av sin nasjonale kompetanse, noko som kan tyde på at dei i kraft av seg sjølv ein innverknad på nye forslag og prosessar i Kommisjonen (Geuijen et al. 2008: 67).

6.3.1 Ei akseptert dobbeltrolle

Analysen viser dei ulike dimensjonane som spelar inn på rolla til ein nasjonal ekspert, både fagleg sjølvstende, nasjonale interesser og Kommisjonen sine interesser vert trekt fram når nasjonale ekspertar skal definere si eiga rolle, lojalitet og arbeidsoppgåver²⁹. I utgangspunktet kan dette virke som ei umuleg dobbeltrolle, men sett i lys av resonnementa til dei nasjonale ekspertane og bruken av ordninga frå myndigheitene si side er dette moglegvis ikkje så uhandterleg. Ein tidlegare ekspert som no arbeider i eit departement forklarar den potensielle dobbeltrolla til ein nasjonal ekspert:

”Vedkommande er akkurat det, ein ekspert. Går du inn i en slik jobb, så har du med deg den faglege ballasten frå Noreg, det vil seie at du kjenner norsk politikk, regelverk og grunngeving, det som fungerer og det som ikkje fungerer [...] Men så er det slik at når du blir nasjonal ekspert, så er du lønna av Noreg, men Kommisjonen er din arbeidsgjevar. Det synes ikkje eg er så annleis enn at det er statsråden og departementet som er min arbeidsgjevar her. Viss du er profesjonell så klarer du det utmerket” (Intervju respondent frå fagdepartement 2009).

Samstundes erkjenner mange av ekspertane at dei er medvitne på deira potensielle dobbeltrolle og er opptekne av å opptre korrekt i forhold til Kommisjonen. Ein bilateral ekspert skildrar openheit i Kommisjonen kring sin posisjon som eit informasjonsledd:

”Det kan vere at det er saker det er grunn til å tenke over om dette bør skjulast, og det har eg hatt nokon av. Og då spør eg Kommisjonen om eg kan dele dette. Fordi at dette er bygd på grunnleggande tillit, og fordi Noreg ikkje har så veldig mange andre kanalar på innsida av Kommisjonen, så meiner eg at det er riktig å jobbe etter eit type ”føre-var” prinsipp, og det gjer eg” (Intervju bilateral ekspert 1 2009).

²⁹ Samanlikna med Trondal sine undersøkingar vert ikkje lojalitet til DG/avdeling trekt fram som ein faktor som spelar inn på dei nasjonale ekspertane si rolle i denne undersøkinga. Dette kan ha med at ekspertane ikkje vart spurt eksplisitt om lojalitet til DG/avdeling. Dette var heller ikkje hensikta med undersøkinga, då det interessante i denne samanhengen var om rolla som nasjonal representant vert undergreven eller ikkje.

Eksperten legg vidare til at det er svært skjeldent at Kommisjonen har gitt beskjed om at eksperten skal legge lokk på saker som kan vere sensitive, tvert i mot. Den nasjonale eksperten forklarar at Kommisjonen er avhengig av ”lekkasjar”, for å innhente synspunkt frå medlemslanda (og Noreg), før eit nytt forslag vert lagt fram (Intervju bilateral ekspert 1 2009). Dette støttar Geuijen et al. (2008: 73) sitt argument om at nasjonale ekspertar er viktige verktøy for nasjonale myndigheiter for å innhente informasjon på eit tidleg tidspunkt, før forslaget er ferdigbehandla i Kommisjonen. Dette står i kontrast til utsegn frå fagråd ved EU-delegasjonen som hevda at det ofte ikkje var hensiktsmessig å innhente informasjon som endå ikkje var offentleg (Intervju fagråd 1 2009). Det kan dermed argumenterast for at fagråden ikkje nyttar seg av moglegheita for å innhente informasjon frå Kommisjonen, sjølv om dette i praksis er ein open og akseptert kanal å nytte. Dette kan skuldast lite kunnskap om korleis systemet fungerer. På ei anna side kan den avventande haldninga til fagråden skuldast motvilje til å avsløre at ein faktisk mottar informasjon på denne måten frå nasjonale ekspertar. Uansett synleggjer dette av dei nasjonale ekspertane har ei meir avslappa tilnærming til det å nytte moglegheitene ordninga kan medføre til fordel for norske interesser, enn det myndigheitene har.

6.4 Hovudfunn – norske nasjonale ekspertar som nasjonale representantar?

Undersøkinga av nasjonale ekspertar sitt syn på korleis ordninga fungerer i Noreg, og kva deira rolle og funksjon er i denne samanhengen gjev ikkje eit eintydig bilete av ekspertane. Dei nasjonale ekspertane i undersøkinga legg vekt på at dei har ein viktig funksjon både for Kommisjonen og nasjonale myndigheiter, samt at dei vektlegg si rolle som uavhengig fagekspert. Funna er oppsummert i tabell 5.2.

Figur 6.1 Norske nasjonale ekspertar si rolle

Funn som tyder på overnasjonale rolle	Funn som tyder på rolle som nasjonal representant	Funn som tyder på uavhengig fagekspert
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opptekne av Kommissjonen sitt utbytte av ordninga ➤ Ser på seg sjølv som brubyggjar, kontaktledd og informasjonspunkt ➤ Legg vekt på lojalitet til Kommissjonen ➤ Skildrar ein arbeidskultur prega av nøytral argumentasjon 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opptekne av å dra med Noreg i prosessar som eller ikkje hadde vore mogleg ➤ Rapporterar til nasjonale myndigheiter om viktige saker ➤ Medvitne om norske myndigheiter sitt motiv for å utstasjonere dei ➤ Opptekne av Noreg sitt utbytte av ordninga ➤ Etterlyser meir oppfølging frå nasjonalt hold 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Opptekne av å utøve profesjonell diskresjon ➤ Legg til grunn at faglege omsyn veg tyngre enn nasjonale preferansar

Analysen viser at dei nasjonale ekspertane i undersøkinga er opptekne av nasjonalt utbytte av ordninga, og at dei fleste kjenner ei forplikting til å tene heimebasen. Dei nasjonale ekspertane viser til at trass i varierende kontakt med nasjonalt departement, freistar dei å dra med norske aktørar i prosessar som er av strategisk interesse.

Ekspertane skildrar situasjonar der dei har satt norske myndigheiter i kontakt med andre aktørar i Kommissjonen, som dei elles ikkje ville ha kome i kontakt med. Dette støtter forventninga om at nasjonale myndigheiter kan dra fordel av ekspertane sine nettverk.

