

# *Den norske EU-delegasjonen*

*Et lydig instrument eller en autonom aktør?*



**Unni Claussen**

Masteroppgave

Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet,

**UNIVERSITETET I OSLO**

22. mai 2007



---

# *Forord*

Denne oppgaven er et resultat av langvarig interesse for EUs politiske system og Norges komplekse og ofte tabubelagte europapolitikk. Spesielt er oppgaven et resultat av et ønske om å studere norsk europapolitikk sett fra Brussel, et tema jeg mener delvis er oversett i faglitteraturen og i den offentlige debatten. Temaet for oppgaven er inspirert av en lærerik praktikantperiode ved Norges EU-delegasjon i Brussel våren 2006, der jeg fikk oppleve regjeringens "aktive europapolitikk" i praksis. Siden har jeg fått faglig påfyll og nye ideer ved å være studentstipendiat på ARENA, Senter for Europaforskning. ARENA-miljøet har bidratt til faglig inspirerende så vel som hyggelige rammer rundt oppgaveskrivingen.

En stor takk rettes til alle som har latt seg intervjuet og delt informasjon i forbindelse med datainnsamlingen. Informasjonsråd Rune Bjåstad ved EU-delegasjonen fortjener en spesiell takk for hjelp til tilrettelegging under feltarbeidet i Brussel. Jeg har forsøkt til det ytterste å anonymisere informantene, og håper derfor ingen føler seg "utlevert" i oppgaven. Hensikten har vært å kartlegge de politiske og byråkratiske prosessene, noe som naturlig nok har vært utfordrende i saker der få personer har vært involvert.

Mange har bidratt til å gjøre oppgaven bedre. Veilederen min Ulf Sverdrup skal ha en varm takk for å ha stilt høye krav, gitt meg konkrete innspill og vært en inspirasjonskilde. Takk også til Marte Grindaker for faglig og sosialt engasjement, Johan P. Olsen for rettleiding, Thea Corwin for gode kommentarer, Liv Claussen for korrekturlesning, Bjørgulf Claussen for nyttige innspill, og ikke minst Kristin Haugevik for gjennomlesing, uunnværlige råd og interessante teorediskusjoner.

*Unni Claussen*

Blindern, 16. mai 2007.

---

---

# Innhold

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 TEORI, DATAGRUNNLAG OG FREMGANGSMÅTE.....	4
1.2 SENTRALE BEGREPER .....	5
1.2.1 Flernivåstyring - mellom Oslo og Brussel.....	5
1.2.2 Delegering og koordinering av europapolitikken.....	7
1.2.3 Institusjonell autonomi .....	8
1.3 OPPGAVENS OPPBYGGING.....	9
<b>2. TO PERSPEKTIVER PÅ STATLIG STYRING</b> .....	<b>11</b>
2.1 RASJONALISTISK STYRINGSPERSPEKTIV .....	12
2.1.1 EU-delegasjonen som instrument .....	13
2.2 INSTITUSJONELT STYRINGSPERSPEKTIV .....	14
2.2.1 EU-delegasjonen som autonom aktør .....	16
2.3 AUTONOMI OPERASJONALISERT.....	17
2.4 TREKK VED ORGANISASJONEN .....	18
2.5 TREKK VED PROSESSENE .....	19
2.5.1 Handlingsrepertoar .....	20
2.5.2 Informasjonstilgang.....	21
2.5.3 Nasjonal oppmerksomhet.....	24
2.5.4 Trekk ved sentral kontroll.....	25
2.6 METODISKE VERKTØY OG MULIGHET FOR GENERALISERING .....	27
2.6.1 Bruk av intervjuer og samtaler.....	28
2.6.2 Anskaffelse og bruk av dokumentdata .....	30
2.7 METODISKE HOVEDUTFORDRINGER.....	32
<b>3. DEN NORSKE EU-DELEGASJONEN</b> .....	<b>34</b>
3.1 RETTIGHET OG AUTORITET .....	34
3.1.1 Uklart mandat - høye ambisjoner .....	35
3.3 ØKTE RESSURSER.....	37
3.3.1 Norsk samlingspunkt i Brussel .....	38
3.3.2 Senior relasjonsbyggere .....	39
3.4 KOMPETANSERIK OG KUNNSKAPSTUNG .....	42
3.4.1 Brussel som karrierevei.....	42
3.4.2 Informasjon- en kilde til innflytelse.....	43

---

3.4.3 Sentralt kompetansesenter.....	44
3.5 ORGANISASJONSKAPASITET .....	45
3.5.1 "Innfødt", men lojal .....	45
3.5.2 Horisontale utfordringer .....	47
3.5.3 Fremdeles noe lukket.....	47
3.5.4 Norge mot Europa .....	48
3.6 KONKLUSJON: EN POTENSIELT VIKTIG AKTØR I NORSK EUROPAPOLITIKK .....	50
<b>4. EU-DELEGASJONEN SOM AUTONOM AKTØR I PROSESSEN MOT NORSK EDA-AVTALE .....</b>	<b>51</b>
4.1 STORT HANDLINGSREPERTOAR.....	52
4.2 TILNÆRMET INFORMASJONSMONOPOL .....	57
4.2.1 Fra postkasse til velinformert aktør .....	57
4.3 LITEN NASJONAL OPPMERKSOMHET .....	59
4.3.1 Avtakende politisk fokus .....	60
4.3.2 En "glemt" sak i media.....	61
4.4 SPORADISK SENTRAL KONTROLL.....	62
4.5 KONKLUSJON: TILNÆRMET AUTONOM AKTØR.....	63
<b>5. EU-DELEGASJONEN SOM LYTTPOST I PROSESSEN MOT DELTAKELSE I EUS INNSATSSTYRKER.....</b>	<b>64</b>
5.1 MIDDELS HANDLINGSREPERTOAR .....	65
5.2 VIKTIG INFORMASJONSIHHENTER .....	67
5.3 MIDDELS NASJONAL OPPMERKSOMHET .....	70
5.3.1 Avtakende politisk debatt .....	71
5.3.2 Liten spalteplass for vital sak.....	73
5.4 MIDDELS SENTRAL KONTROLL .....	73
5.5 KONKLUSJON: FORSVARSPOLITIKK VIA STOCKHOLM .....	75
<b>6. EU-DELEGASJONEN SOM INSTRUMENTI FRAKOPLING FRA EUS TERRORLISTE .....</b>	<b>76</b>
6.1 SNEVERT HANDLINGSREPERTOAR.....	77
6.2 NEGATIV INFORMASJONSASYMMETRI.....	81
6.3 MIDDELS TIL STOR NASJONAL OPPMERKSOMHET .....	82
6.3.1 Stor politisk risiko.....	82
6.3.2 Lukket for pressen.....	84
6.4 FULT KONTROLLERT AV EU-EKSPERTER .....	84
6.5 KONKLUSJON: SKJØVET UT PÅ SIDELINJEN .....	85
<b>7. KONKLUSJON: EU-DELEGASJONEN SOM SEMI-AUTONOM AKTØR .....</b>	<b>87</b>
7.1 STUDIENS HOVEDOBSERVASJONER.....	87

---

---

7.1.1 Empiriske observasjoner .....	87
7.1.2 Teoretiske observasjoner .....	90
7.3 STUDIENS RELEVANS .....	92
<b>KILDELISTE .....</b>	<b>94</b>

---

## Forkortelser

<b>Ap</b>	Arbeiderpartiet
<b>COREPER</b>	Komiteen av permanente representanter
<b>DUUK</b>	Den utvidede utenrikskomité
<b>EDA</b>	Det europeiske forsvarsbyrå ( <i>European Defence Agency</i> )
<b>EP</b>	Europaparlamentet
<b>EFTA</b>	Det europeiske frihandelsforbund
<b>ESA</b>	EFTAs overvåkningsorgan
<b>ESDP</b>	EUs sikkerhets- og forsvarspolitik
<b>EU</b>	Den europeiske union
<b>EUBG</b>	EUs innsatsstyrker ( <i>European Union Battle Groups</i> )
<b>EUMS</b>	EUs militærstab
<b>EØS</b>	Europeisk økonomisk samarbeid
<b>FD</b>	Forsvarsdepartementet
<b>FUSP</b>	Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
<b>GAERC</b>	<i>General Affairs and External Relation Committee</i>
<b>Nato</b>	Den Nordatlantiske traktat-organisasjon
<b>NTB</b>	Norsk telegrambyrå
<b>P.M.</b>	Pro Memoria
<b>PC</b>	Political Committee
<b>RELEX</b>	Generaldirektoratet for eksterne relasjoner
<b>SMK</b>	Statsministerens kontor
<b>Sp</b>	Senterpartiet
<b>SV</b>	Sosialistisk venstreparti
<b>UD</b>	Det kgl. norske utenriksdepartement
<b>VEU</b>	Den vesteuropeiske union
<b>WEAG</b>	<i>Western European Armaments Group</i>
<b>WEAO</b>	<i>Western European Armaments Organisation</i>



---

## KAPITTEL 1

# Innledning

*Regjeringen vil føre en aktiv Europapolitikk på et bredt felt.  
Regjeringen vil legge vekt på arbeidet med å modernisere  
utenriktjenesten i retning av en åpen, dynamisk og  
fremtidsrettet kunnskapsorganisasjon.*

Soria Moria-erklæringen<sup>1</sup>

Denne oppgaven analyserer hvordan deler av den norske europapolitikken styres. Helt konkret analyserer oppgaven rollen til den norske EU-delegasjonen i Brussel i utforming og håndtering av europapolitikken på sikkerhets- og forsvarsfeltet. Er EU-delegasjonen et veltilpasset og nyttemaksimerende instrument for en enhetlig stat? Eller har den over tid utviklet seg til en mer selvstendig organisasjon som kan handle som en autonom aktør? I så fall, hva er det som avgjør EU-delegasjonens grad av autonomi i ulike saker?

Tidligere observasjoner av europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikkk viser at stadig flere avgjørelser fattes av nasjonale representanter i Brussel (Sjursen 1998). Samtidig ser man en utvisking av forholdet mellom innenriks- og utenrikspolitikkk i den europeiske forsvarspolitikken (Matlary og Østerud (red.) 2005). Det har blitt pekt på en fragmentering av nasjonalstatene i Europa som resultat av dypere europeisk integrasjon og økt myndighet til Europakommisjonen (Egeberg 2006). Man kan dermed spørre seg om det weberianske paradigmet om staten som en enhetlig aktør er i ferd med å slå sprekker innenfor deler av europeisk politikkk (Matlary og Østerud (red.) (2005). Spørsmålet er om dette mønsteret også gjelder for utenforlandet Norge. Denne oppgaven vil kunne bidra til å si noe om håndteringen av norsk europapolitikkk i en bredere europeisk kontekst. Det som er sikkert, er at EU-delegasjonen har fått betydelig større ansvar og viktighet i kraft av den nye Europameldingen (St.meld.nr. 23 (2005-2006)). Det er også nærliggende å tenke seg at den fysiske beliggenheten i Brussel, med nærhet til beslutningsprosessene og tilgang til nettverk, forsterker EU-delegasjonens rolle som selvstendig organisasjon og læringsarena.

---

<sup>1</sup> Regjeringen Stoltenberg II (2005:6).

Den norske EU-delegasjonen i Brussel har i liten grad vært gjenstand for forskning og analyse. Så langt jeg erfarer, har EU-delegasjonen vært studieobjekt i en tidligere hovedoppgave, da den ble studert som lobbyorganisasjon av Gro Jeppestøl (1999). Når det gjelder medlemsstaters faste representasjoner til EU har de vært gjenstand for noe forskning. Det mest omfattende bidraget er en empirisk studie av ti EU-medlemmers faste representasjoner, utgivelsen *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level* av Kassim, Menon, Peters, Wright (red.) (2001). Boka er et viktig bidrag til litteraturen omkring europeisk diplomati, og brukes i denne oppgaven til å trekke noen paralleller til den norske delegasjonen.

I studiet av Norges utenrikspolitikk har det vanligste vært å behandle den i et statssentrert perspektiv der det er Norges handlinger overfor andre stater og organisasjoner som vektlegges (Se blant annet Gjerdårker m.fl. (red.) 1997; Riste 2005). Egne erfaringer fra Brussel, som studentpraktikant ved EU-delegasjonen, tilsa at det er høyst relevant å studere forholdet mellom ulike aktører på nasjonalt nivå. Slik sett er denne oppgaven et forsøk på å "pakke opp staten" og studere norsk europapolitikk der den skapes. Denne tankegangen har hentet inspirasjon fra blant andre Graham T. Allison's (1969) analyse av nordamerikanske handlinger under Cuba-krisen og Robert Putnam's (1988) to-nivåspill om nasjonale faktorer i internasjonale forhandlinger. Selve denne politikktutformingen, samt den byråkratiske håndteringen av europapolitikken, er etter mitt skjønn et underkommunisert tema i den offentlige debatten omkring norsk europapolitikk. Ikke minst reiser beslutninger fattet i Brussel demokratiske problemstillinger. I tillegg forsterkes det lave fokuset på norsk Brussel-diplomati av et anstrengt forhold til EU i norsk offentlighet og liten kjennskap til EUs forsvars- og sikkerhetspolitikk (FUSP) blant nordmenn generelt. Konkret tar oppgaven mål av seg til å komme nærmere et svar på følgende problemstillinger:

1. *Opptrer EU-delegasjonen med autonomi i den norske europapolitikken på sikkerhets- og forsvarsfeltet?*
2. *I så fall, hvordan og i hvilken grad varierer autonomien i forhold til ulike trekk ved beslutningsprosessene nasjonalt og i kontakten med EU-systemet?*

Empirisk kastes det lys over problemstillingene ved både å studere de generelle organisatoriske evnene til EU-delegasjonen som en statlig aktør, og i tillegg til å undersøke tre konkrete politiske prosesser. Prosessene som studeres her er:

- ❖ Tilknytning til EUs forsvarsbyrå (EDA).
- ❖ Deltakelse i EUs innsatsstyrker.
- ❖ Frakopling fra EUs terrorliste.

EU-delegasjonens rolle i de tre prosessene analyseres med utgangspunkt i et teoretisk rammeverk som er bygget omkring henholdsvis et rasjonalistisk og et ny-institusjonelt perspektiv på statlig styring og delegering. Sakene er valgt ut fordi at de alle er av nyere dato og omhandler norsk deltakelse i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP). Dette innebærer at sakene ikke er relevante i forhold til EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet, noe som stiller dem utenfor de institusjonaliserte kontaktkanalene mellom Norge og EU. Imidlertid er prosessene ulike ved at de viser store variasjoner i indikatorer for EU-delegasjonens autonomi. Disse indikatorene er organisasjonens handlingsrepertoar vis-à-vis EU, dens informasjonstilgang, sakens oppmerksomhet nasjonalt, samt trekk ved kontrollen fra sentralforvaltningen. Sammen forventes indikatorene å dekke begrepet autonomi i denne konteksten.

Studien viser at det er bygget opp et stort apparat til å følge det norske arbeidet vis-à-vis EU i Brussel. EU-delegasjonen har fått tildelt en viktig rolle som kompetansesenter og kunnskapsbase for norske aktører og har ved hjelp av lobbyvirksomhet og uformelle kontaktmønstre tilgang på unik strategisk informasjon. Studien viser videre at EU-delegasjonen inntar ulike roller i ulike typer prosesser. Oppgaven viser hvorledes EU-delegasjonens rolle i saker på sikkerhets- og forsvarsfeltet varierer fra å være et lydige instrument, som i terrorlistesaken, til å opptre som en tilnærmet autonom aktør, som i prosessen mot en avtale med EUs forsvarsbyrå. Mange saker vil falle et sted mellom disse ytterpunktene, og dermed danne en middeltilstand. EU-delegasjonens rolle i saken omkring norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker er en illustrasjon på en slik mellomtilstand. Spørsmålet blir hvilke omstendigheter som avgjør EU-delegasjonens rolle.

Studiet er et *kritisk case* i to henseender. Kritisk case betyr at det at studieobjektet har potensial til å avkrefte minst én av de fremsatte teoriene i forskningsdesignet (Yin 1994:41). For det første er studiet av *norsk* europapolitikk et kritisk case fordi Norge som ikke-medlem står utenfor mye av det formelle samarbeidet i EU. Dermed blir fragmentering av den norske staten til fordel for større grad av styring på europeisk nivå mindre åpenbart enn for EUs egne medlemsstater. For det andre utgjør sikkerhets- og forsvarspolitik såkalt *high politics*

(Sjursen 1999:1), og er derfor et område hvor man ville forvente høy grad av kontroll og styring fra regjeringens og departementenes side. Dersom EU-delegasjonen nyter stor autonomi på dette feltet, kan det indikere stor grad av autonomi også på andre politikkområder. På denne måten tar oppgaven mål av seg til å forklare noe mer enn de tre prosessene alene. Det vil imidlertid ikke være mulig gjennom dette teoretiske designet å skape noen form for universell teoretisk modell, ei heller gi et nøyaktig speilbilde av EU-delegasjonens rolle i europapolitikken. Likevel bestreber studien seg på å indikere mulige sammenhenger også utover forsvars- og sikkerhetsfeltet.

### ***1.1 Teori, datagrunnlag og fremgangsmåte***

Det teoretiske rammeverket bygger på en kombinasjon av et rasjonalistisk og et ny-institusjonelt perspektiv på statlig styring. Det rasjonalistiske perspektivet er knyttet til klassisk statsvitenskaplig realisme (blant annet Morgenthau 1948; Waltz 1979), samt prinsipal-agent-teori representert hovedsakelig ved ideene til Mark A. Pollack (2003). Det ny-institusjonelle perspektivet baserer seg på ideene til James G. Mach og Johan P. Olsen fra 1980-tallet og frem til i dag.<sup>2</sup>

*Det rasjonalistiske perspektivet* anser staten for å være en aktør med monopol på legitim maktbruk innen et gitt territorium (Weber 1971). Ut fra et slikt systemorientert perspektiv vil man kunne anta at staten delegerer innflytelse og beslutningsmyndighet til EU-delegasjonen basert på rasjonell nytte-kost kalkulering. EU-delegasjonen vil dermed handle som et *instrument* for en relativt rasjonell sentralmyndighet. Til sammenlikning vektlegger *det ny-institusjonelle perspektivet* at *institusjoner* teller og har en uavhengig effekt på beslutningstakingen (Olsen 1988:20). Ny-institusjonalismen vektlegger blant annet den relative autonomien til politiske institusjoner (March og Olsen 1984:734). Perspektivet søker å forklare organisasjonenes indre dynamikk som en forklaringsfaktor for politikutfall. Sett fra dette perspektivet kan den norske europapolitikken forklares ut fra handlinger og ressurser til de ulike organisasjonene som er involvert i beslutningsprosessene. EU-delegasjonen antas å ha utviklet egne regler og prosedyrer og en særegen organisatorisk kapasitet. Perspektivet forstår norsk utenrikspolitikk som såkalt *input-politikk*, og er et

forsøk på å "pakke opp" staten og rette fokus mot dens ulike aktører som alle har sine institusjonelle strukturer (se blant annet March og Olsen 1989; Egeberg 1998 og 1999; Christensen m.fl. 2002; Kjos Fonn, Neumann og Sending 2006).

De to teoretiske perspektivene fungerer i denne oppgaven som komplementære snarere enn konkurrerende. I rammeverket fungerer de to perspektivene som ytterpunktene i en skala. Dette er i tråd med ideen om at perspektivene *sammen* i større grad kan innlemme hele bredden i den institusjonelle dynamikken (Checkel 1999:546). Teoriene etablerer antakelsen om at der EU-delegasjonen handler med stor grad av autonomi, vil det ny-institusjonelle perspektivet best tjene som forklaringsperspektiv, mens i prosesser der EU-delegasjonen handler med lav eller ingen autonomi, vil et rasjonalistisk perspektiv bedre fungere som verktøy.

Oppgavens analyser bygger på empiriske data innhentet gjennom 16 intervjuer med sentrale tjenestemenn for de tre aktuelle sakene, og for EU-delegasjonen som organisasjon. I tillegg anvendes dokumenter for å styrke datas reliabilitet og validitet. Det gis nærmere beskrivelser og begrunnelser for datainnsamling og metodevalg i kapittel 2.

## ***1.2 Sentrale begreper***

De følgende tre avsnittene utdyper og definerer noen helt sentrale begreper. Først diskuteres viktige momenter knyttet til statlig flernivåstyring, som er relevant for studiet av en aktør i skjæringsfeltet mellom nasjonal og europeisk politikk. Deretter følger en avklaring av hva som menes med delegering og koordinering i denne sammenhengen, før EU-delegasjonens institusjonelle autonomi problematiseres.

### ***1.2.1 Flernivåstyring - mellom Oslo og Brussel***

Det som i særlig grad gjør denne studien interessant, er at den reiser spørsmålet om hvordan styring foregår i en transnasjonal og globalisert verden, der skillet mellom nasjonal- og internasjonal politikk stadig viskes ut. Slik den internasjonale politikken har utviklet seg,

---

<sup>2</sup> Presentert av March og Olsen (1984) som en ny retning av den "gamle" institusjonalismen som et resultat av fornyet interesse for institusjonene. Dette sees igjen på som et resultat av modernisering av sosiale institusjoner som lover og byråkrati.

øker antall saker staten må og vil forholde seg til, og sakene blir stadig mer komplekse (Matlary og Østerud (red.) 2005; Hocking 2004). I EU arbeider ikke diplomatene innenfor statens "skall", men snarere innenfor stadig skiftende rammer der statens suverenitet endres i takt med globalisering og regionalisering (Hocking 2004:92). Diplomater som arbeider i Brussel sies ofte å ha "Janus-ansikt" – ett ansikt vendt mot hjemlandet og ett rettet mot EU-systemet (Lewis 2005). På samme måte kan nasjonale organisasjoner i EU-systemet sies å bære flere hatter – de står til ansvar for, og mottar impulser fra, både nasjonale og overnasjonale styringsnivåer, og at det på denne måten skjer en fragmentering av nasjonalstatene (Egeberg 2007). I analyser skilles ofte de ulike analysenivåene fra hverandre av nyttehensyn, men i praksis sammenflettes de kontinuerlig (Wright 1996:149).

Midt i dette landskapet befinner Norges EU-delegasjon i Brussel seg. EU-delegasjonen er en "satellitt" for den norske staten, hvis oppgave er å innhente, sile og overlevere informasjon fra EU-systemet til norske myndigheter, samt fronte norske synspunkter overfor aktører i EU-systemet (EU-delegasjonen 2006a). Samtidig må den forholde seg til det europeiske styringsnivået og et internasjonalt politisk miljø. EU-delegasjonen er Norges *største* utenriksstasjon i antall ansatte og er karakterisert av stor ekspertise både teknisk og EU-faglig. Dessuten er den Norges eneste delegasjon til en organisasjon landet ikke er medlem av. EU-delegasjonens mandat har med den siste Europameldingen blitt utvidet til å skulle være en nøkkelaktør for satsningen på norsk EU-kompetanse, samt være en ressurs i forhold til koordineringen av den norske europapolitikken (St.meld. nr. 23 (2005-2006)). Her får EU-delegasjonen "et særskilt ansvar for å varsle om nye initiativ og prosesser i EU, samt være et kompetansesenter for hele forvaltningen" (Ibid:34). Dette mandatet går lenger enn i den forrige regjeringens Europamelding (St.meld. nr. 12 (2000-2001)) der EU-delegasjonen ikke ble nevnt.

Fjernivåstyringen har demokratiske implikasjoner med tanke på ansvarlighet og nasjonal kontroll (Egeberg 2006:31-48). I dette tilfellet, hvem står de Brussel-byråkratiet til ansvar for? I hvilken grad har nasjonale myndigheter mulighet til å kontrollere arbeidet deres? Denne oppgaven vil videre utforske det faktum at EU-delegasjonen står til ansvar overfor norske myndigheter, men samtidig involveres i nettverk, komiteer og politikkarenaer på EU-nivå.

### 1.2.2 Delegering og koordinering av europapolitikken

Et sentralt spørsmål i denne studien er i hvor stor grad staten opptrer enhetlig i viktige politiske beslutningsprosesser. Det å "pakke opp staten", og studere hvordan politikktutformingene skjer i praksis, gir muligheten til å se nærmere på selve styringen av politikken. Dette gjøres ved å kartlegge hvilke aktører som setter dagsorden, som legger premissene og besitter den nødvendige informasjonen som skal til for å fatte utenrikspolitiske beslutninger (Allison 1969; Kjos Fonn (red.) 2006:10).

Tradisjonelt har europapolitikken vært kontrollert av Utenriksdepartementet (UD) og arbeidet har falt under utenrikspolitikk. En konsekvens av at skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk viskes ut, er at det oppstår et behov for mer og nye former for delegering og koordinering. Europapolitikken har utviklet seg til å bli altomfattende og inkluderer dermed både innenriks- og utenrikspolitikk. UD står dermed overfor en nærmest umulig oppgave med å opprettholde kontrollen over saksstrømmen, følge samtlige prosesser og koordinere en stadig mer omfattende utenrikspolitikk (Græger og Neumann 2006). På 1980-tallet mente den amerikanske forskeren Maurice East (East og Salomonsen 1981; East 1982:26-27) at norsk UD hadde valgt å overse både globaliseringen og den økte saksmengden. I sin nylige studie av UD's historie påpeker Iver B. Neumann og Halvard Leira (2005:395) ikke bare at East sin kritikk 20 år tidligere stemte, men også at problemet har økt i omfang. Neumann og Leira (ibid.) påpeker at det som skal koordineres har blitt langt mer omfattende, og UD, som skal stå for koordineringen, er langt mindre koordinert enn noen gang.

Et resultat er at UD delegerer og koordinerer saker innad i UD-systemet og mellom statlige enheter. Dette får konsekvenser for EU-delegasjonen i form av flere arbeidsoppgaver både på det tradisjonelle utenriks- og på innenriksområdet. Fagdepartementene involveres i flere EU-saker enn tidligere, og sender fortløpende tjenestemenn til Brussel. Denne trenden har blitt omtalt som en gradvis "europeisering" av det norske politiske systemet (Sverdrup 1998:149). Samtidig delegerer UD oppgaver og ansvar til EU-delegasjonen når det er formålstjenelig.

Siden rosessene som studeres i denne oppgaven omfatter sikkerhets- og forsvarspolitikk, blir koordineringen mellom UD og Forsvarsdepartementet (FD) et viktig element i analysen. UD er større, mer komplekst og yngre enn FD, som kan karakteriseres

som lite, gammelt og spesialisert (Græger og Neumann 2006:67). UD har 25-30 ganger flere ansatte utstasjonert ved utenriksstasjoner (ibid.). FD fikk hovedansvaret for samarbeidet med Nato i 1949, men på samtlige nivåer har UD klart å beholde et statusovertak på FD, noe som er interessant med tanke på at arbeidsområdene deres stadig blir mer overlappende. I europaspørsmål mener imidlertid Nina Græger og Iver B. Neumann (Ibid.:73) at UD har tapt funksjoner til andre fagdepartement, blant annet som en følge av europeisering. Likevel har UD hatt klart høyere status i sentraladministrasjonen og i det politiske miljø enn FD (Ibid.:82). I de tre beslutningspolitiske prosessene i denne studien, blir det tydelig at Nato-delegasjonen, ledet av FD, har mistet funksjoner til EU-delegasjonen, som ledes av UD. (Se blant annet kapittel fire her).

### ***1.2.3 Institusjonell autonomi***

For å komme frem til kjernen av begrepet 'institusjonell autonomi' kreves det en avklaring av begrepet 'delegering'. Graden av autonomi avhenger naturlig nok av den makten og innflytelsen EU-delegasjonen har fått delegert fra politikerne og departementene. Mark A. Pollack (2003) fremsetter to variabler som har til hensikt å forklare delegering av myndighet fra en prinsipal til en agent: For det første opprettholder delegeringen et informasjonsrasjonale som skapes på komplekse saksområder der det hersker usikkerhet. For det andre skaper delegering kredibilitet for myndighetene (ibid.:7). Ved å ha en ressurssterk og faglig kompetent delegasjon i Brussel kan nasjonale myndigheter skaffe seg nødvendig informasjon om komplekse prosesser i EU-systemet og dermed skape tillit omkring norsk deltakelse i EUs programmer og prosjekter, samt sørge for at myndighetene blir tidlig varslet om kommende saker. På samme tid skaper delegering et potensielt problem når agenten - EU-delegasjonen - har motstridende preferanser fra prinsipalen - departement og politisk ledelse (Ibid.:5). Det hadde for eksempel oppstått et legitimitetsproblem dersom EU-delegasjonen arbeidet etter sin egen agenda og sine egne interesser som pådriver for norsk deltakelse i EU på områder regjeringen ikke gikk inn for. Kontrollmekanismene til prinsipalen er imidlertid kostbare og sjelden fullstendig effektive. *Autonomien* varierer derfor i følge Pollack (2003:7) med effektiviteten og kredibiliteten til ulike kontrollmekanismer. Disse varierer mellom organisasjoner, mellom prosesser og over tid.



Pollacks beskrivelse av autonomi trenger supplering. Separasjon av innflytelse og ansvar innebærer nemlig ikke nødvendigvis autonomi (Pollitt og Talbot 2004:9). I studiet av en kompleks organisasjon som EU-delegasjonen er det viktig å innlemme institusjonell autonomi i en bredere sammenheng enn kun en effekt av sentralmyndighetenes kontrollmekanismer. Denne oppgaven utforsker flere faktorer enn de rent instrumentelle. I tråd med et ny-institusjonelt perspektiv (se March og Olsen 1989; 1995 og Olsen 1988; 1992; 2002) innebærer institusjonell autonomi også normbasert og identitetsskapende myndighet, som det å være en toneangivende og selvstendig organisasjon som legger premisser for nasjonal politikk. Det vil være nærliggende å tenke seg at for EU-delegasjonens del, vil myndighet til å lære opp andre norske aktører i hva som er viktig i norsk europapolitikk, samt være en premissleverandør og idéskaper for norske synspunkt og norsk politikk, bidra til å fremme institusjonell autonomi.

### ***1.3 Oppgavens oppbygging***

I det påfølgende *kapittel to* presenteres oppgavens teoretiske rammeverk og den analytiske modellen som blir anvendt i analysene av EU-delegasjonens institusjonelle autonomi. Særlig vektlegges fire indikatorer som operasjonaliserer begrepet autonomi i prosesser, nemlig handlingsrepertoar, informasjonstilgang, nasjonal oppmerksomhet og trekk ved sentral kontroll. I tillegg skisseres faktorer for studiet av permanente trekk ved organisasjonen. Til slutt diskuteres den metodiske fremgangsmåten og de innsamlede datas validitet og reliabilitet.

*Kapittel tre* gir en generell analyse av EU-delegasjonen som statlig organisasjon med basis i et sett faktorer for organisatoriske evner. Gjennomgangen skisserer et kompetansesenter og en informasjonsinnhenter med mange ressurser. Organisasjon spiller en sentral rolle i norsk europapolitikk med potensial til å handle som en autonom aktør.

Siste del av oppgaven analyserer EU-delegasjonens rolle i tre sikkerhetspolitiske prosesser. *Kapittel fire* viser at EU-delegasjonen under visse omstendigheter kan opptre som en tilnærmet autonom aktør. Kapitlet analyserer prosessen mot og oppfølgingen av en norsk tilknytningsavtale med EUs forsvarsbyrå. Mot slutten av prosessen fikk EU-delegasjonen en sentral håndteringsmessig rolle for å få en norsk avtale på plass. EU-delegasjonen tok i bruk selvstendige, pragmatiske og kreative løsninger, som i stor grad var

avhengig av tilgang på informasjon via uformell kontakt. Saken står som et eksempel på effektiv og vellykket koordinering mellom ulike statlige aktører, og viser at ressurser på ESDP-området flyttes fra Nato-delegasjonen til EU-delegasjonen.

*Kapittel fem* viser at EU-delegasjonen under andre omstendigheter kan opptre som en semi-autonom aktør. Analysen indikerer at dette var tilfellet rundt avtalen om norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker (EUBG). Saken illustrerer hvordan utfallet av en svært politisert sak også avhenger av unik informasjon fra utsendingene i Brussel fremskaffet gjennom deltakelse i politikknettverk og via relasjonsbygging. Saken fremstår som et eksempel på en mellomtilstand, der EU-delegasjonen var en selvstendig lyttepost, men samtidig disiplinert.

*Kapittel seks* viser at EU-delegasjonen gitt visse omstendigheter kan opptre som et lydige instrument. Saken det her dreier seg om er EU-delegasjonens rolle i beslutningen om å bryte samarbeidet med EU på terrorlisting. Analysen tegner opp en sak karakterisert av hurtige avgjørelser, stor politisk risiko, og uenighet innad i UD. Observasjonene viser at EU-delegasjonens rolle i denne saken var minimal, og begrenset til å være det norske sendebudet overfor EU-systemet. Saken illustrerer EU-delegasjonen som et velfungerende instrument uten mulighet for autonom handling, ei heller rådgivning til sentrale myndigheter.

Til slutt oppsummerer *kapittel sju* de empiriske observasjonene og de teoretiske implikasjonene av studien. I teoridiskusjonene vektlegges observasjonenes gyldighetsområde utover studieobjektet og saksfeltet. Til slutt diskuteres observasjonenes relevans i en bredere europeisk kontekst, det vil si for forskningen på ESDP og flernivåstyring.

---

## KAPITTEL 2

# *To perspektiver på statlig styring*

*Surround yourself with the best people you can find, delegate authority, and don't interfere.*

Ronald Reagan 1986

Dette kapitlet etablerer et teoretisk rammeverk for å forklare EU-delegasjonens ulike roller og dertil varierende autonomi i ulike beslutningsprosesser på sikkerhets- og forsvarsfeltet. Kapitlet tar utgangspunkt i to ulike perspektiver på statlig styring og delegering av myndighet. På den ene siden presenteres et rasjonalistisk perspektiv, der den suverene staten delegerer ansvar og myndighet til lavere styringsnivåer for å redusere transaksjonskostnadene. I tråd med dette perspektivet vil EU-delegasjonen fungere som et instrument i et ideelt prinsipal-agent-forhold. På den andre siden fremsettes et ny-institusjonelt perspektiv som anser statsforvaltningen som et konglomerat av interesser og preferanser bestående av en rekke semi-autonome aktører som handler mer eller mindre autonomt. Innenfor det førstnevnte perspektivet er staten hovedaktør, mens det ny-institusjonelle perspektivet har organisasjonene i fokus og setter den byråkratiske politikkkutforming sentralt.