Ein ekspert fortel også korleis departementet regelmessig informerar eksperten om norske posisjonar og interesser, noko som støttar forventninga om at myndigheitene signaliserar til nasjonale ekspertar for å fremje nasjonale interesser. På same tid presiserar ekspertane, slik respondentane frå myndigheitssida, at dei ikkje vert instruert av norske myndigheiter, og at deira lojalitet først og fremst ligg med Kommissjonen. Slik sett er det ikkje belegg for å hevde at ekspertane vert nytta for å utøve direkte innverknad, eller til å frontlade forslag og posisjonar på vegne av myndigheitene. Det er likevel verdt å merke seg at det synast ikkje å vere ekspertane si rolleforståing som hindrar dette. Dei nasjonale ekspertane ikkje legg skjul på at myndigheitene har klare eigeninteresser av å utstasjonere dei, og viser til at det er openheit kring dette i Kommissjonen. Dermed framstår ekspertane som mykje meir opne på deira potensielle dobbeltrolle. Dei nasjonale ekspertane i undersøkinga uttrykkjer at dei ikkje

opplever noko form for press frå nasjonalt hald angående rapportering og påverknadsarbeid. Dermed oppstår det sjeldan situasjonar der den nasjonale ekspertten må velje mellom nasjonal nasjonale interesser og Kommisjonen sine interesser eller profesjonelle preferansar og omsyn.

Sjølv om dei norske nasjonale ekspertane i oppgåva ikkje opplever at fagråd ved EU-delegasjonen eller andre representantar frå forvaltninga nyttar dei aktiv som ein kanal for norske interesser, er ekspertane sjølv oppteken av å vere til nytte både for myndigheiter og Kommisjonen. Ekspertane skildrar prosessar der dei både er informasjonskjelde for Kommisjonen, for nasjonale myndigheiter, og der dei freistar å inkludere norske aktørar og interesser i sitt arbeid i Kommisjonen. At ekspertane opprettheld denne type relasjon til nasjonale myndigheiter, trass i varierende oppfølging, svekker H2. Den teoretiske forventninga om at ekspertane ikkje vil ta rolla som nasjonal representant og dermed ikkje arbeide for nasjonale interesser synast ikkje å samsvare med dei norske nasjonale ekspertane si skildring av situasjonen.

6.5 Konkluderande oppsummering

På bakgrunn av ordninga sin status i norsk kontekst forventa eg at norske myndigheiter nytta seg av ordninga i så stor grad som mogleg med tanke på nasjonalt utbytte, og genererte følgjande hypotese:

H1: Norske myndigheiter nyttar ordninga med nasjonale ekspertar så godt som mogleg innanfor dei rammene som Kommisjonen tillet og i høve til praksisen i andre medlemsland.

Norske myndigheiter har utvikla ein strategi for å betre bruken av ordninga med nasjonale ekspertar (Bekkevold et al. 2008). Denne strategien er langt på veg i retning av korleis medlemslandet Sverige ønskjer å nytte ordninga. Samstundes kan ein spore større varsemnd i høve å fronte ekspertane som strategiske verktøy hjå norske myndigheiter samanlikna med det som kjem fram i den svenske rapporten. Det er verdt å nemne at denne undersøkinga ikkje evaluerer korleis ordninga med nasjonale ekspertar fungerer i Sverige. Undersøkinga har ikkje belegg for å hevde at ordninga fungerer betre i Sverige enn i Noreg. Like fullt er ikkje ordninga med nasjonale ekspertar er det einaste direkte inntaket svenske myndigheiter har til EU, det er derfor heller ikkje å forvente at ordninga er av like stor betydning for svenske myndigheiter som for norske. Likevel kan ein spore ein meir tydeleg ordbruk når det kjem til å utnytte ordninga i den svenske rapporten enn kva ein kan finne i den norske. Dette gjer at

ein kan argumentere for at norske myndigheiter ikkje utnyttar handlingsrommet som den svenske strategien for bruk av ordninga illustrerer.

Like fullt er retningslinjene eit solid utgangspunkt for å effektivisere bruken av nasjonale ekspertar. Det er viktig å understreke at retningslinjene for ordninga var utarbeida i 2008. Det er derfor for tidleg å revidere følgjene av dette arbeidet allereie i 2009. Det at retningslinjene frå UD i stor grad samantfall med den svenske strategien for bruken av ordninga tyder på at norske myndigheiter ønskjer å utnytte ordninga til fordel for nasjonale interesser på lik linje med eit medlemsland som Sverige.

Intervjuundersøkinga viser riktig nok eit litt annleis bilete av bruken av ordninga i praksis. Intervjuobjekta frå myndighetssida i undersøkinga er svært tilbakehaldne med å vise til ekspertane som strategiske verktøy. Dei legg ikkje vekt på ein målretta kontakt med ekspertane, og er opptekne av å presisere at dei held seg innanfor regelverket. Det kan sjølvstøtt tenkast at desse aktørane i mykje større grad enn dei innrømmer nyttar seg av ekspertane strategisk. Intervjuundersøkinga av dei nasjonale ekspertane tyder likevel ikkje på dette. Dei bekreftar inntrykket av at det er liten kontakt mellom ekspert og myndighetene. Ein fagråd uttrykkjer også at det ikkje er noko vidare strategisk planlegging bak utsending av nasjonale ekspertar (Intervju fagråd 1 2009). På ei anna side uttrykkjer den andre fagråden i undersøkinga at informasjonsutveksling gjennom nasjonale ekspertar er svært verdifull for Noreg (Intervju fagråd 2 2009). Inntrykket av bruken av ordninga i praksis er at dette er ei ordning som treng større samordning og fokus. Myndighetene tek ikkje i bruk strategiske virkemiddel for å utnytte mogleghetene i ordninga så godt som mogleg innanfor det handlingsrommet som eksisterer, trass i ein strategi for å effektivisere bruken av ekspertane. Ein skulle kunne forvente at ein kanal som potensielt sett kan bidra til å auke nasjonale innverknad, informasjonsutveksling og kompetanse vert utnytta. Såleis svekkar undersøkinga H1.

På bakgrunn av tidlegare undersøkingar av nasjonale ekspertar sitt rollemønster (Trondal et al. 2008), forventar eg at dei nasjonale ekspertane ikkje ville ta rolle som nasjonal representant, og at dette ville vere det fremste hinderet for ein strategisk bruk av ordninga frå myndighetene si side. Utifrå dette utvikla eg følgjande hypotese:

H2: Norske nasjonale ekspertar opplever ikkje at dei er ein kanal for norske interesser i Kommisjonen, då dei ikkje ser på seg sjølv som nasjonale representantar.

Bilete av dei nasjonale ekspertane er samansatt, men ein kan trekke ut visse hovudtrekk: ekspertane la vekt på deira rolle som nasjonal representant, i form av at dei rapporterar heim til nasjonale myndigheiter, og freistar å dra norske aktørar med i prosessar i Kommisjonen. Ekspertane i utvalet uttrykkjer også lojalitet til Kommisjonen, men viser samstundes til at dei kjenner seg forplikta til å pleie kontakt med nasjonale interesser. I tillegg til dette uttrykkjer ekspertane at det faglege er viktig, ekspertane er opptekne av å bli oppfatta seriøst, og legg derfor mykje vekt på rolla som uavhengig fagekspert. Dette samsvarar i nokon grad med Trondal sine undersøkingar av lojalitet og rolleforståing hjå nasjonale ekspertar (Trondal et al. 2008; Trondal and Vanhuyse 2008). Likevel synes ikkje ekspertane si faglege og overnasjonale rolle, å undergrave ekspertane si evne eller vilje til opptre som verktøy for nasjonale myndigheiter, noko som bryt med forventningane i teorien.