Rammeverket tar utgangspunkt i at gyldighetsområdet til de to perspektivene er betinget av ulike faktorer på EU-nivå og på nasjonalt nivå. Dermed antas det at *begge* perspektivene vil være fruktbare for å forklare EU-delegasjonens rolle i europapolitikken. Hypotesen går dermed ut på at EU-delegasjonen under visse betingelser har mulighet til å påvirke deler av europapolitikken på tvers av saker, sektorer og personansvar. Spørsmålet blir da under hvilke omstendigheter EU-delegasjonen som organisasjon opptrer med autonomi, og under hvilke omstendigheter den inntar rollen som instrument og agent for departementet og regjeringen. Dette kapitlet tar mål av seg til å finne fram til de sentrale og relevante indikatorene som operasjonaliserer begrepet autonomi.

Kapittelet er strukturert på følgende måte: Først diskuteres de to perspektivene på statlig styring. Deretter presenteres et sett faktorer for analyse av generelle trekk ved selve organisasjonen. Deretter utledes fire indikatorer for institusjonell autonomi med tilhørende operasjonaliseringer, hypoteser og teoretiske begrunnelser. Avslutningsvis presenteres den metodiske fremgangsmåten for datainnsamling og analyse, før de metodologiske hovedutfordringene tas opp til diskusjon.

## ***2.1 Rasjonalistisk styringsperspektiv***

Det rasjonalistiske styringsperspektivet tar utgangspunkt i at aktører handler nyttemaksimerende og hovedsakelig er motivert av egeninteresse (Hovi og Rasch 1993:25). Rasjonaliteten vil i mange tilfeller være begrenset, men i følge dette perspektivet antas det at de fleste opptrer rasjonelt det meste av tiden (Ibid.:26).

Rasjonalistiske perspektiver vil naturlig variere mye med hvem som ansees å være aktøren i analysen. Denne oppgaven befinner seg i skjæringsfeltet mellom nasjonal og internasjonal politikk. Dette byr på en teoretisk utfordring med tanke på analysenivå. Oppgaven har klare elementer av internasjonal politikk fordi europapolitikken må sees i sammenheng med interaksjonen på det europeiske - og det internasjonale nivået. Når et rasjonalistisk perspektiv anvendes på internasjonal politikk, utgjør normalt *nasjonalstaten* den grunnleggende analyseenheten. I praksis betyr dette at stater behandles som enhetlige og rasjonelle aktører (Ibid.:28). Det rasjonalistiske styringsperspektivet i IP er knyttet opp til klassisk politisk realisme der utenrikspolitikk er forstått som nasjonale interesser. Statlig atferd er handlinger valgt av en enhetlig og rasjonell beslutningstaker som er sentralt kontrollert, fullstendig informert og verdimaksimerende. Ved å studere det internasjonale systemet under ett, har forskeren mulighet til å peke på nasjonale svar på systemiske stimuli, som for eksempel maktbalanse, anarki eller hegemoni (Singer 1961:82).

Den klassiske politiske realisten Hans J. Morgenthau (1948:4) ser på politikken som styrt av objektive lover der statene opererer i et internasjonalt hierarki som er definert ut fra makt (Ibid.:5). Neorealisten Kenneth Waltz (1979:126) vektlegger at stater er mer interessert i å sikre sin posisjon i det internasjonale hierarkiet enn å maksimere sin relative makt. Waltz tar i bruk økonomisk funderte og overgripende modeller der han blant annet peker på at

strukturelle begrensninger forklarer hvorfor de samme metodene gang på gang blir brukt til tross for ulikheter mellom personene og statene som tar dem i bruk (Waltz 1979:117). Dermed har heller ikke internasjonale institusjoner mer makt enn den makten statene tillegger dem. Et viktig poeng innen realiseretningen er at nasjonale faktorer holdes konstante. Et eksempel er den strategiske realisten Thomas Schellings (1980) studier av diplomati der selve diplomatene og ambassadene holdes utenfor analysen i studiet av hvordan makt mest mulig hensiktsmessig kan brukes for å oppnå militære målsettinger.

Stater vil imidlertid oppleve å handle under usikkerhet og begrenset rasjonalitet. En slik situasjon kan oppstå når antall utenrikspolitiske saker øker og deres kompleksitet forsterkes. Staten vil da se seg tjent med å delegerer ansvar til lavere eller høyere (overnasjonale) myndighetsnivåer (Pollack 2003). Klassisk prinsipal-agent-teori legger til grunn at sentrale statlige aktører sitter i førersetet, men at de aldri fullt ut kan kontrollere agenten (Epstein og O'Halloran 1999:28-29). Staten vil påse at den er i stand til å kontrollere og instruere agenten. Likevel er det problematisk å se for seg at en stat vil kunne opptre fullstendig enhetlig etter å ha delegert vekk myndighet. Til tross for mangelen på fullstendig kontroll råder i det rasjonalistiske perspektivet prinsippet om at det er tette koplinger mellom prinsipalen og agenten og at byråkratene generelt opptrer lojalt overfor politisk ledelse. Den gjennomgående oppfatningen i store deler av prinsipal-agent-litteraturen er at prinsipalen kan løse interessekonflikter mellom aktører ved nøye delegering, men at den aldri kan kontrollere agenten fullt ut (Epstein og O'Halloran 1999:28-29). Neste avsnitt viser hvordan EU-delegasjonens rolle fremstår i et rasjonalistisk perspektiv.

### ***2.1.1 EU-delegasjonen som instrument***

I følge den rasjonalistiske logikken fungerer EU-delegasjonen som en agent for oppnåelse av ett eller flere av den norske statens målsettinger, og er tett koplet til sentralmyndigheten. Sentralforvaltningen i Oslo sitter i førersetet, organisert etter en *top-down*-struktur, og delegerer ansvar og myndighet til byråkratene i Brussel for å minimere transaksjonskostnadene i møtet med det europeiske styringsnivået. EU-delegasjonen fungerer hovedsakelig slik sett som sentralmyndighetenes *instrument* for innhenting av informasjon og som en ivaretager av norske interesser vis-à-vis EU. Byråkratene både i Oslo og Brussel er lojale overfor regjeringens oppfatninger og målsettinger generelt, og overfor

Europameldingen spesielt. Arbeidet forventes å være effektivt koordinert og gi relativt lite rom for at EU-delegasjonen og dens tjenestemenn kan handle på egne initiativ. Arbeidet til EU-delegasjonen styres fra sentralt hold gjennom instruksjon, fastsatte regler, kontroll og etterprøving. EU-delegasjonen vil ifølge det rasjonalistiske styringsperspektivet ha liten reell innflytelse både i utformingen og håndteringen av europapolitikken. EU-delegasjonen er det den har blitt utformet som gjennom delegering, og har dermed ikke mer innflytelse eller autonomi enn det sentralmyndighetens organiserings- og koordineringsmekanismer tillater. *Det rasjonalistiske styringsperspektivet vil dermed innebære liten grad av reell institusjonell autonomi til EU-delegasjonen.*

”Hvordan er det mulig å studere staters internasjonale relasjoner uten å inkludere noe om de *interne* relasjonene i forklaringen og vise versa?,” spør Stefano Guzzini (1998:9) (min utheving). Utsagnet illustrerer kjernen i kritikken mot det rasjonalistiske perspektivet, som i grove trekk går ut på at det overdriver systemets innvirkning på de nasjonale aktørene, og dermed underspiller påvirkningen fra andre aktører (Singer 1961:80). Perspektivet støter dermed på det klassiske problemet med metodologisk individualisme, som problematiserer ideen om at en stat kan opptre enhetlig når den består av nyttemaksimerende individer, og som videre sier at alle sosiale fenomener i siste instans bør forklares med utgangspunkt i enkeltindivider (Hovi og Rasch 1993:29). Ved å ikke ta høyde for aktørene innad i staten, skaper den realistiske retningen innen statsvitenskapen det som gjerne omtales som en ”svart boks” som skjuler selve politikkutformingen (Finnemore 1996). Allison (1969/1971) studie av Cuba-krisen ble et vendepunkt for forskningen på internasjonale relasjoner (IR) ved at selve politikkutformingen ble vektlagt og rasjonalitetstanken nedtonet (Guzzini 1998:64-65). Vi skal nå gå over til å se hvordan EU-delegasjonens rolle kan beskrives i det rasjonalistiske perspektivet.

## ***2.2 Institusjonelt styringsperspektiv***

Et ny-institusjonelt perspektiv imøtekommer noe av kritikken mot det rasjonalistiske perspektivet, og forsøker å åpne ”den svarte boksen” der selve politikken skapes. Dette gjøres ved å fokusere på institusjoner og gå inn i den enkelte organisasjon. En av grunnideene bak det ny-institusjonelle perspektivet er at de politiske *institusjonene* sees på

som byggeblokkene i politisk liv (Olsen 1988:15), og danner et konglomerat av interesser og preferanser mellom statlige aktører. Olsens (1992) *institusjonell autonomi*-teori forfølger tanken om at menneskelig handling blir styrt av en logikk for *riktig* atferd, fremfor nyttekalkulerende og nyttemaksimerende atferd (Ibid.:7). Videre fokuserer ny-institusjonell tenkning på autonomien til politiske institusjoner, som lover og byråkrati, samt viktigheten av symbolske handlinger (March og Olsen 1984:734).

March og Olsen (2005:4) definerer formelle organisasjoner som "samlinger av strukturer, regler og standardprosedyrer som har en delvis autonom rolle i det politiske liv, som guider tjenestemennene til å systematisk vektlegge visse aspekter ved den organisatoriske virkeligheten". Definisjonen problematiserer ideen om staten som en sentralisert og samordnet aktør med tydelige preferanser (Olsen 1988:123), og ser på forholdet mellom prinsipalen og agenten som løserer koplet (se bl.a. Sverdrup 2000). Av dette følger at hvilke handlingsalternativer som er mulige, avhenger av organisatoriske reguleringer og ressurser. Hva som er de gjeldene regler og prosedyrer, vil i dette tilfellet variere fra tjenestemann til tjenestemann, mellom departementer og i forhold til aktørens plass i beslutningshierarkiet. Et viktig element i dette perspektivet er at innflytelse i stor grad avhenger av ressursfordeling og koalisjonsdannelse. *Hvem* som representerer staten er dermed viktig for utfallet.

Et siste, men viktig element innen det ny-institusjonelle perspektivet, er å se organisasjoner som lærings- og sosialiseringsarenaer. Organisasjonene ansees for å påvirke den kognitive og moralske utviklingen av deltakerne, og er dermed noe mer enn strukturer som påvirker menneskelig nytte og kalkulering (Olsen 1992:14). En studie av en organisasjon i statsforvaltningen innbyr derfor til en diskusjon omkring organisasjonens evne til å tilpasse seg miljøet rundt og dette miljøets evne til å kvitte seg med ikke-fungerende institusjoner (Ibid.). Rutiner og identifisering som resultat av å bli eksponert for en viss informasjon skaper egne institusjonelle holdninger og identifikasjoner (se March og Simon 1958). Dermed er byråkratisk autonomi drevet av organisatoriske faktorer. Den atferdsmessige autonomien til tjenestemennene blir derfor betydelig påvirket av de organisatoriske strukturene som omgir dem (Trondal 2007). Neste avsnitt diskuterer EU-delegasjonens generelle rolle sett i et ny-institusjonelt perspektiv.

### 2.2.1 EU-delegasjonen som autonom aktør

I tråd med det ny-institusjonelle perspektivet vil EU-delegasjonens tjenestemenn forventes å handle etter et sett standardprosedyrer som gjelder nettopp for denne organisasjonen. I det ny-institusjonelle perspektivet vil man anta at EU-delegasjonen over tid utvikler sin egen identitet og organisasjonskultur med sitt eget sett av standardprosedyrer. Dette vil avhenge av hvor lenge tjenestemannen har arbeidet ved delegasjonen og de institusjonelle tilknytningene de har til hjemlige departementer. Det som gjør EU-delegasjonen enda mer kompleks er at tjenestemennene i stor grad føler tilknytning til sine fagdepartement i Oslo og følger deres prosedyrer og regler i tillegg til de som kan ha utviklet seg innenfor EU-delegasjonen.

I følge ideen om at politikken avgjøres av et konglomerat av statlige organisasjoner, vil handlingene og ressursene til EU-delegasjonen i *samspill* med andre aktører som Nato-delegasjonen, UD, FD, Internasjonal avdeling ved SMK, samt regjeringen, avgjøre den enkelte aktørs rolle i beslutningsprosessene. EU-delegasjonen forventes å være utsatt for liten grad av sentral kontroll, være i stand til å utarbeide, direkte eller indirekte, sine egne instruksjoner, og generelt øve innflytelse i den norske europapolitikken som en forholdsvis autonom utenrikspolitisk aktør. Som en løst kopledd organisasjon vil EU-delegasjonen i stor grad bestemme hva den skal arbeide med og hvilke handlingsalternativer som bør velges.

Denne ideen om at "institusjoner teller" betyr at hvorvidt EU-delegasjonen er involvert i en sak eller ei, får betydning. EU-delegasjonens ressurser i form av informasjon, kunnskap, ekspertise, erfaring, budsjetter og representasjonsfasiliteter har dermed innvirkning på politikutfallet. De norske utsendingene ved EU-delegasjonen er eksperter på sine politikkområder og former koalisjoner eller segmenter som det er vanskelig å påvirke utenfra (Olsen 1988:19). Spesielt vil dette komme til uttrykk gjennom deltakelse i politikknnettverk. Innenfor det ny-institusjonelle perspektivet innebærer institusjonell autonomi en selvstendig politikktutformerrolle gjennom blant annet kontakt med transgovernmentale nettverk og pleie av andre relasjoner i Brussel. Perspektivet vil derfor sterkt vektlegge EU-delegasjonens deltakelse i slike overnasjonale, sektorvise og profesjonelle nettverk. I tillegg vil EU-delegasjonen bli utsatt for innflytelse utenfra, som læring gjennom kontakt med kolleger fra det europeiske diplomatiet. Det ny-institusjonelle



styringsperspektivet vil ut fra den overnevnte diskusjonen innebære stor grad av autonomi i favør av EU-delegasjonen.

Også det ny-institusjonelle perspektivet er problematisk. For det første skaper de som regel komplekse modeller som ikke er like fruktbare og generaliserbare som de rasjonalistiske modellene. For det andre kan de sies å overse det faktum at sosial samhandling i enkelte tilfeller handler om strategisk handling og egennyttig atferd (Checkel 1999:546). Videre er det metodologisk vanskelig å "måle" trekk ved organisasjonen som sosialisering, læring og handling etter standardprosedyrer (Ibid.) Perspektivet kan dessuten kritiseres for å tillegge byråkratiet og organisasjonene for mye vekt, på bekostning av helheten i samspillet mellom stater. På denne måten kan det skimtes et underliggende normativt utsagn om at stater er et onde og at de som regel forholder seg passivt.

### ***2.3 Operasjonalisering av autonomi***

Sosiale fenomener ansees ofte som for komplekse til å kunne forklares ut fra ett perspektiv alene (Checkel 1999; Caporaso m.fl. 2003). Rammeverket som skisseres bestreber seg på å anvende mellomskalateori, eller såkalt *middle range*-teori<sup>3</sup> i form av en kombinasjon av perspektivene. Slik mellomskalateori innebærer å kunne forklare *elementer* av den sosiale virkeligheten og beveger seg vekk fra de overgripende og generaliserbare *grand theories* (Rosamond 2007:118-120). Denne bruken av teori henspeiler på en oppfatning om at det finnes et repertoar for styring og utførelse av norsk europapolitikk. Slik sett blir analysene av politikken et slags lappeteppe der ulike deler settes sammen til et større bilde. Det er en slik mellomløsning jeg mener bør ligge til grunn for tolkningene i de empiriske dataene. Dette senker de teoretiske ambisjonene og går på bekostning av observasjonenes fruktbarhet, men vil til gjengjeld gi et mer komplekst og detaljert bilde av EU-delegasjonens rolle, og vil i større grad beholde fokus på oppgavens problemstilling snarere enn på gjeldene teoretiske konvensjoner.

De neste fem avsnittene presenterer og diskuterer operasjonaliseringer av autonomi. Først presenteres et sett faktorer som tar for seg permanente trekk ved en organisasjon.

---

<sup>3</sup> Først utviklet av sosiologen Robert K. Merton (1949) som et forsøk på å bygge bro mellom deskriptive studier og overgripende *grand theories*. Det finnes så vidt forfatteren bekjent ingen etablert norsk oversettelse av begrepet.