I tillegg er ekspertane er mykje meir opne om at det ligg eigeninteresser bak å utstasjonere nasjonale ekspertar hjå myndigheitene. Sjølv om dei etterlyser betre oppfølging og kontakt skisserar dei (fleste) at motivet til myndigheitene for å sende ut nasjonale ekspertar er for å få noko tilbake. Utbytte ekspertane skildrar er i form av nettverksbygging, inkludere norske aktørar, tilegning av kompetanse og erfaring. Utifrå dette kan ein argumentere for at ekspertane ser på seg sjølv som ein kanal for norske myndigheiter. Dei norske ekspertane stiller seg spørjande til kvifor norske myndigheiter er avventande med å uttrykke eigeninteresser. Det kjem fram i intervjuet at både Kommisjonen og ekspertane sjølve er medvitne om at land ønskjer noko tilbake frå ordninga. Mitt inntrykk etter feltarbeidet var at dei nasjonale ekspertane i stor grad avmystifiserte ordninga, ved å vise til openheit i Kommisjonen kring bruken av ekspertane frå nasjonalt hold. Ein ekspert viser til korleis ein i tvilstilfelle spør Kommisjonen direkte om innhaldet kan delast med norske myndigheiter, og at dette i dei fleste tilfeller er akseptert. Utifrå dette synes det som myndigheitene sin tilbakehalde og forsiktige bruk av ekspertane ikkje samsvarar med ekspertane sjølve si oppleving av desse forholda. Dei norske nasjonale ekspertane er opptekne av å vere ein ressurs for nasjonal myndigheit medan dei er utstasjonert i Kommisjonen, resultatata frå analysen støttar dermed ikkje H2.

7. Avsluttande diskusjon og frampeik

Dei førre kapitla har skildra korleis norske myndigheiter nyttar seg av ordninga med nasjonale ekspertar, og korleis ekspertane sjølv vurderer bruken av ordninga. Kva fortel denne undersøkinga om ordninga med nasjonale ekspertar som ein kanal for innverknad, informasjonsutveksling og auka kompetanse for norske myndigheiter? Og kva seier dette om moglegheitene til eit land som står utanfor til å betre sin posisjon ovanfor EU? I dette avsluttande kapitlet vil eg diskutere funna frå analysen opp mot problemstillinga i eit konkluderande avsnitt, der eg også diskuterer kva gyldigheit funna i oppgåva har. Til sist drøfter eg forslag til vidare forskning på feltet, og implikasjonar som denne undersøkinga har.

7.1 Konklusjon

Målet med denne oppgåva var å undersøkje om ordninga med nasjonale ekspertar i Kommisjonen er ein kanal som vert nytta for å betre norsk deltaking, i form av innverknad, informasjonsutveksling og EU-kompetanse, og om dei nasjonale ekspertane opptrer som nasjonale representantar. Ein kan på bakgrunn av resultatata frå analysen konkludere med at sjølv om dei nasjonale ekspertane legg vekt på si rolle som nasjonal representant utnyttar ikkje norske myndigheiter ordninga med nasjonale ekspertar som eit strategisk virkemiddel for å fremje norske interesser i EU.

Noreg som eit EØS-land har sterke insentiv for å freiste å utøve innverknad på utforminga av nye politiske forslag i EU, då store delar av EU-lovgivinga vert underlagt norsk lov. Samstundes er det vanskeleg for EØS-land å utøve innverknad på denne prosessen, fordi EØS-land ikkje deltek i dei formelle institusjonane i EU. Utifrå eit teoretisk rammeverk for korleis ordninga kan fungere som ein kanal for innverknad, undersøkte eg om norske myndigheiter unyttar ordninga med nasjonale ekspertar innanfor dei rammene som Kommisjonen tillet, og i høve til praksisen i andre medlemsland (H1). Vidare ville eg undersøkje om dei nasjonale ekspertane si rolleforståing, som følgje av å arbeide i ein overnasjonal institusjon, førte til at ekspertane tilegna seg ei rolle som ikkje er kompatibel med ein strategisk bruk av ordninga frå myndigheitene si side (H2). For å undersøke dette har eg gjennomført ei intervjuundersøking av eit utval nasjonale ekspertar, fagråd ved EU-delegasjonen, ein representant frå UD og ein rådgjevar som er tilsett i eit anna fagdepartement. I tillegg har eg i analysen teke i bruk offentleg dokumentasjon kring bruken av ordninga og ulike undersøkingar og rapportar.

Resultata frå undersøkinga viser at myndigheitene har utvikla ein strategi for bruk av ekspertane til fordel for norske interesser. Sjølv om rapporten i stor grad samsvarar med den tilsvarende svenske evalueringa, er myndigheitene likevel mindre ambisiøse i høve til å fremje bruken av ekspertane strategisk. Resultata frå intervjuundersøkinga viser også at bruken av ekspertane ikkje er målretta, og at ekspertane etterlyser betre oppfølging. Dermed er hovudkonklusjonen at H1 er svekka. Utifrå denne undersøkinga kan ein konkludere med at myndigheitene ikkje utnyttar ordninga så godt som mogleg innanfor det handlingsrommet for nasjonal utbytte som finnes.

Intervjuobjekta i undersøkinga viser til ulike årsaker til dette. Mellom anna vert det trekt fram at eit EØS-land ikkje tek seg dei same fridommane som medlemslanda, og at norsk forvaltning ikkje har ein kultur for å nytte seg av uformelle kanalar. Dette kom klart fram i undersøkinga gjennom den eine fagråden ved EU-delegasjonen, som uttrykte at det ikkje var noko strategisk tenking bak ordninga, og at nasjonale ekspertar på ingen måte er strategiske verktøy for EU-delegasjonen sitt arbeid opp mot Kommisjonen. Den andre fagråden i undersøkinga var riktig nok litt klarare på at det ligg norske eigeninteresser bak ordninga, og erkjende at dette var vanskeleg for norske myndigheiter å uttrykkje. Biletet av norske myndigheiter sin bruk av ordninga er derfor at dette er ein kanal ein ikkje ønskjer å framheve som eit strategisk verktøy i europapolitikken, men som likevel kan fungere som ein kanal for å innhente informasjon, tilegne seg kompetanse og i nokre tilfelle utøve innverknad. Hovudutfordringa for myndigheitene i denne samanhengen er å samordne bruken og vere tydeleg på at ordninga kan fungere som eit strategisk verktøy i norsk europapolitikk.