Deretter diskuteres fire indikatorer for autonomi i prosesser, som forventes å variere med omstendigheter på det nasjonale nivået og i kontakten med EU-systemet. De fire indikatorene inkluderer omstendigheter både på det nasjonale – og det europeiske nivået og illustrerer slik "dobbeltheten" ved EU-delegasjonen som en aktør som opererer på tvers av styringsnivåer. Man kan spørre seg om disse indikatorene er dekkende for autonomi i denne sammenhengen, eller om det er andre relevante faktorer som burde vært inkludert. Jeg vil argumentere for at de valgte forklaringsindikatorene dekker inn det meste av EU-delegasjonens latente og faktiske autonomi. I det følgende operasjonaliseres indikatorene og begrunnes teoretisk.

## ***2.4 Trekk ved organisasjonen***

Før autonomien i enkeltprosesser kan studeres nærmere, er det essensielt å finne frem til et rammeverk for analyser av EU-delegasjonen som organisasjon. Her presenteres faktorer som ikke forventes å variere i særlig grad. Faktorene er hentet fra organisasjonsteori, mer spesifikt fra rammeverket til March og Olsen (1995:91-121) for studiet av utviklingen av organisatoriske evner. Reformen og endring i en organisasjon krever organisatoriske evner og kapasitet for å stabilisere oppmerksomheten, mobilisere ressurser og hankses med motstand (March og Olsen 1989). I forhold til politisk styring i demokratiske systemer skiller March og Olsen grovt sett mellom fire typer slike evner: 1) rettigheter og autoritet, 2) ressurser, 3) kunnskap og kompetanse og 4) organisasjonskapasitet (March og Olsen 1995:92).

Dette settet av faktorer utgjør alle viktige elementer i en organisasjon for å demme opp for problemer knyttet til koordinering, kontroll, mobilisering, motivasjon, og kollektive forventninger (Ibid.:95). For å unngå ressursløsning kreves det at de ansatte blir konsultert, involvert og lyttet til. Resurser må utnyttes og oppmerksomheten må være fokusert (Ibid.). *Rettigheter og autoritet* er nødvendig for organisasjoner og tjenestemenn for å skaffe seg legitimitet og innflytelse over bruken av ressurser og handlinger (March og Olsen 1995:92). Disse er ofte nedfelt i formelle regler, som ofte er vanskelige å følge i det daglige politiske liv (Ibid.). Med *ressurser* menes i denne sammenheng det som gjør individer i stand til å gjøre (eller være) noe, eller få andre til å gjøre (eller være) noe (Ibid.:93). Organisatoriske ressurser

er viktige fordi de setter individene i stand til å følge regler og rutiner, og avgjør om organisasjonen kan nå sine målsettinger (March og Olsen 2005:4). Ressurser inkluderer både de *individuelle*, og de *institusjonelle* ressursene organisasjonen besitter. *Kunnskap og kompetanse* besittes både av individer, profesjoner og institusjoner (March og Olsen 1995:94). Riktig atferd er helt avhengig av kunnskap, og kunnskap er videre selve grunnsteinen for politisk kapasitet i moderne demokratier (Ibid.). Slik sett vet politikerne at de er avhengige av byråkrater, men på samme tid forsøker de å minske byråkratenes dominans (Ibid.). Til slutt utgjør *organisasjonskapasiteten* effektiv bruk av de tre overnevnte evnene. Organisasjonskapasitet ser på om organisasjonen har talent for å koordinere, samhandle, motivere og planlegge aktiviteten (Ibid.:96). Sammen strukturerer disse faktorene analysen av EU-delegasjonens organisatoriske evner som behandles i kapittel tre.

## ***2.5 Trekk ved prosessene***

Det forrige avsnittet så på mer eller mindre faste trekk ved organisasjonen. Nå dreies oppmerksomheten mot faktorer som forventes å variere i ulike prosesser. I de følgende avsnittene operasjonaliseres begrepet autonomi i politiske prosesser. Diskusjonen av de fire operasjonaliseringene av autonomi sammenfattes i modell 1. Det er viktig å bemerke at autonomi her er et kontinuum der henholdsvis 'liten' og 'stor' danner ytterpunktene. Modellen angir forventede funn for hver av de fire indikatorene der EU-delegasjonen henholdsvis inntar rollen som instrument og semi-autonom aktør. Hver av de fire indikatorene begrunnes nærmere under.

Analysenivå	Indikatorer for autonomi	Grad av autonomi	
		Liten	Stor
EU-nivå	<b>Handlingsrepertoar</b>	Snevert. Basert på instruksjon	Bredt Egne initiativ.
	<b>Informasjonsasymmetri</b>	Nasjonale myndigheter godt orientert. Effektiv og objektiv rapportering.	Informasjon flyter ikke fritt. Sentralmyndighet ikke oversikt over muligheter. Info siles. Mye informasjon gjør situasjonen uoversiktlig.
Nasjonalt nivå	<b>Oppmerksomhet</b>	Kontinuerlig og intens	Sekvensiell og avskjermet
	<b>Trekk ved sentral kontroll</b>	Helhetlig og omfattende. Fokus på EU-saker.	Delvis og sporadisk. Mindre fokus på EU-saker.
Kjennetegn ved EU-delegasjonen		<b>Instrument</b>	<b>Autonom aktør</b>

**Modell 1.** Sammenfatning av trekk ved analysens fire operasjonaliseringer av autonomi.

### 2.5.1 Handlingsrepertoar

Alle organisasjoner har et sett tilgjengelige handlingsalternativer tilpasset ulike situasjoner, og som i større eller mindre grad blir benyttet (March og Simon 1958:155). Handlingsrepertoar er en sentral faktor både hos Allison (1969:700-701), da referert til som 'repertoar', og hos March og Simon (1958). Allison (Ibid.) ser på dette som listen over relevante typer av aktivitet for å håndtere en gitt situasjon. I hvor stor grad dette handlingsrepertoaret er styrt ut fra organisasjonenes egenutviklede programmer, og i hvor stor grad det er bestemt av den delegerte myndigheten, treffer kjernen i de to perspektivene for statlig styring. Med handlingsrepertoar i denne sammenhengen menes kontakten inn i EU-systemet. Det vil si kontaktflater, strategier og koordinering med organer og aktører i EU og i medlemsstatene. Handlingsrepertoar er derfor ikke ensbetydende med autonomi. EU-delegasjonen kan være aktiv vis-à-vis aktører i Brussel uten at dette nødvendigvis gir den autonomi på den nasjonale arena. Antakelsene her går ut på at det er en positiv sammenheng mellom indikatoren bredt handlingsrepertoar og autonomi. Med andre ord: *Dersom EU delegasjonen har mange tilgjengelig programmer og handlingsrommet er stort, blir også graden av autonomi større.*

Operasjonaliseringen av indikatoren tar utgangspunkt i Kassims m.fl. (2001:33-38) liste over ulike *upstream*-funksjoner, det vil si kontakt og koordinering inn i EU-systemet.

EU-delegasjonen kan blant annet ha følgende funksjoner: Sendebud, offisielt kontaktpunkt, base for internasjonale forhandlinger, informasjonskilde og "antenne", kontakt for representanter fra andre medlemsland, påvirker av EUs agenda, forhandler i arbeidsgrupper, kontaktpunkt for private interesser og overfor media.

I et rasjonalistisk perspektiv vil handlingsrommet i stor grad være bestemt ut fra sentralmyndighetens delegering av oppgaver og ansvar. Handlingsrepertoaret til agenten, nemlig EU-delegasjonen, vil være snevert og basert på instruksjon. Et ny-institusjonelt perspektiv, på den annen side, beskriver en organisasjons handlingsrepertoar som et sett standardprosedyrer som danner programmer, og som igjen utgjør organisasjonens handlingsrepertoar (March og Simon 1958:155; Allison 1969:700). Innenfor dette perspektivet vil EU-delegasjonens handlingsrepertoar ha større spennvidde og avhenge av organisasjonens egne syn, preferanser og prosedyrer. Dette åpner for større muligheter for at tjenestemenn handler på egne initiativ med større grad av autonomi. EU-delegasjonen kan i seg selv sees på som et konglomerat av interesser og prosedyrer fordi de utsendte tjenestemennene arbeider på ulike felt og for ulike departement. Slik sett kan man forvente at fremgangsmåtene og arbeidsmetodene vil variere ut fra saksfelt.

Det er nærliggende å tenke seg at politisk kreativitet og løsningsorientering er en forutsetning for å bruke hele spennvidden i repertoaret. Organisasjoner legger til rette for forståelse, kollektive handlinger og endringer. På samme tid begrenser institusjonelle strukturer spekteret av mulige handlingsalternativer og blir dermed en barriere mot koordinert handling, forståelse og endring (Olsen 1992:17). Graden av hver enkelt tjenestemanns eller hver enkelt faggruppes mulighet til å ta i bruk politisk kreativitet vil variere innad i organisasjonen. For EU-delegasjonens del vil bruken av kreative løsninger variere med faktorer som erfaring, departementstilknytning, tid i Brussel, og ikke minst nettverk, som dekkes av den neste indikatoren.

### ***2.5.2 Informasjonstilgang***

Nettverksbygging, og derav tilgang på politikkrelevant informasjon, står helt sentralt i litteraturen om EU-diplomatiet (Kassim m.fl. 2001). EU ansees som en uvanlig åpen organisasjon, som muliggjør effektiv informasjonsinnhenting (Wright 1996:151). Det å innhente og presentere relevant informasjon er en av hovedoppgavene til EU-delegasjonen.

Spesielt viktig er informasjonsinnhenting nettopp for en utenriksstasjon på grunn av avstanden til Oslo og den enorme informasjonsstrømmen som flyter i en stor politisk konstellasjon som EU. Et av hovedbudskapene i Europameldingen (St.meld.nr.23 (2005-2006):10; 34) er å komme tidlig inn i beslutningsprosessene i EU, helst før en grønbok eller hvitbok<sup>4</sup> foreligger. For å nå denne målsettingen, og for å i det hele tatt vite at saken har kommet på EUs dagsorden, er norske politikere avhengige av informasjon om beslutningsprosessen i EU. Denne er det vanskelig, om ikke umulig, å oppdrive fra Oslo. For EU-delegasjonen er informasjonsasymmetri, eller "tilgang på selektiv informasjon", en viktig faktor for å opparbeide organisatoriske ressurser og evner (Allison 1969:700). Der EU-delegasjonen har tilgang på verdifull informasjon tidlig, oppnår den både kunnskap og agendasettingsmakt.

Det antas på dette grunnlaget at det er en positiv sammenheng mellom informasjonstilgang og autonomi. Det vil si at *dess større informasjonstilgang og dess bedre oversikt over saken i forhold til sentrale myndigheter, dess større autonomi til EU-delegasjonen.*

Indikatoren operasjonaliseres i denne sammenhengen som EU-delegasjonens tilgang til dokumenter, relevant informasjon, kontakter og politikknettverk, sett i forhold til andre statlige organisasjoner involvert i den aktuelle prosessen. Det er en utfordring å finne en nøyaktig karakteristikk for informasjonstilgangen i en sak. Dette må i stor grad baseres på skjønn.

I tråd med et rasjonalistisk perspektiv er tilgang på informasjon fra agenten en av hovedbegrunnelsene bak delegering i et prinsipal-agent-forhold (Pollack 2003). Her forventes nasjonale myndigheter å være godt orientert og mottar effektive og objektive rapporter fra EU-delegasjonen. Informasjonsbehov er en av de aller viktigste transaksjonskostnadene innen rasjonalismen, og mye av forklaringen på at staten delegerer myndighet til underliggende byråer (Pollack 2003:29). Sentralmyndighetene og politikerne har kun tilgang til begrenset informasjon, og nettopp derfor har prinsipalen behov for politikkrelevant informasjon for å redusere usikkerhet. I følge det rasjonalistiske perspektivet står staten overfor en konstant avveining mellom ekspertise og kontroll i det den delegerer myndighet (Epstein og O'Halloran 1999:28). Relativt frittstående eksperter kan minske

---

<sup>4</sup> Grønbøker publiseres av Europakommisjonen for å stimulere til diskusjon og invitere relevante parter til å delta i debatt og konsultering. Grønbøker kan legge grunnlaget for hvitbøker som er forslag til ny EU-politikk (Kommisjonen 2007).

prinsipalens transaksjonskostnader ved å fremskaffe nyttig og relevant informasjon som gir prinsipalen mulighet til å skape tillit til beslutningene og minske dens arbeidsmengde (Pollack 2003:5; 23). Samtidig står prinsipalen i fare for å sitte igjen med et informasjonsunderskudd i forhold til agenten og kan dermed miste kontroll over agentens handlinger og vurderinger. Det at prinsipalen sitter i Oslo og agenten i Brussel, bidrar til å øke risikoen for å miste kontroll over agenten. På samme tid gjør det hensikten bak delegeringen av oppgaver til EU-delegasjonen tydeligere ved at informasjonen ikke kan innhentes fra Oslo. Likevel vil sentralmyndigheten og politisk ledelse tilstrebe å kontrollere informasjonsstrømmen og holde seg informert slik at informasjonsasymmetrien ikke blir for stor i EU-delegasjonens favør.

Ut fra et ny-institusjonelt perspektiv, derimot, betyr informasjonstilgangen mye for organisasjonens evner og innflytelse, men også for formingen av egne synspunkt og handlinger. En organisasjon som har tilgang på annen og mer informasjon enn andre involverte aktører, skaffer seg innflytelse over agendaen, mulighet til å legge fram velbegrunnede synspunkter, og ikke minst evnen til å sile informasjonen, bevisst eller ubevisst, ut fra egne oppfatninger og interesser. I et EU som beskrives som "flytende, flertydig og hybrid" (Olsen 1997:165 i Kassim 2001a:12), med institusjoner i konstant endring (Ibid.), ansees informasjonen ikke å flyte fritt. Snarere er informasjonen ikke gitt, men må skaffes til veie. Dermed oppdages ny informasjon sekvensielt (Cyert og March 1963:10). Mengden av informasjon er overveldende og situasjonene blir derfor uoversiktlig. Dette gjør at sentralmyndighetene ikke har oversikt over mulige handlingsalternativer og løsningsforslag. EU-delegasjonen vil aldri kunne rapportere samtlige relevante opplysninger, og sakene vil aldri kunne rapporteres fullstendig objektivt. Definisjonen av en situasjon vil alltid representere en forenklet, tolket og silt fremstilling av den objektive situasjonen (March og Simon 1958:154). Dermed vil EU-delegasjonen naturlig legge føringer i sine råd og sin hjemrapportering.

I et ny-institusjonelt perspektiv vil de norske representantene ved EU-delegasjonen i mange tilfeller dele oppfatninger og ideer om politikk på EU-nivået med sine europeiske kolleger i nettverkene de deltar i, i noen tilfeller i større grad enn med kollegene i departementet i Oslo. På denne måten inngår tjenestemennene i en større sosialiseringssprosess, som et ledd i en videre europeisering av byråkratiet (se blant annet

Olsen 2002; Börzel og Risse 2000). For å oppnå asymmetrisk informasjon er tilgang på nettverk helt avgjørende. Som ikke-medlem står norske aktører overfor en særskilt utfordring i det å fremskaffe relevant informasjon i Brussel. På mange saksfelt, som i ESDP-saker, har norske representanter verken har tilgang på dokumenter eller plass i møterommet. I så måte kan nettverk bøte på mangelen på formelle kontaktpunkter. Slike politikknettverk kan defineres som "aggregater av individer som deler et felles sett av oppfatninger, ideer og verdier som opererer innen politikkutforming" (Sabatier 1988 i Rosamond 2000:125). Innenfor og mellom slike nettverk skjer det politisk læring og kunnskapsutveksling. Hovedutfordringen med nettverksteori er at politikknettverkene ofte er diskrete og vanskelige å identifisere empirisk.

### **2.5.3 Nasjonal oppmerksomhet**

Politiske og byråkratiske ledere fatter beslutninger under *begrenset rasjonalitet* (Se March og Simon 1958), mye fordi hundrevis av ulike saker konkurrerer om aktørenes oppmerksomhet hver dag (Allison 1969:708). Oppmerksomhet omkring en sak vil naturligvis variere med ulike faktorer, men det gode grunner til å tro at oppmerksomheten gjenspeiler den politiske risikoen knyttet til saken. I tillegg vil oppmerksomheten variere i intensitet og med tanke på hvor fokusert oppmerksomheten er. Saksmengden på mange politikkområder er så overveldende at den enkelte politiker ikke kan engasjere seg i alle aktuelle saker. Det kan være grunn til å tro at de "glemte sakene" i større grad enn sentralmyndigheten hadde intensjoner om, overtas av statlige organisasjoner som EU-delegasjonen. Ved å ikke ha oppmerksomheten rettet mot dem, har EU-delegasjonen mulighet til å operere friere. En ikke-tilstedeværende EU-debatt kan dermed ha vært en medvirkende årsak til at beslutninger har kunnet bli fattet av tjenestemenn i Brussel.

Antakelsen går i retning av en negativ sammenheng mellom nasjonal oppmerksomhet og autonomi. Det betyr at *dess mer kontinuerlig og intens nasjonal oppmerksomhet rundt saken, dess mindre autonomi til EU-delegasjonen*.

Indikatoren operasjonaliseres på to måter. For det første studeres politisk oppmerksomhet uttrykt som hvorvidt, og i så fall hvordan, saken var oppe til behandling i Stortinget, samt innholdet av dokumenter publisert av regjeringen og departementene. For det andre studeres oppmerksomhet i den skrevne presse i Norge uttrykt som antall artikler



om saken i norske riksdekkende og regionale aviser (A-tekst), samt vinklingen av saken og intensiteten i debatten. En nærmere metodisk diskusjon omkring denne operasjonalisering følger i avsnitt 2.8.