Når det kjem til ekspertane si oppleving av ordninga viser resultata i undersøkinga at H2 også er svekka. Dei nasjonale ekspertane definerer sin funksjon, rolle og sine arbeidsoppgåver utifrå eit ønske om å tene både Kommisjonen og nasjonale myndigheiter, kombinert med ein fagleg profesjonalitet. Ekspertane i undersøkinga synes ikkje å oppleve deira dobbeltrolle som problematisk, og viser til ulike scenarior for korleis dei opererer som informasjonskanal og agent for norske interesser. Forventninga om at ekspertane ikkje vill oppretthalde rolla som nasjonal representant, og dermed ikkje sjå på seg sjølv som ein kanal for norske myndigheiter synast å ha lite hald. Ekspertane i denne undersøkinga kombinerer ulike roller, og snarare enn å skildre ei rollekonflikt etterlyser dei meir oppfølging frå myndigheitene, særskilt når det kjem til etterbruk.

Det kan argumenterast for at myndigheitene sin noko avventande bruk av ordninga, fører til at ekspertane ikkje opplever rollekonflikt, og at dei dermed ikkje har problem med å oppretthalde sin nasjonale identitet medan dei arbeider for Kommissjonen. Det kan til dømes tenkast at dersom ekspertane i større grad vart tvungne til å rangere og prioritere mellom nasjonal forvaltning og Kommissjonen, ville førstnemnde i større grad bli underprioritet. Ekspertane si skildring av Kommissjonen sin openheit kring deira posisjon som informasjonskjelde tyder likevel på at det er mogleg å kombinere desse rollene, også med auka oppfølging og instruksar frå nasjonal myndigheit. Dermed er det lite i denne undersøkinga som tyder på at ekspertane si rolleforståing er eit hinder for strategisk bruk av ordninga.

Denne undersøkinga har vist at trass i at EØS-land ikkje er representert i institusjonane i EU, og dermed i stor grad er ekskludert frå prosessen med å utforme nye lover og direktiv i EU, finnest det andre kanalar for deltaking som kan fremje nasjonale interesser. Ordninga med nasjonale ekspertar gjev nasjonal forvaltning eit handlingsrom utover det regelverket Kommissjonen har for bruken av ekspertane, noko mellom anna Sverige freistar å utnytte. Likevel kan ein konkludere med at norske myndigheiter er opptekne av å ikkje verte oppfatta som om dei bryt med Kommissjonen sitt regelverk. Dette fører til at dei også er restriktive i bruken av ekspertane. Samanlikna med den svenske målsetjinga for ordninga, synes det å vere eit stykke igjen før ein kan vise til ein målretta strategisk bruk av ordninga, som kan betre EØS-landet Noreg si evne til å påverke utforminga av nye direktiv og lover frå EU. Hovudkonklusjonen vert derfor at sjølv om ekspertane i stor grad tek rolla som nasjonal representant, utnyttar ikkje myndigheitene ordninga full ut som ein kanal for deltaking og innverknad.

7.1.1 Gyldigheit

Det er samstundes nokre omsyn ein må ta i høve til gyldigheita av desse slutningane. For det første: Analysen tek utgangspunkt i empiri som inkluderer ei intervjuundersøking av eit utval norske nasjonale ekspertar, fagråd ved EU-delegasjonen og representantar frå UD og fagdepartement. Dette har gjort det mogleg å få eit heilskapleg bilete av korleis ordninga er organisert, og fungerer i Noreg. Gjennom intervju har eg tilegna meg førstehandsinformasjon om korleis dei ulike aktørane opplever ordninga sin funksjon og rolle i norsk europapolitikk. Ein må likevel ta høgde for at utvalet i undersøkinga ikkje er representativt, og at det derfor kan vere nasjonale ekspertar, fagråd og tilsette i forvaltninga som har ei anna oppleving av korleis ordninga vert nytta og fungerer. Bruken av anna

datamateriale og intervju med ulike aktørar som er involvert i ordninga, er med på å redusere dette problemet.

For det andre: Dei nasjonale ekspertane i denne studien si skildring av korleis dei arbeider samsvarar ikkje med forventningane basert på Trondal med fleire (Trondal et al. 2008; Trondal and Vanhuysse 2008) sine tidlegare undersøkingar. Ein skal likevel vere forsiktig med å konkludere med at teorien er svekka, då funna baserer seg på eit lite utval norske ekspertar. Ein kan heller konkludere med at dei nasjonale ekspertane i denne undersøkinga er oppteken av nasjonale interesser, samstundes som dei legg vekt på deira faglege og overnasjonale rolle. Det at undersøkinga i så stor grad retta seg mot om ekspertane opptredde som nasjonale representantar kan ha påverka undersøkinga, i form av at ekspertane dermed snakka meir om deira rolle som nasjonal representant. Det er også verdt å merke seg at denne studien ikkje føretok ei like omfattande undersøking av rolleforståinga til ekspertane, då fokuset i denne samanhengen var om ekspertane sjølv vurderte si eiga rolle som ein kanal for norske myndigheiter eller ikkje.

Kanskje vil ei meir kompleks undersøking både av korleis ekspertane arbeider, og korleis ekspertane vert nytta av myndigheitene, Kommisjonen og ansvarleg DG gje eit endå tydelegare bilete av korleis dei nasjonale ekspertane arbeider. Eller kanskje ei slik undersøking også vil konkludere med at nasjonale ekspertar er aktørar med fleire hattar i Brussel.

7.2 Implikasjonar

Denne oppgåva er eit bidrag til å auke kunnskapen om tilhøvet mellom EØS-land og EU, i den forstand at oppgåva tek føre seg korleis EØS-landet Noreg nyttar seg av ordninga med nasjonale ekspertar. Ordninga med nasjonale ekspertar kan vere ein kanal for å betre på manglande deltaking for EØS-landa, dermed er kunnskap om korleis utnytte den viktig for EØS-landa. Kritikken mot EØS-avtalen er retta mot at statar som vert underlagt EU-lov ikkje har moglegheit til å delta i utforminga av lovverket, og at folkevalde frå EØS-landa ikkje deltek i avgjerdsprosedyren i EU. Undersøkinga viser at potensialet for å nytte ordninga med nasjonale ekspertar som eit verktøy for å betre på utfordringar knytt til manglande deltaking er tilstades, men at dette avhenger av samordning og auka fokus frå myndigheitene si side. Norske myndigheiter utnyttar likevel ikkje dette potensialet fult ut.

I ein rapport som tek for seg Noreg si tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen konkluderar Eide et. al med at:

Å opprettholde EØS-avtalens gunstige effekter uten å undergrave norske interesser og demokratiske egenskaper ved norsk politikk på områder avtalen omfatter, vil derfor stille store krav til politisk og forvaltningsmessig fokus og ressursbruk (Eide et al. 2003: 73).