En rasjonell og enhetlig stat vil sørge for kontinuerlig og intens oppmerksomhet rundt viktige saker for Norge som utspiller seg i Brussel. Innenfor det ny-institusjonelle perspektivet vil det være nærliggende å anta at EU-delegasjonen i større grad er skjermet fra den nasjonale virkeligheten, og at saker som utspiller seg i Brussel kun får sekvensiell oppmerksomhet nasjonalt *også* i vitale spørsmål som norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk. Antakelsen om at liten og sekvensiell nasjonal oppmerksomhet øker EU-delegasjonens autonomi henger sammen med neste variabel, nemlig trekk ved sentral kontroll. Stor oppmerksomhet vil kaste lys over saken, gjøre informasjon tilgjengelig og dermed gjøre det enklere for sentralmyndigheten å kontrollere og følge EU-delegasjonens arbeid. Stor oppmerksomhet antas dermed å føre til større varsomhet med å overlate viktige avgjørelser og implementeringsoppgaver til EU-delegasjonen. Videre er tidsaspektet en mekanisme som naturligvis avgjør oppmerksomheten omkring saken (March og Simon 1958:154). Saker som trekker ut i tid, greier ikke å opprettholde oppmerksomheten hos politikerne, som i større grad må konsentrere seg om tidsfrister.

#### **2.5.4 Trekk ved sentral kontroll**

Delegering av myndighet og fristilling av enheter vil alltid stå overfor et kontrollproblem, et dilemma mellom tett kontrollerte enheter som viser lite initiativ, og mer fristilte enheter som kan komme til å legge vekt på egeninteresse og særinteresser (Olsen 1988:121). Myndigheten som delegerer ansvar, må derfor gjøre avveininger mellom ekspertise og kontroll (Epstein og O'Halloran 1999:28).

Tett kontroll er i denne sammenhengen ikke ensbetydende med lav autonomi. Allison (1969:698) fremhever at politisk ledelse kan forstyrre, men ikke fullt ut kontrollere handlingene til statlige organisasjoner. Kontrollmekanismer er som sagt sjelden fullt ut effektive, som regel kostbare, og vil variere mellom organisasjoner, mellom prosesser og over tid (Pollack 2003:7). Sentral kontroll er derfor ikke et enten-eller spørsmål, og heller ikke synonymt med autonomi.

Sett i lys av disse observasjonene forventes en negativ sammenheng mellom sentral kontroll og autonomi. Det vil si *at dess mer helhetlig og omfattende kontroll fra politikernes og departementets side, dess mindre autonomi*. Med dette fremgår det at der departement med lavt fokus på EU-saker, som FD, sitter i førersetet, får EU-delegasjonen mer autonomi enn der EU-fokuserte departement, som UD, leder prosessen.

Det vil være mange måter å operasjonalisere variabelen 'trekk ved sentral kontroll'. Konkret operasjonaliseres indikatoren som kontakten og formen på kontakten med departementene i Oslo etter at EU-delegasjonen mottok en formell eller uformell instruks, samt EU-kunnskapen i seksjonen eller avdelingen som sitter i førersetet i saken. Den første utfordringen blir da å kartlegge kontakten mellom EU-delegasjonen og departementet. Den andre utfordringen er å anslå kunnskap og oppmerksomheten omkring saken hos den ledende seksjonen eller avdelingen i departementet i Oslo. Dette vil ofte henge sammen med det generelle fokuset på EU-saker. Stein Rokkan (1966 i Olsen 1988:124) beskriver organisasjoner som et "kollegium av interesserepresentasjon". Dette gjelder i stor grad for EU-delegasjonen, som er preget av sterk grad av sektortilhørighet. Det tas derfor høyde for ulikheter mellom departementene når det gjelder kontroll med EU-delegasjonens arbeid. Det at EU-sakene koordineres, betyr at aktiviteter innen ulike enheter på en eller annen måte er bestemt av et sett overgripende verdier (Ekengren og Sundelius 2004:112). Erfaringsmessig har de to departementene ulike oppfatninger, kunnskaper og verdier omkring norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, basert på et tradisjonelt hovedfokus på Nato-samarbeidet i FD, og EU i UD. Der for eksempel Europaavdelingen i UD, sitter med saksansvaret, vil kontrollen med EU-delegasjonens arbeid være større enn dersom en avdeling uten noe særlig EU-kunnskap leder saken fra Oslo. Det er nærliggende å tro at det samme gjelder for politikere. Politikere med stor EU-kunnskap vil ha bedre forutsetninger for å gå delegasjonens arbeid etter i sømmene.

I tråd med det rasjonalistiske perspektivet vil man her anta at kontrollen med EU-delegasjonen er helhetlig og omfattende, basert på etterprøving og evaluering. Spesielt vil dette være tilfellet i politisk viktige saker, som i de tre sikkerhetspolitiske prosessene i denne analysen, der mye står på spill for staten. Koplingene mellom sentrale myndigheter vil ikke bare være tett i instruksjonsfasen, men også i oppfølgings- og implementeringsfasen, for å påse at tjenestemennene ikke følger egne interesser og preferanser, men følger regjeringens

politiske målsettinger. I alle prinsipal-agent-forhold vil informasjon om agenten og dens aktiviteter være distribuert asymmetrisk i agentens favør, noe som gjør kontroll og evaluering vanskelig gjennomførbart for prinsipalen (Pollack 2003:26). Prinsipalen står imidlertid ikke maktesløs overfor dette problemet. Den kan innføre en rekke ulike kontrollmekanismer, tilsynsordninger, positiv og negativ sanksjonering og incentivbruk (Ibid.:27).

Sett fra et ny-institusjonelt perspektiv, vil ikke sentrale myndigheter ha mulighet til fullt ut å kontrollere EU-delegasjonens arbeidsmetoder og håndtering av sakene. På grunn av stor informasjonsstrøm og saksmengde på feltet blir kontrollen delvis og sporadisk. Cyert og March (1963:46) stiller seg skeptiske til at all ressursallokering er gjenstand for kalkulerbar kostevaluering. De mener at evaluering er karakterisert av å være sekvensiell. I tillegg vil det i mange av de spesialiserte EU-sakene være liten kunnskap om og fokus på prosessene, til tross for at sakene er av stor politisk betydning for Norges utenrikspolitikk. Koplingene er løse, og EU-delegasjonen kan i mangel av helhetlig kontroll handle med større autonomi.

## ***2.6 Metodiske verktøy og mulighet for generalisering***

Denne studien baserer seg på *kvalitative* datainnsamlingsmetoder, i all hovedsak på intervjudata, som får støtte av dokumentdata. I denne metodiske gjennomgangen vil diskusjonen omhandle problemstillinger knyttet til datas validitet og reliabilitet. Reliabilitet betyr datas evne til å måle nøyaktig det som skal måles (se Hellevik 1999:51). Validiteten reflekterer datas relevans for problemstillingen (Ibid.:457).

Dataenes hovedfunksjon i denne oppgaven er å spore de byråkratiske og politiske prosessene i de tre aktuelle sakene i tråd med grunnleggende *prosessanalyse*. Formålet med prosessanalyse er å gå politiske prosesser etter i sømmene på en teoretisk velbegrunnet måte. Et av hovedpoengene med prosessanalyse er å bringe teorien nærmere det som skjer ute i den virkelige verden (Checkel 2005:2). Dette gjør studiet mer relevant og øker dermed validiteten. Hovedutfordringen med prosessanalyse er å ikke miste overblikket over det store bildet ved å henge seg opp i detaljer. Likevel kreves stor detaljrikdom for å forstå alle sider av de komplekse prosessene som studeres.

Den kvalitative tilnærmingen gjør det mulig å gjennomføre en inngående og systematisert studie som har til formål å beskrive en total situasjon (Grønmo 2004:129-130). Som vanlig ved kvalitativ metode benytter jeg meg av én enhet (EU-delegasjonen) og mange forklaringsvariabler (trekk ved organisasjonen og trekk ved prosessene). I noen kvalitative studier legges det opp til muligheter for teoretisk generalisering (Ibid.:130).

### **2.6.1 Bruk av intervjuer og samtaler**

Hoveddelen av datamaterialet er samlet inn gjennom 15 dybdeintervjuer og ett telefonintervju. Intervjuene er gjennomført på basis av teknikkene beskrevet av Irene Rubin og Herbert Rubin (2005) som såkalte *responsive interview as extended conversation*<sup>5</sup>. Intervjuene er utført med sentrale tjenestemenn i UD, i FD, ved EU-delegasjonen, ved Nato-delegasjonen, i EUs forsvarsbyrå og med den Brussel-baserte norske pressen. Fem av intervjuene ble gjennomført i Oslo og ti i Brussel. I tillegg ble det hentet inn opplysninger via mer uformelle telefonsamtaler og e-poster med viktige, men mindre sentrale aktører som Statsbygg, tilstøtende avdelinger i UD, forskere og journalister.

For å kunne gjennomføre valide og reliable prosessanalyser var det viktig å få tilgang til de *mest sentrale* tjenestemennene i den byråkratiske delen av beslutningsprosessene. Dette lyktes i alle tilfeller bortsett fra at den norske EU-ambassadøren ikke innvilget intervju. I hver av de tre prosessene ble både saksbehandleren ved EU-delegasjonen og ansvarlig saksbehandler i departementet i Oslo intervjuet. Dette var et viktig ledd i å øke datas reliabilitet da en ikke kan vente at informantene husker alle detaljer og fremstiller saken objektivt og nøyaktig. I tillegg ble sentrale embetspersoner i FD, UD og ved EU-delegasjonen intervjuet om den overordnede koordineringen av europapolitikken. Av hensyn til informantenes anonymitet kan ikke dette spesifiseres nærmere.

En måneds studieopphold i Brussel, ga tid og mulighet til å høre flere stemmer enn på forhånd utvalgte informanter, noe som ga et bredere helhetsbilde og flere detaljer i datamaterialet. Involverte personer ved EU-delegasjonen, tok selv kontakt og viste interesse for prosjektet. Samtlige som viste interesse for prosjektet, kom til orde, enten i formelle

---

<sup>5</sup> Se kapittel 6 for en mer detaljert beskrivelse.

intervjuer eller i form av uformelle samtaler. Det ble imidlertid lagt størst vekt på informasjonen fra de mer sentrale aktørene i analysene av intervjudataene.

For å være i stand til å kartlegge tre prosesser på en mest mulig fruktbar måte, ble hovedmålsettingen å følge Rubin og Rubins (2005:129-152) råd om å få tilført størst mulig *dybde* og *detalj* om sakene, uten samtidig å miste av syne det overordnede bildet. Intervjuene fikk ta naturlige vendinger, og fikk "leve sitt eget liv", mens på forhånd utarbeidede intervjuguider<sup>6</sup> strukturerte intervjuene og fungerte som en sjekklister for å påse at alle relevante problemstillinger var tatt opp. En utfordring i intervjuene var å få nok detaljer. Det måtte fokuseres sterkt på oppfølgingsspørsmål og anmodning om utdypninger for å få frem hvilke aktører som hadde tatt initiativet, fått saken opp på dagsorden, kontaktet ledere i EU-systemet og så videre. En gjennomgående trend hos informantene var en statssentrert fortellermåte som skjermte de byråkratiske avgjørelsene. Dette indikerer at de er lojale overfor både EU-delegasjonen og eget departement. Lojaliteten er en viktig observasjon, men gjør samtidig studier av byråkratiet utfordrende. På dette punktet varierte de muntlige fremstillingene i stor grad. Spesielt var det en utfordring å balansere analysene hva gjaldt Brussel-byråkratenes handlinger fordi det i stor grad varierte hvor detaljert beskrivelse informantene ville gi.

Rubin og Rubin gir ingen anbefalinger når det gjelder tidspunkt for intervjuer i prosjektperioden. Jeg valgte å gjennomføre intervjuene etter seks ukers forberedelser, og dro på feltarbeid til Brussel medio november 2006. En av grunnene til å foreta intervjuene tidlig, var at det foreligger svært lite tilgjengelig informasjon om sakene. Tidlige intervjuer tillot dessuten å vurdere nye innspill og ideer til innfallsvinkler, og ga tilstrekkelig med tid til å stille oppfølgingsspørsmål per telefon eller e-post i ettertid. Ulempen med dette intervjuopplegget er at intervjuene ble mindre fokuserte enn de hadde blitt dersom de var lagt til slutten av prosjektperioden.

Etter nøye vurdering ble det ikke benyttet båndopptaker under intervjuene. Hovedbegrunnelsen var at de tre prosessene både er sensitive og av nyere dato. Bruk av båndopptaker ble vurdert slik at den kunne komme til å hemme den frie samtalen og "skremme" informantene fra å gi nødvendige detaljer, personlige synspunkter og kritiske bemerkninger. Rubin og Rubin (2005:110) påpeker at mange intervjuobjekter blir nølende når

de vet de blir tatt opp på bånd. Det å ta notater simultant med å lytte og formulere mulige oppfølgingsspørsmål, krever både kyndighet og intervjuerfaring (Ibid.:111). Egen journalisterfaring støttet valget om kun å bruke av notatblokk. For å lykkes, og spesielt for å sikre reliable data, var det essensielt å lese gjennom notatene og renskrive dem *umiddelbart* etter intervjuet, noe Rubin og Rubin også vektlegger (Ibid.).

Grunnet ønske om å få informantene til å snakke fritt, og dermed sikre større reliabilitet, ble det bestemt at alle informantene ville bli anonymisert. Dette var nødvendig, ikke bare for å få relevant og pålitelig informasjon, men også av for å skåne informantene selv. Det var også viktig å være klar over Universitetets forskningsetiske retningslinjer,<sup>7</sup> og understreke at disse ville bli fulgt i praksis. De tre sakene ble håndtert av et relativt lite antall tjenestemenn, med mye personlig ansvar for utformingen av handlinger og strategier. Anonymisering tar vekk noe av individfokuset og faren for "utlevering" av enkelttjenestemenn. Når intervjudataene analyseres, refereres 15 av informantene til med en bokstav fra A til O. Bokstavene er tilfeldig fordelt mellom informantene, og opplysninger om identiteten vil kun være tilgjengelige for de som evaluerer oppgaven fra universitetets side. Informantene fra EUs forsvarsbyrå er ikke anonymisert annet enn ved navn, men refereres til som "EDA-representant". Dette kommer dels av at vedkommende selv ikke ønsket anonymisering, og dels av at vedkommende er den eneste av informantene som ikke representerer norske interesser. Det er derfor av hensyn både til informantene i studien, samt nyansene i analysene, viktig å at hennes uttalelser ikke sammenblandes med uttalelser fra tjenestemenn som representerer den norske staten.

### **2.6.2 Anskaffelse og bruk av dokumentdata**

Intervjudata som eneste datakilde risikerer å bli ensidige og preget av dårlig minne hos respondentene (Yin 1994:85). Bruk av dokumenter som støtdata veier opp for mye av reliabilitetsproblemen knyttet til slike muntlige kilder. Dokumentdata i casestudier bidrar til å gi stabile og nøyaktige data som ikke har blitt skapt av forskeren selv (Ibid.:80). En slik kombinasjon av kilder refereres gjerne til som metodetriangulering (Grønmo 2004:132).

---

<sup>6</sup> Disse er ikke lagt ved av den grunn det ble brukt ulike intervjuguider i samtlige av de 16 intervjuene.

<sup>7</sup> Tilgjengelig på URL: <http://www.etikkom.no/Etikkom/retningslinjer/NESHretningslinjer>

Prosessanalyse forutsetter bruk av metodetriangulering (Checkel 2005:11). I dette tilfellet er det viktig å innhente nye opplysninger som kan sees i sammenheng med intervjudataene for å påse at informantene har snakket sant, ordlagt seg presist og ikke underspilt, overdrevet eller glemt relevante saksopplysninger. Dokumenter ble dessuten brukt i forberedelsene til intervjuene for å legge spørsmålene og samtalen på et høyt nok faglig-teknisk nivå. Blant annet viste det seg å være til hjelp å kjenne enkelte faguttrykk og forkortelser som brukes hyppig i forsvarspolitikken.

I denne oppgaven benyttes hovedsakelig fire typer dokumenter: avisartikler, offentlige rapporter, virksomhetsplaner med budsjetter, samt politiske dokumenter. Politiske dokumenter dekker dokument 8-forslag og stortingsdebatter. I tillegg blir det benyttet internettsider, pressemeldinger og internasjonale avtaler. Foruten dette fikk jeg tilgang til enkelte interne dokumenter fra FD og UD for bruk som bakgrunnsinformasjon. Spesielt i forhold til budsjettene oppstod det enkelte metodiske problemer. For det første er de fleste virksomhetsplanene fra før år 2000 tapt fra arkivet i Oslo.<sup>8</sup> Det betød at det ikke var mulig å kartlegge endringer og utvikling i virksomhetsplanleggingen og i budsjetteringen på en systematisk måte etter utvalgte år. For det andre var ikke budsjetteringen utført likt i alle budsjettene. Eldre budsjetter inkluderer ikke utgiftsposter til drift og leie av tjenesteboliger og kontorer. Dette resulterte i at data for budsjettveksten kun forelå siden år 2000.

Indikatoren 'nasjonal oppmerksomhet' operasjonaliseres blant annet ved 'antall saker i den skrevne presse'. Av praktiske hensyn benyttes avisartikler som er tilgjengelige i mediearkivet A-tekst. Arkivet omfatter kun 24 norske riksdekkende og regionale aviser, som er langt fra alle aviser. En viktig mangel for denne oppgaven er at aviser som Morgenbladet og Ny Tid, samt etermedier som NRK og TV2 ikke er inkludert. Når aviser i A-tekst er valgt, er dette for å muliggjøre telling av artikler på en praktisk overkommelig måte, og for å gi et generelt bilde av oppmerksomheten fra sak til sak. Det er derfor viktig å understreke at målingen på ingen måte gir noe fullstendig bilde av medieoppmerksomheten. Når det gjelder å få frem alle skrevne artikler om sakene, var det viktig å gjøre søket så omfattende som mulig, men samtidig avgrense tidsperioden. Avisene opererer med ulike betegnelser for relevante avtaler, organer og hendelser. Et eksempel er EUs innsatsstyrker som blir betegnet som både "EU-hær", "stridsstyrke", "reaksjonsevne" og "Battle Group". Samtlige søkeord er

---

<sup>8</sup> Virksomhetsplaner fra etter 2000 oppbevares i Brussel og var alle tilgjengelige.

derfor inkludert i søket. Det var i tillegg viktig å spesifisere tidsperioden for søket i forhold til tidsperioden for analysene. Eksakt søk spesifiseres fortløpende i fotnoter.

## 2.7 Metodiske hovedutfordringer

Valget av beslutningsprosesser av nyere dato og på et sensitivt felt som sikkerhetspolitikk, gjorde adgang til informanter relativt vanskelig. Studiet av en utenriksstasjon bød, i likehet med mange forholdsvis lukkede organisasjoner, på problemer med både formell og uformell adgang (Helland m.fl. 1997:97-100). Den *formelle* adgangen, det å få bekreftelse på at man er velkommen (Ibid.:98), var hovedutfordringen i denne datainnsamlingsprosessen. Det var imidlertid den *uformelle* adgangen, kontakt med og aksept fra de ønskede intervjuobjektene (Ibid.), som til slutt gjorde at det mulig å få gjennomført de nødvendige intervjuene.

Utenriksminister Jonas Gahr Støre setter intern og ekstern åpenhet, samt dialog høyt på UD's dagsorden som et ledd i å gjøre UD til en "åpen, dynamisk og fremtidsrettet kunnskapsorganisasjon" (Støre 2006c). Regjeringens europamelding trekker frem viktigheten av kontakt med forskere, studenter og kulturarbeidere (St.meld.nr.23 (2005-2006):30). Sett i lys av dette, kan det oppfattes som et tankekors at ledelsen ved EU-delegasjonen avslo samtlige intervjuforespørsler ved første gangs henvendelse i slutten av oktober 2006. Etter et oppklarende brev til ledelsen datert 07.11.06, ble det innvilget intervju med én utsendt fagråd og én diplomat, og med beskjed om at ledelsen ikke kunne uttale seg, ei heller på generelt grunnlag om organisasjonen. Tilstede i Brussel, letnet situasjonen betydelig, og etter hvert fikk jeg intervju alle de ønskede utsendte, også en representant fra ledelsen, dog ikke ambassadøren.

Egen kjenneskap til EU-delegasjonen gjennom en praksisperiode der våren 2006, gjorde aksessen lettere og bidro til en generell kjenneskap til systemet, men bød samtidig på visse metodologiske utfordringer. På den ene side bidrar egen kjenneskap til organisasjonen til gode muligheter for å finne relevante problemstillinger og kontaktpunkter. På den annen side åpner dette for habilitetsproblemer og rollekonflikt. Egne erfaringer fra arbeidet ved delegasjonen er naturligvis taushetsbelagt, noe som innebar at jeg som utenforstående forsker ikke kunne anvende opplysninger om organisasjonen fra praksisperioden. Dermed måtte det skaffes til veie ny informasjon, i tillegg til at jeg hele tiden måtte være meg bevisst



potensielle habilitetsproblemer. Det må imidlertid vektlegges at sikkerhets- og forsvarspolitik var noe jeg selv arbeidet minimalt med og reduserer derfor disse utfordringen noe.

---

## KAPITTEL 3

# *Den norske EU-delegasjonen*

## *- Et "Norges hus" i Brussel*

Den norske EU-delegasjonen i Brussel har som hovedoppgave å ivareta norske interesser overfor EU, samt innhente informasjon om prosesser i EU for norske myndigheter. Dette kapitlet peker på at en forholdsvis stor organisasjonskapasitet setter EU-delegasjonen i stand til å ivareta langt flere og mer komplekse oppgaver enn disse. Formålet med dette kapitlet er å studere organisatoriske trekk ved EU-delegasjonen. Som analysen viser, er dette relevant for forståelsen av organisasjonens form og funksjon.

Kapitlet inneholder analyser av EU-delegasjonens rettigheter og autoritet, ressurser, kompetanse og kunnskap, samt organisasjonskapasitet, i tillegg til noen komparative analyser. Analysen viser at EU-delegasjonen arbeider ut fra et nokså uklart mandat og med store institusjonelle og menneskelige ressurser. Videre har EU-delegasjonen utviklet seg til et kunnskapstungt kompetansesenter for et bredt spekter av norske aktører. EU-delegasjonen er relativt godt internt koordinert, og er en viktig deltaker i den nasjonale koordineringen av europapolitikken. Likevel har den et stykke igjen før den oppfyller regjeringens målsettinger om åpenhet. Til slutt viser analysen at EU-delegasjonen ikke skiller seg stort fra EU-medlemmers faste representasjoner.

### ***3.1 Rettighet og autoritet***

Etableringen av en permanent norsk delegasjon til EU var et resultat av to stortingsmeldinger<sup>9</sup> med bakgrunn i et politisk ønske om å følge utviklingen i EU tettere (Jeppestøl 1999:84). På samme tid ble Europakommisjonen invitert til å opprette en delegasjon i Oslo.<sup>10</sup> Norges første EF-ambassadør, Eivinn Berg, ble oppnevnt i 1988. Det har

---

<sup>9</sup> St.meld.nr. 61 og 63 (1986-1987). Likevel hadde en ad-hoc "EF-delegasjon" eksistert før denne tid, men da som en del av den bilaterale ambassaden til Belgia (Pedersen 28-11-06).

<sup>10</sup> Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island. Nåværende ambassadør er Percy Westerlund.

vært pekt på at EU-delegasjonen har hatt en betraktelig påvirkning på utviklingen av Norges politikk overfor EU, spesielt under medlemskaps- og EØS-forhandlingene i 1993 og 1994 (Sverdrup 1998:160). I denne perioden ble fundamentet for dagens organisasjonsstruktur lagt ved at forvaltningsapparatet ble bygget opp med tanke på medlemskap. UD hentet i denne perioden inspirasjon og lærdom fra flere av EUs medlemsstater som England, Nederland og Frankrike. Men først og fremst ble den danske faste representasjonen et forbilde, fordi danskene hadde vist seg å være effektive og fått mye ut av ressursene (intervju F).

### **3.1.1 Uklart mandat - høye ambisjoner**

EU-delegasjonen har ikke noe klart mandat, men arbeider ut fra en samling instruksjoner og signaler. Som vi skal se er det derfor lite som formelt begrenser organisasjonens muligheter for autonomi i form av innflytelse og påvirkning av politikkutfall. EU-delegasjonens virksomhet er naturlig nok forankret i norsk lov og den generelle utenriksinstruksen. I tillegg mottar EU-delegasjonen andre mer eller mindre direkte føringer. Det er verdt å merke seg at EU-delegasjonens funksjon ikke er satt, men i stadig utvikling i henhold til aspekter som politiske strømninger, målsettinger om norsk europapolitikk, endringer i Norges forhold til EU. Det uklare mandatet og den kontinuerlige utviklingen, har vært en faktor i EU-delegasjonens økte handlingsrom og innflytelse de senere årene.

To helt sentrale styringsdokumenter er Stoltenberg II-regjeringens Europamelding (St.meld.nr.23 (2005-2006)), samt EU-delegasjonens årlige virksomhetsplaner. Europameldningen plasserer EU-delegasjonens innenfor en klart definert nasjonal koordineringsambisjon som blant annet innebærer å "fremstå som *tydelig og koordinert* i møter med EU og medlemslandene" (Ibid.:35) (originale uthevninger). Europameldingen styrker EU-delegasjonens posisjon betraktelig. For første gang trekkes EU-delegasjonen eksplisitt inn i de overordnede ambisjonene overfor EU, spesielt på kompetansesiden. Helt konkret er EU-delegasjonens hovedoppgaver å "innhente informasjon om utviklingen av EUs politikk på områder som er relevante for Norge og fremme norske myndigheters synspunkter på europapolitiske - og utenrikspolitiske spørsmål overfor EU." (EU-delegasjonen 2006a). Her ligger hovedutfordringen i å fange opp saker mens de ennå er på tegnebrettet og få tilgang til informasjon Norge ikke har krav på gjennom det formelle avtaleverket. Regjeringen legger også stor vekt på at rapporteringsrutinene skal sikre at slik informasjon løftes frem i rapporter og raskt tilflyter ansvarlig departement (St.meld.nr.23:34).

EU-ambassadør Sletnes sier på EU-delegasjonens hjemmesider at "den overordnede målsettingen vil være å profilere Norge som en aktiv, interessant, engasjert og ansvarlig samarbeidspartner for Europa på viktige områder som håndteres i Brussel." (EU-delegasjonen 2006b). Regjeringen gir EU-delegasjonen en stor del av ansvaret for å sette disse målene ut i livet: "EU-delegasjonen spiller en spesielt viktig rolle for å sikre samordning og innflytelse" (St.meld.nr.23 (2005-2006):35). Hva denne rollen konkret består i fremgår imidlertid ikke av de formelle dokumentene.

EU-delegasjonen har likevel noen faste oppgaver. Spesielt er disse knyttet til EØS-arbeidet og fremgår av *Retningslinjene for EØS-arbeidet* (Statsministerens kontor 2002). For det første skal all kontakt mellom fagmyndighetene i Norge og kontakter i EU-systemet gå via fagrådene ved EU-delegasjonen (Ibid.:9). Videre skal gjennomføring av norsk EØS-rett meddeles EFTAs overvåkningsorgan (ESA) via EU-delegasjonen (Ibid.:16).

Når det gjelder hver enkelt medarbeiders rettigheter og plikter, er disse heller ikke klarlagt. Hvert år utarbeides det en arbeidsplan for hver enkelt medarbeider i samarbeid med vedkommendes departement og ledelsen ved EU-delegasjonen. Det er dermed mulig å innvirke på egne arbeidsoppgaver og målsettinger. I prinsippet skal EU-delegasjonen operere på bakgrunn av instruksjer fra departementene, men i praksis foregår en "vekselvirkning" der tjenestemennene både mottar instruksjer og selv anbefaler sine egne arbeidsoppgaver (Jeppestøl 1999:88). I dette ligger en basis for selvstendig handling og egne initiativ. Her forekommer det store variasjoner mellom fagområdene. Eksempelvis mottar rådene på forsvarssiden få konkrete instruksjer, mens instruksjer hyppigere blir brukt for diplomatene fra UD. Men heller ikke disse blir grundig instruert i alle saker. En av diplomatene etterlyste større grad av normative og politiske standpunkter i spørsmål omkring norske synspunkter og deltakelse (intervju N). Ingen av informantene ga uttrykk for at deres arbeid dikteres eller på noen måte overstyres av departementet i Oslo. Det blir imidlertid alltid rapportert hjem om de sakene det jobbes med, og Oslo blir alltid konsultert dersom det hersker tvil om fremgangsmåte eller nasjonale synspunkter. Likevel forteller informantene om stor frihet til å utføre oppgavene etter eget ønske. "Jeg vet hva den norske politikken er. Utover det har jeg spillerom." (Intervju A).

Ledelsen har en rekke mer eller mindre formaliserte plikter og rettigheter. EU-ambassadøren er i siste instans ansvarlig for all kontakt mellom Norge og EU. Hun har

instruksjonsmyndighet over norske representanter som deltar i møter i EU. Det som naturlig nok skiller ledelsen ved den norske delegasjonen fra deres kolleger ved medlemsstatenes faste representasjoner, er at de ikke deltar i Komiteen av faste representanter (COREPER), samt i faste komitémøter under Rådet. Riktignok deltar ambassadøren sammen med en fagråd i COREPER i Schengen-relevante saker.<sup>11</sup> I Berlin Pluss-sammenheng<sup>12</sup> deltar den norske Nato-ambassadøren sammen med ministerråden og en diplomat fra EU-delegasjonen i Natos Råd. Når det gjelder direkte kontakt med kommissærer, møter ambassadøren disse som oftest i anledning av møter med norske statsråder.

Som vi har sett har EU-delegasjonen få formelle *plikter* og har dermed mulighet til å operere relativt fritt for å oppnå de overordnede målsettingene. EU-delegasjonen har også få formelle *rettigheter*. Den har ingen rett til å bli konsultert. Ei heller til å uttale seg i enkeltsaker. Virksomhetsplanene legger i størst grad vekt på kommende prioriteringer og allerede oppnådde målsettinger. Det er derfor til en viss grad uformelle føringer og signaler som er avgjørende for EU-delegasjonens faktiske rolle i styringen av europapolitikken. Disse vil i stor utstrekning variere mellom departementene og reflektere delegasjonens spesielle sammensetning og organisering.

### 3.3 Økte ressurser

EU-delegasjonen er Norges desidert største utenriksstasjon målt i antall ansatte. I tillegg har antall fagområder som dekkes ekspandert og budsjettene økt kraftig. Dataene indikerer at EU-delegasjonen utvikler seg i retning av å bli et norsk samlingspunkt i Brussel, et slags "Norges hus" i EU-hovedstaden, både praktisk og symbolsk. Videre er ikke EU-delegasjonen bare en toneangivende institusjon nasjonalt og i det norske miljøet i Brussel, men har også vist deg å vie mye av ressursene til lobbyisme og relasjonsbygging.

---

<sup>11</sup> Under ministermøter deltar justisministeren. I arbeidsgruppene deltar representanter fra Oslo sammen med justisråden ved EU-delegasjonen.

<sup>12</sup> Strategisk samarbeidsarrangement som gir EU umiddelbar tilgang til NATOs ressurser (Kommissjonen 2007).

### 3.3.1 Norsk samlingspunkt i Brussel

Trenden de siste årene er at EU-delegasjonen<sup>13</sup> har fått økte økonomiske og menneskelige ressurser. Dette ser ut til å ha hindret potensielle kapasitetsproblemene, muliggjort krevende informasjonsinnhenting og generelt sett oppfylte arbeidsoppgavene på vegne av den norske staten.

Utenriksstasjon	UD-utsendte	Spesialråder	Totalt ant. utsendte
EU-delegasjonen	14	22	36
London	12	5	17
Paris	10	3	13
Washington	17	7	24
New York*	21	1	22
<b>Totalt i EU-25</b>	<b>131</b>	<b>41</b>	<b>172</b>
<i>Totalt i verden</i>	<i>573</i>	<i>86</i>	<i>659</i>

**Tabell 1.** Norske Utenriksstasjoners tjenestemenn per august 2006. Kilde: St.prp. nr. 1 (2006-2007).

\* Inkluderer både det norske generalkonsulatet og Norges FN-delegasjon.

Tabell 1 viser at EU-delegasjonen har betydelig flere utstasjonerte enn både ambassaden i London og Washington. I særlig grad er det antall utsendte fra fagdepartementene som bidrar til størrelsen. De 22 fagrådene ved EU-delegasjonen utgjør nesten 25 prosent av Norges totale antall utsendte spesialråder i verden. Det kan være naturlig å sammenlikne Norges EU-delegasjon størrelsesmessig med landets stasjon i New York<sup>14</sup>. Både EU og FN er store internasjonale organisasjoner der Norge er sterkt involvert. Ved FN-delegasjonen arbeider 22 utsendte tjenestemenn, som er 16 færre enn ved EU-delegasjonen. Tatt i betraktning at Norge er medlem av FN, men ikke av EU, illustrerer tallene den relative størrelsen på Norges delegasjon i Brussel. Det totale ansatte ved EU-delegasjonen (lokalt og utsendte) har steget fra 46 i 2001 til 52 i 2006 (St.prp. nr.1 (2000-2001) til og med St.prp. nr.1 (2006-2007))<sup>15</sup>. I tillegg til de 36 utsendte har EU-delegasjonen 12 lokalt ansatte, samt to studentpraktikanter per mai 2007. Også budsjettmessig har EU-delegasjonen vokst. Siden 2001 har budsjettene økt fra 17 millioner i 2002 til 21 millioner i 2006 (EU-delegasjonen 2002a; 2005). I 2006 utgjør i overkant av åtte millioner kroner lønnsutgifter og mer enn ni millioner eiendomsforvaltning (EU-delegasjonen 2005).