Denne konklusjonen let seg gjelde også i denne undersøkinga. Kanskje kan rapporten ”Betre bruk av ordninga med nasjonale eksperter” (Bekkevold et al. 2008) og dei påfølgande retningslinjene sjåast som eit ledd i ein meir effektiv bruk av ordninga som ein kanal for norske myndigheiter. Dette gjeld både i høve til å setje fokus på ordninga som ein kanal, og til å overbevise fagdepartementa om at det vil lønne seg å bruke midlar på denne ordninga for å betre på konsekvensane av manglande deltaking i EU sine institusjonar. Så langt er det lite som tyder på at utbytte av ordninga med nasjonale ekspertar er eit resultat av strategisk bruk frå myndigheitene si side. Denne undersøkinga har vist at det er ingenting som tyder på at dei nasjonale ekspertane si rolleforståing er eit hinder for å utnytte ordninga, men at det som hindrar ordninga å fungere som ein effektiv kanal er ein manglande offensiv bruk av ekspertane frå myndigheitene si side.

Nasjonale ekspertar gjev EØS-land eit direkte inntak til Kommisjonen, noko som er betre enn ingen kanal inn, og som alt anna konstant, kan representere ein kanal for substansiell innverknad på utforminga av politiske vedtak i EU. Ein må likevel ta omsyn til utviklinga i EU i denne samanhengen. Utanforland si evne til å respondere på nye tiltak som vurderast i EU er svekka. Årsaka til dette er at hastigheita i avgjerdsprosessen i EU har auka, særskilt på områder som er av stor politisk interesse. Lovgiving går ikkje lenger nødvendigvis gjennom ”stakeholder”-konferansar og førebuing i ekspertutval der Noreg er representert. Maktforholdet mellom institusjonane i EU er også i endring. Dette byr på utfordringar for EØS-landa.

I norsk samanheng er det nærliggjande å nemne Sel-saken. I mars 2009 avgjorde ein komité i Europaparlamentet å forby all omsetjing og import av selprodukt til EU. Krefter i Kommisjonen hadde arbeida mot dette forslaget, men klarte ikkje å få med seg Parlamentet, som stemde for, noko som førte til at forbodet vart vedteke. Denne saken illustrerer at EU er i endring, der meir makt er flytta til Parlamentet og der ein ser auka maktspel mellom institusjonane i EU. Noreg sin ambassadør til EU, Oda Helen Sletnes, peikar på mange av

desse utfordringane i sin rapport om statusen og utfordringar for EØS etter femten år (Sletnes 2009). I rapporten viser Sletnes til korleis Kommisjonen ikkje lenger inkluderer EØS-land i nye tilsyn og byrå, då EU ikkje lenger vil forskjellsbehandle EØS-land i forhold til andre tredjeland, som til dømes Russland.

Lisboa-traktaten, som trådde i kraft 1. desember i år, vil føre til store endringar i strukturen i EU og forskyve maktforholdet mellom institusjonane ytterlegare. Desse endringane gjer at EØS-landa også må justere seg i forhold til korleis dei fremjar sine interesser. EØS-landa må konsentrere seg om inntak til dei andre institusjonane i EU, og særskilt kanskje Parlamentet. EØS-avtalen som rammeverk for andre land må derfor sjåast i lys av endringane Lisboa-traktaten fører med seg. Ytterlegare forskning både på nasjonale ekspertar og på andre kanalar for innverknad utanforland kan nytte seg av, samt korleis EØS-landa sin posisjon ovanfor EU vert påverka av Lisboa-traktaten er derfor nødvendig.

Referansar

- Andersen, Svein S. 2000. "Norway: Insider AND Outsider." *Arena Working Papers* 2000/04.
- Arnesen, Finn, Petter Fraver, and Ulf Sverdrup. 2001. "Vetoretten i EØS." *Jussens Venner* 02:115-47.
- Bekkevold, G., O. Lyngroth, M. Lundin, G.A. Jarnæs, M. Midré, A. Nærum, B.H. Pollet, M. Owren, and J.O. Gudmundsen. 2008. "Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner." ed. Utenriksdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Oslo.
- Beyers, J. 1998. "The working groups of the Council of the European Union: supranational or intergovernmental negotiations?" *Journal of common market studies* 36 (3):289.
- Clenad. 2003. "Report of the Working Group. 'Life after SNE?'" ed. T. L. C. for and N. Experts. Brussels: Clenad.
- Commission, European. 2008. "Commission Decision - laying down rules on the secondment to the Commission of national experts and national experts in professional training."
- . 2009. *Staff Figures*. European Commission, 10.03.2009 2009 [cited 10.06. 2009]. Available from http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_en.htm.
- Corbin, Juliet, and Anselm Strauss. 2008. *The Basics of Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Dean, John P., and William F. Whyte. 1970. "What kind of truth do you get?" In *Elite and Specialized Interviewing*, ed. L. A. Dexter. Evanston: Northwestern University Press.
- Difi. 2009. *Om Difi* Direktoratet for forvaltning og IKT 2009 [cited 04.10 2009].
- Econ. 2009. "Norway and the European Union: Beyond the EEA?", ed. E. Pöyry. Oslo: Econ.
- EFTA. 2009. *Full list of National Experts* EFTA 2009 [cited 22.09.2009 2009]. Tilgjengeleg på: http://www.efta.int/content/eea/national-experts/list_experts.
- Egeberg, M. 1998. *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*.
- Egeberg, Morten, and Jarle Trondal. 1999. "Differentiated Integration in Europe: The Case of EEA Country, Norway." *Journal of common market studies* 37 (1):133-42.
- Eide, Espen Barth, Dag Harald Claes, Hanne Ulrichsen, and Asle Toje. 2003. "Norge og EU: Medlemskap, EØS eller «sveitsisk løsning»." Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Emerson, Michael, Marius Vahl, and Stephen Woolcock. 2002. *Navigating by the Stars. Norway, The European Economic Area and the European Union*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Eriksen, Erik. O. 2008. "Democracy Lost: The EEA Agreement and Norway's Democratic Deficit." Arena, Centre For European Studies, UiO.
- EU-delegasjonen. 2009. *Ansatte ved EU-delegasjonen* 2009 [cited 15.03 2009]. Tilgjengeleg på: http://www.eu-norge.org/Om_delegasjonen/ansattliste/.
- George, A.L., and A Bennet. 2001. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*: MIT Press.
- Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is It Good for?" *American Political Science Review* 98 (02):341-54.
- Geuijen, Karin, Paul't Hart, Sebastiaan Princen, and Kutsal Yesilkagit, eds. 2008. *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*.: Amsterdam University Press.
- Gornitzka, A., and Ulf Sverdrup. 2008. "Who consults? The configuration of expert groups in the European union." *West European Politics* 31 (4):725.
- Hartlapp, M. 2007. "EU social Policy: The Governance Mix in Implementation Politics." In *Hugo Sinzheimer Instituut*.