<sup>13</sup> Alle tall for EU-delegasjonens ressurser gjelder for både EU-delegasjonen og den bilaterale ambassaden til Belgia, der det jobber to utsendte. De to stasjonene deler administrativt personell.

<sup>14</sup> Stasjonen huser både den norske FN-delegasjonen og et generalkonsulat.

<sup>15</sup> Inkluderer alle statsbudsjetter fra budsjettåret 2001 til og med budsjettåret 2007.

EU-delegasjonen holder til i Rue Archimède, vis-à-vis kommisjonsbygningen *Berlaymont* i hjertet av EU-kvartalet. Lokalene ble kjøpt av Statsbygg i 2003. Bygningen over 12 etasjer og 6.500 kvadratmeter rommer foruten EU-delegasjonen og den bilaterale ambassaden til Belgia, Vest-Norges regionskontor, samt enkelte lokale bedrifter. Målet på lengre sikt er å få inn flere regionskontorer og andre norskrelaterte virksomheter (Statsbygg 2007). Bygningen er under omfattende oppgradering<sup>16</sup> med sikte på "å skape et samlende punkt for norske aktører og bidra til økt synliggjøring av Norge i Brussel" (St.meld.nr.23:34). Våren 2006 ble EU-delegasjonen utstyrt med et moderne konferanserom, som "gir vesentlig bedre muligheter i informasjonsøyemed" (EU-delegasjonen 2005:5). Dermed blir EU-delegasjonen ikke bare et symbolsk og kompetansemessig norsk hus, men også et fysisk samlingspunkt.

### 3.3.2 Senior relasjonsbyggere

De aller fleste av de utsendte er seniortjenestemenn som kommer fra høye stillinger i sine hjemlige departementer, som underdirektør, avdelingsdirektør eller ekspedisjonssjef, og ofte med tidligere internasjonal erfaring. Dette gjør organisasjonen potensielt kunnskapstung og kompetent. Den store graden av seniortjenestemenn og den varierte faglige sammensetningen, gjør strukturen relativt lite hierarkisk. I EU-delegasjonens ledelse sitter ambassadør, ministerråd og en ambassaderåd, alle seniordiplomater. Til forskjell fra enkelte medlemsland, som Storbritannia,<sup>17</sup> er alle i ledelsen UD-utsendte. Dagens EU-ambassadør, Oda Sletnes, kommer fra stillingen som ekspedisjonssjef i Europaavdelingen i UD. Ambassadørposten henger svært høyt i utenriktjenesten (intervju J).

Tjenestemennene er organisert i 12 fagområder, som delvis følger departementsstrukturen i Norge og delvis sektorinndelingen i Rådet. Fagrådene kommer fra nesten samtlige norske departement, og EU-delegasjonen refereres derfor ofte til som en slags "miniregjering"<sup>18</sup>. Arbeidsområdene er: internasjonale relasjoner (der alle er UD-utsendte); schengen- og tredjepillar; økonomi og finans; landbruk og fiske; miljø; helse; arbeids- og sosiale saker; konkurranse, forbruker og forvaltning; industri; energi og regionale

---

<sup>16</sup> Den samlede kostnaden er foreløpig ukjent da Statsbygg fremdeles henter inn anbud for deler av prosjektet (Statsbygg 2007). Ferdigstilles i løpet av 2008.

<sup>17</sup> I Storbritannia er lederskapet delt mellom en karrierediplomat som ambassadør og en nestleder fra et av fagdepartementene, normalt fra handels- og industridepartementet (Kassim 2001b:55).

<sup>18</sup> De departementene som *ikke* er representert ved EU-delegasjonen er Barne- og likestillingsdepartementet-, Kultur- og kirkedepartementet, Samferdselsdepartementet, samt Statsministerens kontor.

saker; forskning og utdanning; sikkerhet og forsvar; kommunikasjon og samferdsel; samt den nyopprettede presse- og informasjonsenheten. Hvert fagområde har mellom én og seks fagråder. Enkelte er utsendt fra ytre etat, som samferdselsråden fra Luftfartsdirektoratet.

Det er klart at for å kunne fungere som en nasjonal rådgiver kreves det mer enn å delta i de formelle EU-organene. Det kreves også evne til å etablere nettverk blant deltakere i EUs beslutningssystem (Beyers og Kerremans 2001:207). For Norge er uformelle kanaler en av de viktigste kildene til informasjon om EUs politikk, spesielt på politikkområdene utenfor Schengen og EØS. Hele fem av sju prioriterte oppgaver for arbeidet i 2006 dreier seg om lobbyvirksomhet og kontaktnett (EU-delegasjonen 2005:4). Dette illustrerer viktigheten av uformelle arbeidsmetoder når ressursene skal fordeles. Blant målene var å "systematisere dialogen og kontakten med det påtroppende formannskapslandet" og å "utvikle kontaktnett på ulike nivåer mot de nye medlemslandenes representasjoner" (Ibid.).

De intervjuede tjenestemennene ved EU-delegasjonen har gjennomgående nettverk på omkring 30 til 40 personer. Enkelte av dem med lang fartstid i Brussel, har ofte flere nettverk, opp mot 70 personer til sammen. En indre krets med spesielt nære kontakter har de norske tjenestemennene i perioder daglig kontakt med. Relasjonsbygging blir omtalt som helt avgjørende for å få tilgang på nødvendige dokumenter, og det brukes derfor store ressurser på nettverksbygging. En av de utsendte uttalte det slik:

*Da jeg kom til EU-delegasjonen, ble det klart at eneste måte å få dokumentasjon på er å bygge tette og langvarige relasjoner. Jeg forstod raskt at man må be folk ut på lunsj. Stort mer har ikke vi som nordmenn å tilby. (Intervju B)*

Blant de viktigste personene å ha kontakt med er kolleger ved andre delegasjoner, spesielt de nordiske. Deretter kommer ansatte i Kommisjonen og Rådssekretariatet. Også representanter fra andre tredjeland som Canada, Australia, USA og Tyrkia inngår i de fleste av de utsendtes nettverk. Utover dette holder den norske delegasjonen kontakt med de mellom 30 og 40 norske nasjonale ekspertene som er utplassert fra norske departement eller ytre etat i Kommisjonen.

På mange fagområder møtes nasjonale representanter fra medlemsstatene ukentlig i komitémøter under Rådet, samt utveksler informasjon og synspunkter i mer uformelle settinger som gjennom e-postlister og ved sosiale sammenkomster. Det er viktig for de norske representantene å få tilgang til relevante politikknettverk. Flere av informantene forteller at de står i kopifeltet på uformelle e-postlister. Det er gjennom disse uformelle



kanalene at representantene i mange tilfeller mottar viktige opplysninger og dokumenter "under hånden". Problemet for de norske representantene er at de mangler informasjon å gi til gjengjeld. På forsvarsfeltet har de norske representantene derimot et fortrinn. Norge er Nato-medlem, mens Finland og Sverige er EU-medlemmer og men *ikke* Nato-medlemmer. Dette gjør Norge til en attraktiv samarbeidspartner for informasjonsutveksling på forsvarsfeltet. Finland og Sverige omtales som å være "rause med informasjon" til de norske utsendingene (intervju L).

I 2003 hadde EU-delegasjonen representasjonsutgifter på om lag 1,1 million kroner (EU-delegasjonen 2002b). Gjennomgående gir informantene uttrykk for at de har nok ressurser til rådighet til å drive den nødvendige relasjonsbyggingen. Én gir imidlertid uttrykk for at departementet i Oslo ikke forstår viktigheten av representasjon, og forteller det slik:

*Jeg har brukt mye tid på å forklare de hjemme hvordan vi får tak i dokumenter. Vi får noen dokumenter fra institusjonene, men de gir som regel ikke den hele og fulle sannheten. Her er det ikke snakk om å be folk ut for å få spise på restaurant. Dette er det ikke alle hjemme som skjønner. (Intervju B).*

Slik sett fungerer EU-delegasjonen som en lobbyorganisasjon (se Jeppestøl 1999). Arbeidet opp mot Kommisjonen og Rådssekretariatet foregår gjennom relativt formaliserte kanaler. Det daglige arbeid opp mot Europaparlamentet (EP), derimot, er av mer uformell karakter. En 30-50 prosents stilling er avsatt til å følge plenum, samt utviklingen av EP som politisk institusjon. Dette arbeidet skiller seg lite fra andre faste representasjoners kontakt med EP, men i motsetning til Norge, har disse som regel avsatt en eller to hele stillinger til denne funksjonen (intervju D). Gjennom det etablerte nettverket på mellom 20 og 25 personer, har den ansvarlige tjenestemannen tilgang på ytterligere kontakter (Ibid.). Tiden som er avsatt til å dekke EP regner vedkommende som tilstrekkelig for å skaffe seg en viss oversikt over sakene og etablere nettverk som kan holdes ved like. For å ta en mer proaktiv rolle og være mer "hands on" kreves det mer ressurser (Ibid.). Dette illustrerer at lobbyvirksomhet krever store ressurser, men at det også i stor grad satses på lobbyvirksomhet fra EU-delegasjonens side.

### **3.4 Kompetanserik og kunnskapstung**

EU-delegasjonen har opparbeidet seg stor kompetanse og kunnskap som besittes både av individer, faggrupper og av selve organisasjonen. Kunnskap er grunnlaget for politisk kompetanse i de fleste demokratier (Weber 1978 i March og Olsen 1995:94), og utgjør kanskje den viktigste av ressursene beskrevet i avsnittet over. Det noe utslitte begrepet "kunnskap er makt", er på et spesialisert område som europapolitikk likevel treffende. EU-kunnskap er høyt etterspurt i norsk forvaltning, og må holdes ved like i takt med raske endringer i EU. Kompetansen i organisasjonen blir vedlikeholdt gjennom sosialisering og kunnskapsoverføring (March og Olsen 1995:94). Det er naturlig at kunnskap og kompetanse på ulike områder vil variere ut fra departementstilhørighet. I det følgende diskuteres rekruttering, hjemrapportering og rollen som norsk kunnskapsbase, blant annet som vert for tusenvis av besøkende.

#### **3.4.1 Brussel som karrierevei**

Rekrutteringen av utsendte tjenestemenn reflekterer behovet for både diplomatisk og teknisk ekspertise. Det finnes ingen formell avtale for hvor mange utsendte som skal komme fra henholdsvis UD og fagdepartementene (intervju F). Trenden de siste årene har likevel vært at det stadig har blitt opprettet nye fagrådstillinger. Antallet har steget fra 17 i 2001 til 22 i 2007. Behovet for nye spesialråder oppstår når et nytt saksområde som er viktig for Norge er under utvikling.

Det er opp til hvert enkelt departement hvor mange de ønsker utstasjonert i Brussel. Det er fagdepartementene som fatter avgjørelsene omkring ansettelse. Imidlertid har UD arbeidsgiveransvaret, trekkes inn i intervjuer og blir forelagt søkerlisten. Det er også fagdepartementene som betaler for å ha vedkommende utstasjonert ved EU-delegasjonen (intervju F). En av hensiktene med dette, er å oppmutre fagdepartementene til å benytte sine fagråder aktivt. I utvelgesprosessen vektlegges evne til relasjonsbygging. Det blir blant annet trukket frem at det kreves mer av ansatte ved EU-delegasjonen enn for eksempel ved Nato-delegasjonen når det gjelder evne til å skape relasjoner (intervju E). En stilling ved EU-delegasjonen regnes som en belønning i de aller fleste departementer, og virker meritterende

for tjenestemannens videre karriere. Dette gjelder i større grad for fagdepartementene enn i UD (intervju N).<sup>19</sup>

Samtaler med ansatte i FD og UD i Oslo, samt ved EU-delegasjonen, tyder på at både FD og UD har et stykke igjen når det gjelder kompetanseutnyttning i etterkant av et Brussel-opphold. I intervjuene ble det uttrykt en gjennomgående misnøye med at departementene ikke ser ut til å klare å nyttegjøre seg EU-kompetansen. En utsendt sa det slik: "Det er katastrofal karriereplanlegging og ressursutnyttelse for alle parter, særlig for departementets del som gjør en investering i å sende folk ut." (Intervju B).

### **3.4.2 Informasjon- en kilde til innflytelse**

EU er karakterisert av høy grad av institusjonell fragmentering, sektorinndeling og ekstremt intrikate politiske og administrative prosedyrer (se blant annet Kassim 2001a:12-15). Generelt sett mangler sentrale nasjonale myndigheter autoritet, agendakontroll, partidisiplin og nettverk. Dette innebærer at EU-delegasjonen, som nevnt tidligere, må bygge *koalisjoner* og knytte *kontakter* om de skal ha noen form for innvirkning på politikktutformingene i EU (Kassim 2001b:68). EU-delegasjonens geografiske plassering gjør at de ansatte nyter fysisk nærhet til beslutningene som fattes i Brussel, noe som gir mulighet til å skaffe seg kunnskap som overføres til berørte enheter i Norge. Rapportene sendes bredest mulig ut, til andre departementer, til andre ambassader i Europa, andre relevante utenriksstasjoner og enheter (intervju F). All hjemrapportering innebærer naturlig nok at informasjon siles. Den må behandles og knyttes opp til andre viktige EU-spørsmål eller knyttes opp til saker på den norske dagsorden. Blant annet vektlegger ledelsen ved EU-delegasjonen at alle rapporter som sendes til Oslo skal inneholde en  *vurdering* (Ibid.). Ledelsen legger seg imidlertid ikke opp i *hvilken* vurdering den enkelte fagråd gir. Sett i lys av det ny-institusjonelle styringsperspektivet er disse faktorene med på å legge grunnlaget for EU-delegasjonens mulighet for å handle med autonomi. Informasjonstilgangen er et av EU-delegasjonens sterkeste kort for å bli inkludert i beslutningsprosessen. Der andre statlige organisasjoner har en sekvensiell, eller tidvis, oppmerksomhet mot EU-spørsmål, vier EU-delegasjonen EU- og EØS-saker kontinuerlig oppmerksomhet. Ett unntak er Avdeling for Europa og handel i UD som til enhver tid har oppmerksomheten rettet mot EU. Dette elementet har betydning for

---

<sup>19</sup> UD er i større grad kjent for en kultur der "at alle skal gå den samme veien oppover" (Intervju N).

den sentrale kontrollen som utøves fra hjemlige departementer og politikere, og blir et sentralt poeng også i prosessanalysene.

### 3.4.3 Sentralt kompetansesenter

EØS-forhandlingene bygget opp EU-kunnskapen i sentralforvaltningen. Det har vært mer eller mindre de samme tjenestemennene som har vært i besittelse av denne kunnskapen. Den siste tiden har mange falt fra, og det er nå en stor utfordring å bygge opp ny kompetanse og vedlikeholde den kompetansen som finnes, ettersom EU stadig er i utvikling (intervju F). EU-delegasjonen er viktig i denne sammenhengen, særlig i kraft av å være "et kompetansesenter for hele forvaltningen." (St.meld.nr.23:34). Ifølge Europameldingen skal EU-delegasjonen ha en nøkkelrolle i et generelt kompetanseløft og spille en direkte rolle overfor norske aktører (intervju F). Et eksempel er at alle statssekretærer, politiske rådgivere og informasjonssjefer ble kurset av ansatte ved delegasjonen i 2006. Også kompetanseheving innad i organisasjonen har vært en prioritet de to siste årene EU-delegasjonen blant annet i form av et todagers kurs for nyansatte og opplæring i lobbyvirksomhet (EU-delegasjonen 2005:5).

EU-delegasjonen spiller en sentral rolle i opplæringen av norske aktører i EU-systemet og Norges forhold til EU. EU-delegasjonen bruker mye av sin kapasitet på å ta imot besøk fra ulike norske grupper, det være seg skoleklasser, organisasjoner, politikere og så videre. EU-delegasjonen hadde i 2006 omtrent 6.000 besøkende (Bjåstad 2007). Dette er betydelig flere enn året før da besøkstallet var i overkant av 4.000 (EU-delegasjonen 2005:3), og mer enn dobbelt så mange besøkende som i 1998 da EU-delegasjonen tok imot 2.500 besøkende (Jeppestøl 1999:88).

	2003- Bondevik II	2004- Bondevik II	2006- Stoltenberg II
Statsminister	0	1	1
Utenriksminister	1	3	5
Øvrige statsråder	11	18	24
Statssekretærer	8	15	16
Stortingskomiteer	1	3	9
<b>Totale besøk</b>	<b>21</b>	<b>40</b>	<b>55</b>

**Tabell 2. Politiske besøk:** Inkluderer ikke besøk i ren partisammenheng eller bilateralt til Belgia. 2005 tas ikke med i oversikten fordi to ulike regjeringer styrte dette valgåret. Kilde: EU-delegasjonen.

Som det fremgår av tabell 3, har antall besøk av politisk ledelse og stortingskomiteer økt kraftig siden danningen av Stoltenberg II-regjeringen. I 2006 hadde EU-delegasjonen 17 flere statsråder og ni flere stortingsgrupper på besøk sammenliknet med 2003.

I tillegg besøkte utenriksministeren Brussel betydelig hyppigere enn den forhenværende utenriksministeren. Dette styrker EU-delegasjonens posisjon i Europapolitikken og illustrerer samtidig regjeringens "aktive" europapolitikk. Blant annet har antall statsrådsbesøk økt med 17 siden 2003 og antall stortingskomiteen har økt fra ett besøk til ni besøk. Når det gjelder statssekretærer besøker disse stadig hyppigere Brussel.