- Hooghe, L. 2001. *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet. 2005. "Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission." *International organization* 59 (04):861-98.
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination." *International organization* 46 (01):1-35.
- Intervju bilateral ekspert 1. 2009. Brussel, 29.04.2009.
- Intervju bilateral ekspert 2. 2009. Brussel, 28.04.2009.
- Intervju EFTA in-kind ekspert 3. 2009. Brussel, 29.04.2009.
- Intervju EFTA in-kind ekspert 4. 2009. Oslo, 24.04.2009.
- Intervju fagråd 1. 2009. Brussel, 28.04.2009.
- Intervju fagråd 2. 2009. Brussel, 27.04.2009.
- Intervju respondent frå fagdepartement 2009. Oslo, 23.04.2009.
- Intervju respondent frå UD. 2009. Oslo.
- Joerges, Christian, and Jürgen Neyer. 1997. "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology." *European law journal* 3 (3):273-99.
- Kassim, Hussein, Menonm Anand, B. Guy Peters, and Vincent Wright, eds. 2001. *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*: Oxford University Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in qualitative research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kvale, Steinar. 1997. *Det kvalitative forskningsintervju*. Translated by T. M. Anderssen and J. Rygge: Gyldendal Akademisk.
- Larsson, Torbjörn. 2003. "Precooking in the European Union ": Sverige Finansdepartementet Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Sverige.
- Moravcsik, A. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*: UCL Press.
- Nes, Marte. 2008. "Siste ord er aldri sagt - vidareutforming av politikk gjennom implementering." *Stat og Styring* 04 (2008: 04).
- Nugent, N. 2006. *The government and politics of the European Union*. Sixth ed: Duke University Press.
- , ed. 1997. *At the heart of the Union: studies of the European Commission*. New York: St.Martins's Press, INC.
- Peabody, Robert L., Susan Webb Hammond, Jean Torcom, Lynne P. Brown, Carolyn Thompson, and robin Kolodny. 1990. "Interviewing Political Elites." *Political Science and Politics* 23 (3):451-5.
- Peterson, J., and M. Shackleton, eds. 2006. *The Institutions of the European Union*. Edited by J. a. S. Peterson, M. Second ed: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*: Cambridge University Press.
- Riksrevisjonen. 2005. "Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk." ed. Riksrevisjonen. Oslo: Riksrevisjonen.
- . 2009. *Rolle og oppgaver*. Riksrevisjonen 2009 [cited 04.10 2009].
- Ryen, Erik. 2008. "Den populære EØS-avtalen." *Bergens Tidende*, 06.05.2008.
- Sejersted, F., Arnesen F., O. Rognstad, S. Foyn, and O. Kolstad. 2004. *EØS-rett*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Silverman, D. 2006. *Interpreting Qualitative Data*: Sage Publications.
- Sletnes, O. H. 2009. "EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer i EØS." ed. Utenriksdepartementet. Oslo.
- Spence, D. 1994. "Staff and personnel policy in the Commission." In *The European Commission*, ed. G. Edwards and D. Spence.

- Spence, David. 1995. "The Co-ordination of European Policy by the Member States." In *The Council of European Union*, ed. M. Westlake. London: Cartermill Publishing.
- Statskonsult. 2001a. "Norsk deltaging i og forvaltning av EU-program." ed. Statskonsult. Oslo.
- . 2001b. "Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer." ed. A.-o. administrasjonsdepartementet. Oslo: Statskonsult.
- . 2002. "EØS-arbeidet i norsk forvaltning." ed. Utenriksdepartementet. Oslo: Statskonsult.
- Statskontoret. 2001. "Svenska nationella experter i EU-tjänst. En uträdning." Stockholm: Statskontoret.
- Støre, Jonas Gahr. 2009. *Halvårlig redegjørelse om viktige EU-/EØS-saker*, 17.11.2009 2009 [cited 17.11.2009 2009]. Tilgjengeleg på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2009/eu_redegj_091117.html?id=586478.
- Suvarierol, S. 2008. "Beyond the myth of nationality: Analysing networks within the European commission." *West European Politics* 31 (4):701.
- Suvarierol, Semin, and Caspar van den Berg. 2008. "Bridge Builders or Bridgeheads in Brussels? The World of Seconded National Experts. ." In *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-making*, ed. K. Geuijen, P. t. Hart, S. Princen and K. Yesilkagit: Amsterdam University Press.
- Sverdrup, Ulf. 2000. Ambiguity and Adaption. Doctoral dissertation, Institutt for statsvitenskap Universitetet i Oslo, Oslo.
- . 2008. "EØS som modell?- Ulike former for tilknytning." *Nytt Norsk Tidsskrift* 04:348-56.
- Trondal, J. 2000. "Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees."
- . 2004. "Political Dynamics of the Parallel Administration of the European Commission." In *Politics and the European Commission: Actors, Independence, Legitimacy.*, ed. A. Smith. London: Routledge.
- Trondal, J. , C. Van Den Berg, and S. Suvarierol. 2008. "The Compound Machinery of Government: The Case of Seconded Officials in the European Commission." *Governance* 21 (2):253-74.
- Trondal, J., and J. Vanhuyse. 2008. "Balancing Roles of Representation in the European Commission." *Acta Politica* 43 (4):429.
- Trondal, Jarle. 2001. "The "Parallel Administration" of the European Commission National Officials in European Clothes?" *Arena Working Papers* 25.
- . 2006. "Governing at the frontier of the European commission: The case of seconded national officials." *West European Politics* 29 (1):147 - 60.
- Utenriksdepartementet. 2001. "St.meld. nr. 27 Om EØS-samarbeidet 1994-2001." ed. Utenriksdepartementet. Oslo: Regjeringen.
- . 2002. "Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform. Utfordringer, målsetninger og virkemidler." ed. Utenriksdepartementet. Oslo.
- . 2005. "St.melding nr. 23. Om gjennomføring av europapolitikken." ed. Utenriksdepartementet. Oslo: Regjeringen.
- . 2009a. "Håndbok i EU/EØS-arbeid." ed. Utenriksdepartementet. Oslo.
- . 2009b. "Stortingsmelding nr. 15 2008-2009. Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk ", ed. Utenriksdepartementet. Oslo.
- Walaas, Elisabeth. 2009. "Innlegg ved konferanse om Nasjonale eksperter." In *Konferanse om Nasjonale eksperter*, ed. Utenriksdepartementet. Oslo: www.Europaportalen.no.
- Wright, Vincent. 1996. "The National Co-ordination of European Policy-Making Negotiation the Quagmire." In *European Union: Policy and Policy-Making*, ed. J. Richardson. London: Routledge.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Vol. 5: Sage Publications.

Vedlegg

Vedlegg I

Utdrag frå UD sine retningslinjer for kontakt i rapporten: "Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner" (Bekkevold et al. 2008: 27- 29)

9.2 Retningslinjer for kontakt mellom departement/etat og nasjonal ekspert

Retningslinjer for informasjon og rapportering mellom nasjonal ekspert (NN) under oppholdet ved EUs institusjon, og departementet/etat via fagråd ved Norges EU-delegasjon eller relevant EFTA arbeidsgruppe

Rammen for disse retningslinjene er den generelle lojalitetsplikt til EUkommisjonen som følger av EUs regler for engasjement av nasjonale eksperter.

Hensikten fra norsk side med å sende nasjonale eksperter til EUs institusjoner er dels å bidra med relevant ekspertise og kompetanse som vedkommende besitter og som EUs institusjon har behov for, og dels utveksling av faglig erfaring fra, og kunnskap om, europeisk politikkutforming innen det aktuelle fagområdet.

For å få best mulig utbytte av nasjonal ekspert ordningen foreslås følgende retningslinjer for kontakt mellom departement og den utsendte nasjonale eksperter (NN):

I Departementet/etaten skal legge til rette for følgende:

- Gi nødvendig informasjon vedrørende arbeidsvilkår og rettigheter, samt tilbud om kurs i EUs beslutningsprosess og EØS avtalen, før avreise.
- •Bekjentgjøring på hensiktsmessig måte både internt i departementet og eksternt at NN er engasjert i Kommisjonen som nasjonal ekspert. ("reportasje" på departementets intranett, at eksperter forblir synlig på departementets organigram eller liste over ansatte, påse at NN blir oppført på EFTAs liste over norske nasjonale eksperter i Kommisjonen.)
- Regelmessig informasjon til NN om norske posisjoner på viktige EU/EØS-saker innenfor ekspertens arbeidsområde.
- Årlig hjemkalling iht. Kommisjonens regelverk (dvs. 2 virkedager pr. år) for å opprettholde kontakten med departementet.
- Departementet/etaten tar sikte på å arrangere seminar/informasjonsmøte i departementet, der aktuelle temaer gjennomgås. I slike møter kan nasjonale eksperter benyttes til å gjennomgå policyutviklingen i EU og til kompetanseutvikling ang. EU for medarbeidere i departementet og etater, samt informasjonsmøter med næringen.
 - Det vurderes å arrangere et årlig felles møte i Oslo for alle de nasjonale ekspertene ved EUs institusjoner og personal- og

fagansvarlige i departementene hvor felles problemstillinger kan tas opp.

- Oppfordre til at ekspertene trekkes inn som foredragsholder nasjonalt og ved besøk til Brussel.
 - Departementet/etaten vil i forhold til kompetanseutviklingen
 - Legge vekt på at et nasjonalt ekspertopphold bør være meritterende i karriereutviklingen.
 - Holde årlige medarbeidersamtaler med den nasjonale ekspertene.
 - Påse at den utsendte nasjonale ekspertene i det minste følger samme lønnsutvikling som om han/hun hadde forblitt i tidligere jobb hjemme i Departementet.
 - Ta kontakt i god tid og senest 9 måneder før oppholdet avsluttes for å avklare mulige stillinger ved hjemkomst for den nasjonale ekspertene.
- Departementet skal påse at fagråden ved EU-delegasjonen/EFTA arbeidsgruppen (for EFTA in-kind eksperter)
 - Er det faglige kontaktpunkt.
 - Holde nær kontakt med den nasjonale ekspertene og sikre invitasjon til relevante arrangement ved EU-delegasjonen og i regi av EFTA sekretariatet.
 - Sikre at relevant informasjon om nasjonale posisjoner og aktuelle rapporter om EU blir sendt til den nasjonale ekspertene.

II Den nasjonale ekspertene (NN) vil på passende måte - innenfor rammene for sine forpliktelser overfor Kommisjonen - holde departementet og Norges EU-delegasjon informert om sitt arbeid på følgende måte:

- Uformell informasjon til departementet, EU-delegasjonen og den relevante EFTA arbeidsgruppen (for EFTA in-kind eksperter) angående viktige saker som behandles på saksfeltet.
- Uformell skriftlig rapport hvert halvår som skisserer fremtidig politikktutvikling på saksfeltet. Kopi av denne rapporten sendes også ansvarlig fagråd ved EU-delegasjonen/ EFTA arbeidsgruppen (for EFTA in-kind eksperter).

Alle parter vil aktivt bidra til å opprettholde løpende uformell kontakt, bl.a. i forbindelse med møter i Brussel som departementet deltar i.

Kunnskapen som (NN) har om norsk politikk på saksfeltet, og som vil bli supplert og oppdatert fra departementet under oppholdet i Kommisjonen, vil kunne gi grunnlag for bidrag til arbeidet i Kommisjonen med innspill og ideer basert på erfaringer fra en norsk kontekst.

(NN) vil bistå norske instanser som søker kontakt med Kommisjonen innenfor sitt saksfelt med råd og veiledning.

(NN) vil bistå departementet med kompetanseutvikling angående EU etter sitt engasjement i Kommisjonen.

Ovenstående rutiner kan bli justert og supplert i lys av erfaringene i løpet av (NNs) engasjementstid i Kommisjonen.

Vedlegg II

Utdrag frå Kommisjonen sitt regelverk for nasjonale ekspertar. For heile dokumentet sjå http://ec.europa.eu/civil_service/job/sne/index_en.htm

COMMISSION DECISION

of 12.11.2008

laying down rules on the secondment to the Commission of national experts and national experts in professional training

THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Whereas:

- (1) Seconded national experts (SNEs) should enable the Commission to benefit from the high level of their professional knowledge and experience, in particular in areas where such expertise is not readily available.
- (2) It is highly desirable to foster the exchange of professional experience in, and knowledge of, European policies by temporarily assigning experts from the administrations of the Member States to the Commission, even for short periods. For the same reason, steps should also be taken to facilitate the use of experts drawn from the administrations of Member States of the European Free Trade Area (EFTA), candidate countries that have reached an agreement with the Commission on personnel matters, and public intergovernmental organisations (IGOs).
- (3) In order to ensure that the Commission's independence is not compromised by private interests, it should be stipulated that SNEs must come from a national, regional or local public administration or an IGO. The secondment of an SNE by an employer other than a national, regional or local public administration or an IGO should be authorised only on a case-by-case basis, once it has been ascertained that the SNE's employer is part of the public sector or is an independent university or research organisation that does not seek to make profits for redistribution.
- (4) In order to avoid any conflict of interests, the rights and obligations of SNEs, as set out in this Decision, should ensure that they carry out their duties solely in the interests of the Commission.
- (5) In view of their special status, it should be stipulated that SNEs acting alone will not exercise any of the responsibilities that belong to the Commission by virtue of the powers conferred upon it, unless specially empowered to do so in writing by the Director-General of the department to which they are seconded.

- (6) It is desirable to consolidate the Rules applicable to SNEs in a single text, preserving their specific features while also simplifying them and, in the case of working conditions and the granting of subsistence allowances, by bringing them as much as possible into line with the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities, but without actually assimilating SNEs to these categories.
- (7) Steps should be taken to make it easier to review subsistence allowances, taking account of adjustments to the basic salaries of Community officials in Brussels and Luxembourg.
- (8) In view of the importance of training officials of the Member States – and, where appropriate, of EFTA countries, candidate countries and IGOs – in Community policies and the Commission's working methods, a specific legal and administrative framework for the induction and professional training of these officials, to be known as national experts in professional training (NEPTs), should be set up.
- (9) The Permanent Representations of the European Union Member States play a crucial role in implementing these Rules and should therefore enjoy a particularly close working relationship with the Commission.

HAS ADOPTED THIS DECISION:

Vedlegg III ***Intervjuguide***

Spørsmål til nasjonal ekspert:

Kor lenge har du jobba som nasjonal ekspert?

Korleis fekk du denne jobben? Vart du oppfordra til å søke, eller søkte du på eige initiativ?

Kjenner du at du mottokk nødvendig informasjon i høve til arbeidsvilkår og rettar før avreise?

Var du på kurs før du starta som nasjonal ekspert?

Har du hatt medarbeidersamtale under ditt opphald som nasjonal ekspert?

Kva er ditt syn på rolla til ein nasjonal ekspert? Uavhengige fageksperatar? Nasjonale representantar? Overnasjonale aktørar under Kommisjonen? Kombinasjon av dette?

Kva opplever du at forventast av deg frå norsk side?

Kjenner du at dei som jobbar som nasjonale ekspertar er medvitne på si eiga rolle, lik du oppfattar den? Både dei andre norske og dei som er frå andre medlemsland?

Kva kjenneteiknar, ein nasjonal ekspert som kan seiast å vere vellykka i det arbeidet han /ho gjer?

Korleis opplever du å arbeide med ekspertar frå andre medlemsland? Ser du på dei som representantar frå andre medlemsland, eller som kollegaer innan for ditt fagområde eller som kollega innafor Kommisjonen?

Kvar ligg din lojalitet? Ditt fagområde, nasjonale interesser eller Kommisjonen/DG?

Kan det tenkast at desse i nokre samanhengar kan vere i konflikt? Kva gjer du då?

Rapporterar du til fagråden? Kva er hyppigheita i denne rapporteringa? Etter kvart møte? Midtrapport, sluttrapport?

Kva rapporterar du om?

Sender du inn ein uformell skriftlig rapport til fagdepartementet ein gang i halvåret?

Mottar du regelmessig informasjon om norske posisjonar på EU/EØS-saker innanfor ditt området? I så fall, av kven? Munnleg? Skriftleg?

Vert du instruert eller informert om norske synspunkt før du set i gang arbeidet med ein ny sak? Får du dette skriftleg?

Kor ofte møter du fagråden/EU-delegasjonen?

Har du delteke på konferanse for norske nasjonale ekspertar i Oslo eller i Brussel?

Kjenner du at forventingane frå nasjonal side er i konflikt med Kommisjonen sine retningslinjer i tilsetjingsforholdet?

Kven hører du mest på/rådfører du deg med i ditt arbeid under Kommisjonen?

- Kollegaer og ekspertar frå Noreg?
- Kollegaer og ekspertar frå andre medlemsland som har ekspertise på saksområdet?
- Kollegaer frå store medlemsland?
- Kollegaer frå Skandinavia?
- Representantar i Kommisjonen?
- Interessegrupper og næringsliv frå Noreg?
- Interessegrupper og næringsliv på det europeiske nivå
- EU-delegasjonen?

- Departementet heime i Noreg?

Vil eit utsegn frå ein ekspert frå eit stort medlemsland vege tyngre enn eit argument frå til dømes Noreg (eller eit mindre land)?

Kjenner du at du arbeider med politikk eller fag?

I kor stor grad er du med på å ta initiativ til nye politikkområder/lovforslag i ditt arbeid?

Ser du på arbeidet som nasjonal ekspert som karrierefremjande?

Trur du ordninga med nasjonale ekspertar er viktig for Noreg?

Kva kan gjerast for å betre ordninga?

Spørsmål til fagråd ved EU-delegasjonen:

Kor lenge har du jobba som fagråd/i EU-delegasjonen?

Kva er di rolle ovanfor dei nasjonale ekspertane?

Kor ofte har du kontakt med nasjonale ekspertar under ditt fagområde?

Kva er ditt syn på rolla til ein nasjonal ekspert?

Kjenner du at dei som jobbar som nasjonale ekspertar er medvitne på si eiga rolle, lik du oppfattar den?

Kva kvalifikasjonar er nødvendig for å jobbe som nasjonal ekspert?

Kva kjenneteiknar ein nasjonal ekspert som kan seiast å vere vellykka i det arbeidet han /ho gjer?

Kva forventast av ein nasjonal ekspert?

Kor godt er de orientert om kva som er på agendaen til dei ekspertane som jobbar under ditt fagområde?

Kjenner du at du har god nok mogelegheit til å informere om norske interesser til nasjonale ekspertar?

Vert den nasjonale ekspertten nokon gong instruert? I så tilfelle, instruerar du ekspertten? Skjer dette skriftleg eller munnleg?

Kor ofte har du kontakt med dei nasjonale ekspertane under ditt fagområde?

Rapporterar den nasjonale ekspertten til deg eller nokon andre etter kvart møte han/ho har vore på?

Er det etablert rutinar for dette?

Kva ville ha skjedd dersom ein deltakar ikkje fremjar norsk synspunkt eller norske interesser i sitt arbeid?

Kva kontakt har du med departementet i Noreg?

Kor viktig er ordninga med nasjonale ekspertar for Noreg?

Kva kan gjerast for å betre ordninga? Utnyttar Noreg mogelegheitene godt nok?

Spørsmål til respondentane i UD og fagdepartement:

Kva er denne avdelinga si rolle ovanfor dei nasjonale ekspertane?

Kva er formålet med å sende nasjonale ekspertar til Brussel?

Kva er ditt syn på rolla til ein nasjonal ekspert? Uavhengige fageksperter? Nasjonale representantar? Overnasjonale aktørar under Kommisjonen?

Kjenner du at dei som jobbar som nasjonale ekspertar er medvitne på si eiga rolle, lik du oppfattar den?

Kva kjenneteiknar, ein nasjonal ekspert som kan seiast å vere vellykka i det arbeidet han /ho gjer?

Kva kvalifikasjonar er nødvendig for å jobbe som nasjonal ekspert?

Kor ofte har de kontakt med dei nasjonale ekspertane ? Korleis vert dei følgt opp av norske myndigheiter?

Kjenner de at du har god nok mogelegheit til å informere om norske interessere til den nasjonale eksperten før møtet? I så fall, korleis foregår denne prosessen?

Skal den nasjonale eksperten rapportere tilbake til norske myndigheiter etter kvart møte han/ho har vore på? I så fall, til kven? Er det etablert rutinar for dette?

Kva ville ha skjedd dersom ein nasjonal ekspert ikkje fremjar norske synspunkt eller norske interesser i sitt arbeid?

Kor viktig vil du seie at ordninga med nasjonale ekspertar er for Noreg?

Korleis vel de ut kva DG dei bilaterale ekspertane skal delta i?

Er det forskjell i kontakta de har med bilaterale ekspertar og med EFTA in-kind ekspertar?

Er det ulike forventningar til desse to typane ekspertar?

Vert ei stilling som nasjonal ekspert sett på som karriere fremjande etter di oppfatning?

Er det noko som kan gjerast for å betre ordninga med nasjonale ekspertar?