### **3.5 Organisasjonskapasitet**

Dette avsnittet ser på hvor flink EU-delegasjonen er til å nyttegjøre seg de overnevnte organisatoriske evnene, og er en diskusjon av organisasjonskapasiteten. Analysen viser at EU-delegasjonen er velkoordinert, men at det fremdeles skorter på åpenhet mot eksterne aktører. Et av kjernemomentene i studiet av det europeiske diplomatiet, er evnen til å koordinere arbeidet med nasjonale myndigheter (Kassim m.fl. 2001). EU-delegasjonen er helt avhengig av effektiv og velorganisert koordinering med departementet i Oslo, med Nato-delegasjonen, og med tilstøtende fagdepartement.

#### **3.5.1 "Innfødt", men lojal**

EU-delegasjonen har en sentral rolle i koordineringen med *norske* myndigheter. I motsetning til mange EU-land har Norge verken noen egen statsråd for EU-saker eller noen form for europasekretariat, som det britiske *European Secretariat Cabinet Office* (Kassim 2001b:52). Det er derfor EU-delegasjonen, sammen med departementene og regjeringen, som utfører dette koordineringsarbeidet. EU-delegasjonen er derfor stilt overfor en formidabel oppgave med å holde oversikt over kommende saker, nye planer og lengre utviklingstrender, uten å ha den samme informasjonstilgangen som medlemsstatene. De utsendte ved delegasjonen har jevnlig og tett kontakt med sitt departement i Oslo på alle nivåer fra saksbehandlere til departementsråd. Samtlige av informantene betegner kontakten hjemover som "tett og god" og flere forteller om kontakt flere ganger daglig. Dersom det oppstår nasjonale konflikter, dras i mange tilfeller EU-delegasjonen inn som en meklerinstans der utsendingene kan komme med viktige opplysninger og ytre sine synspunkter. Informantene gir et generelt

inntrykk av at deres tilrådninger i stor grad blir tatt til følge. Dette bidrar til den institusjonelle autonomien.

På faglig nivå koordineres arbeidet med EU-saker i EØS-spesialutvalgene, i koordineringsutvalget for EØS-saker og på politisk nivå i Regjeringen (St.meld.nr.23 (2005-2006):12). Dessuten utarbeider hvert departement en plan for arbeidet overfor EU (Ibid.:34). En i ledelsen ved EU-delegasjonen deltar fast i Koordineringsutvalget. I spesielt vanskelige saker deltar ledelsen i et underutvalg under regjeringen. Koordineringen mellom ledelsen og departementet i Oslo baseres også her i utstrakt grad på uformell kontakt (intervju F). Ledelsen ved EU-delegasjonen har ukentlige telefonkonferanser med berørte avdelinger i UD, samt med statssekretæren. Den daglige kontakten ivaretas spesielt av ambassadøren, men berører også de enkelte fagrådene. Ledelsen ved EU-delegasjonen har kvantitativt sett mest kontakt på embetsnivå, men har også utstrakt kontakt på politisk nivå (ibid.).

I oppfølgingsarbeidet med Europameldingen har UD arbeidet med å bedre rutinene for koordinering av europapolitikken, blant annet ved å "styrke dialogen og samarbeidet mellom EU-delegasjonen, UD og ambassadene i EØS-området" (St.meld.nr.23:34). Det har blitt utarbeidet permanente ordninger og samarbeidsformer innen EØS, FUSP og Schengen. I den videre handlingsplanen for europapolitikken går det frem at EU-delegasjonen blant annet skal lage rutiner for tidlig varsling, være med å oppdatere arbeidsprogrammene for de tre overnevnte områdene, samt generelt ha en koordinerende funksjon (Utenriksdepartementet 2007).

Et viktig moment i den nasjonale koordineringen, er betydningen for tjenestemennene av å arbeide i EU-hovedstaden. Man snakker da gjerne om å "bli innfødt" (*go native*).

*Uttrykket "where you stand depends on where you sit" stemmer nok. Når man sitter på EU-delegasjonen ser man hvilket enormt politisk maskineri EU er og man ser alle fellesbeslutningene. Det er en schizofren og frustrerende situasjon. Man merker lettere at man ikke er med når man sitter i Brussel. (Intervju M).*

Fra FD side vektlegger en leder at Brussel-utsendingene merkbart blir påvirket av å jobbe i Brussel, og at det *skal* de bli (intervju C). Uttalelsene tyder på at også den norske delegasjonen har "Janus-ansikt", og vil kunne tenkes å være pådrivere for økt norsk engasjement i EU som resultat av sosialisering og eurpeisering (se Olsen 1996 og 2002).

### **3.5.2 Horisontale utfordringer**

På grunn av det brede spekteret av fagområder som EU-delegasjonen dekker, står organisasjonen overfor faren for sterk sektorisering (Kassim 2001a:33). Delegasjonen benytter seg derfor av flere virkemidler for å fremme samhandling på tvers av fagområder. I forkant av møtet i GAERC (*General Affairs and External Relation Committee*) skriver berørte fagråder og ledelsen en felles rapport til berørte norske myndigheter. Et annet virkemiddel er to ukentlige morgenmøter der hensikten er å utveksle viktig informasjon mellom ledelsen og de øvrige utsendte, diskutere prioriteringer, samt å gi ledelsen innspill før møter i EU-systemet (intervju J). Et tredje virkemiddel mot sektoriell fragmentering er intranettet, som gir de ansatte en oversikt over alle besøk til delegasjonen, samt mulighet til å lese innkomne og utgående rapporter.

Flere av fagområdene overlapper ut fra faginndelingen i den norske forvaltningen, såkalt administrativ mismatch (Kassim 2001a:33). I slike tilfeller nedsetes faggrupper på tvers av politikkområder. Et eksempel er gruppen som ble opprettet i forkant av EU-Russland-toppmøtet høsten 2006 for å arbeide fram en samlerapport. De fleste av fagrådene medvirket, inkludert råden for miljø, transport, energi, forsvar, mat, justis, forskning, helse og regionale saker (Røeggen 2006). Etersom EU utvikler politikk på flere og flere områder, tilpasser EU-delegasjonen og departementene seg nye virkeligheter. Et eksempel er utviklingen av FUSP på basis av Amsterdam-traktaten (1997) og Nice-traktaten (2003), som førte til opprettelsen av en permanent forsvarsrådsstilling i 2001 (Knudsen 2006:1).

### **3.5.3 Fremdeles noe lukket**

EU-delegasjonen har på instruks fra regjeringen oppnådd et løft på informasjonssiden, som tok til våren 2006 (St.meld.nr.23 (2005-2006):38). Det er opprettet to stillinger som henholdsvis UD-utsendt informasjonsråd og lokalt ansatt informasjonsmedarbeider (EU-delegasjonen 2005:9). Som et resultat ble nettsidene videreutviklet for å fremme både den interne informasjonsflyten og informasjonen overfor eksterne aktører som den Brussel-baserte norske pressen (intervju J).

Det kan imidlertid se ut til at delegasjonen fremdeles har et stykke igjen før de når regjeringens målsettinger om åpenhet og informasjonstilgang for eksterne aktører (St.meld.nr. 23 (2005-2006)). Spesielt har det i pressen blitt pekt på forsinkelser i

publiseringen av postjournaler. En gjennomgang av disse journalene utført av Aftenpostens Brussel-korrespondent viser at enkelte dokumenter ikke føres inn i journalen før saken er ferdig behandlet, ofte etter flere måneder (Ask 2007a). EU-ambassadøren begrunner dette med at personalet på arkivet er nyansatt (Ibid.). Aftenposten-korrespondenten mener likevel den nye informasjonsenheten ved EU-delegasjonen ikke har resultert i større åpenhet. Et eksempel som trekkes frem er vanskeligheter med å få tilgang til informasjon i forkant av møter der pressen inviteres, og dermed problemer med å stille relevante spørsmål. I tillegg mener journalisten at delegasjonen har gjort lite for å bedre åpenheten i EFTA og ESA der offentlighetsreglene i følge journalisten ikke alltid overholdes (intervju G). Egne erfaringer fra datainnsamlingen støtter delvis noen av journalistens bemerkninger. Det tok seks uker å få tilgang til virksomhetsplanene og det var vanskelig å få innvilget intervjuer. Korrespondenten deltar selv på pressearrangementer hos den svenske og finske representasjonen, og mener at disse har et "profesjonalitetsnivå som ligger skyhøyt over den norske delegasjonens" (Ibid.).

#### **3.5.4 Norge mot Europa**

For å se den norske EU-delegasjonen i et bredere europeisk perspektiv, anvendes casestudier av ti medlemsstaters faste representasjoner<sup>20</sup> (Kassim m.fl 2001). Analysen viser at den norske delegasjonen ikke skiller seg merkbart fra de faste representasjonene. Den norske delegasjonen er på linje med medlemsstatenes faste representasjoner når det gjelder antall utsendte. Målt i forhold til innbyggertallet er den norske delegasjonen den femte største av de undersøkte representasjonene, noe som omtrent tilsvarende de andre skandinaviske landene. (Se tabell 2).

Representasjonene ivaretar alle oppgavene med å være sendebud og offisielt kontaktpunkt for nasjonale myndigheter, samt innhente dokumentasjon fra EU-systemet. Til tross for likhetene er forskjellene slående. Når det gjelder grad av autonomi og beslutningsmyndighet, som er denne oppgavens hovedfokus, varierer de ti europeiske representasjonene fra å være rene informasjonssinnhentere og budbringere, som den tyske representasjonen, til å handle med nesten full grad av autonomi, som i det greske og portugisiske tilfellet (Kassim og Peters 2001:334-336).

---

<sup>20</sup> Omfatter Østerrike, Belgia, Frankrike, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Sverige og Storbritannia.



Land	Tjenestemenn per 1 mill. innbygger	Antall tjenestemenn totalt
Luxembourg	29,7	13
Finland	10,4	54
Irland	9,2	35
Danmark	7,7	41
Norge	6,9	31
Sverige	6,1	54
Hellas	5,7	60
Portugal	5,6	56
Østerrike	5,3	43
Nederland	3,0	47
Spania	1,5	58
Frankrike	1,3	75
Tyskland	1,0	81
Storbritannia	0,9	54
Italia	0,9	51

**Tabell 2.** Antall tjenestemenn i faste representasjoner inkludert den norske EU-delegasjonen per juni 2000. Kilde: Kassim og Peters (2001:300) og UD. Staters innbyggertall per juli 2000. Kilde: ICA World Factbook 2000.

En av de viktigste forskjellene mellom Norge og medlemslandenes representasjoner er at den norske delegasjonen er mer avhengig av uformelle kontakter og nettverk fordi Norge ikke har de samme offisielle kontaktpunktene som medlemsstatene. Det blir pekt på at blant annet den Østerrikske og den svenske representasjonen har svake nettverk i Brussel (Ibid.). Likevel fungerer den norske delegasjonen relativt likt som mange av de europeiske representasjonene. I likhet med den tyske representasjonen blir den norske EU-delegasjonen lyttet til i stor grad i formuleringen av nasjonale synspunkter, og i likhet med den nederlandske finnes det nasjonale koordineringsstrukturer som regulerer samarbeidet mellom selvstendige departement i europaspørsmål (Ibid.:334-335). På samme tid blir det pekt på mangler i den nasjonale koordineringen ved mange av medlemsstatenes systemer, som ikke i samme grad gjør seg gjeldende i det norske tilfellet. For Østerrikes del pekes det på svakt samarbeid mellom fagområder, noe som fører til mangel på strategiske handlinger (Ibid.:334). For Belgias del har ikke representasjonen i Brussel mulighet til å opptre som mekler mellom departement i konfliktspørsmål, slik den norske EU-delegasjonen kan (Ibid.). Den greske representasjonen mangler både institusjonell og finansiell støtte fra Athen og er utsatt for både svak nasjonal koordinering, svakt politisk lederskap og en fragmentert nasjonal administrasjon (Ibid.:335). Til slutt bør det nevnes at den norske delegasjonen skiller

seg fra blant annet den nederlandske og den franske ved at den ikke arbeider opp mot privat sektor.

### ***3.6 Konklusjon: En potensielt viktig aktør i norsk europapolitikk***

EU-delegasjonen har store organisatoriske evner i form av relativt frie arbeidsoppgaver, store ressurser, bred EU-kunnskap og som en viktig brikke i den nasjonale koordineringen. EU-delegasjonen har utviklet seg til et faglig kompetansesenter som blir lyttet til, og som øver innflytelse over viktige beslutninger. Tilgang på viktig informasjon i Brussel skaper muligheter for asymmetrisk informasjon i forhold til sentrale myndigheter. Spesielt gjør EU-kunnskapen og deltakelsen i politikknnettverk EU-delegasjonen til en potensielt viktig aktør nasjonalt.

Organisasjonstrekkene indikerer at EU-delegasjonen er betydningsfull og initiativrik, men også disiplinert og lojal. De organisatoriske trekkene peker mot at EU-delegasjonen har forutsetninger for å være *mer* enn et instrument for sentralmyndigheten og politikerne i EU-saker. Den generelle analysen av organisasjonen åpner for at EU-delegasjonen kan handle med autonomi. Mulighetene for at den blir mer autonom vil dessuten tenkes å øke ettersom flere politikkområder omfattes i EUs politikk. Dette betyr likevel ikke at EU-delegasjonen nyter autonomi på alle områder. Gjennomgangen viser imidlertid at det er stor spennvidde i den institusjonelle autonomien avhengig av saksfelt, ansvarlig departement og den enkelte tjenestemann. Analysen i dette kapitlet utgjør det man kan se som "grunnmuren" i det som her har blitt omtalt "Norges hus" i Brussel. De organisatoriske kjennetegnene danner med dette grunnlaget for de videre analysene av "overbygningen", nemlig dens rolle i enkeltprosesser.

---

## KAPITTEL 4

# *EU-delegasjonen som autonom aktør i prosessen mot norsk EDA-avtale*

*En aktiv europapolitikk handler om å gripe mulighetene i Europa. Det handler om å sikre innflytelse og påvirke områder som betyr noe for oss.*

Jonas Gahr Støre 2. februar (2006a).

Norge inngikk en samarbeidsavtale med EUs forsvarsbyrå *European Defence Agency* (EDA) 7. mars 2006. Da hadde det pågått politisk og diplomatisk aktivitet fra Norges side i ett år og ni måneder. Prosessen mot en norsk avtale var til tider fastlåst på grunn av Tyrkias rolle i Kypros-konflikten<sup>21</sup>. Det krevdes diplomatisk teft, byråkratisk kreativitet og utstrakt bruk av uformelle arbeidsmetoder for å få avtalen på plass uten ytterligere forsinkelser. EU-delegasjonen ble sterkt involvert i den håndteringsmessige politikkkutformingene da situasjonen tilspisset seg, og handlet da i stor grad på egne initiativ. EU-delegasjonens kontakter i EU-systemet og blant europeiske kolleger skulle vise seg å bli avgjørende for utfallet av prosessen. Samtlige indikatorer for autonomi peker i retning av at EU-delegasjonen handlet med autonomi, og at autonomien gradvis økte utover i prosessen. Spesielt vil handlingsrepertoaret her bli vektlagt fordi EU-delegasjonen i EDA-saken tok i bruk et stort og variert sett av handlingsstrategier i arbeidet.

EUs forsvarsbyrå ble opprettet av EUs Ministerråd 12. juli 2004 for å "støtte medlemsstatene og Rådet i deres forsøk på forbedre den europeiske forsvarskapasiteten ved krisehåndtering, samt videreføre EUs sikkerhets- og forsvarspolitik slik den er og slik den utvikles i fremtiden" (EUs forsvarsbyrå 2006). Byrået, som er ett av tre byråer (*agencies*) under ESDP, arbeider med utvikling av militære kapasiteter, utrustningssamarbeid, teknologisk og industrielt samarbeid, forsvarsmateriellmarked, og samarbeid på forskning og teknologi (EUs forsvarsbyrå 2006). Det norske ønsket om deltakelse skriver seg fra til det

assosierte medlemskapet i Den vesteuropiske union (VEU), som trådte i kraft i 1993. Der hadde Norge fulle deltakerrettigheter på materiellsamarbeidet innenfor *Western European Armaments Group* (WEAG) (Knudsen 2006:14) og hadde i 2005 ti løpende prosjekter med en samlet kostnadsramme på over 40 millioner kroner (Intervju M). Da EU overtok de fleste av WEAGs oppgaver etter nedleggelsen ved årsskiftet 2005/06, fikk Norge som ikke-medlem av EU status som tredjeland i det europeiske forsvarsmateriellsamarbeidet. For å sikre videreføring av samarbeidet, måtte det jobbes med å få på plass en avtale med EUs forsvarsbyrå. Dette ville dessuten sikre videreføring av arbeidet norske tjenestemenn var i gang med i Brussel.

#### **4.1 Stort handlingsrepertoar**

EU-delegasjonens spekter av handlingsalternativer var særlig i siste del av prosessen varierte og basert på egne initiativ. Arbeidsmetodene var ikke basert på instruksjon, men snarere et resultat av selvstendige vurderinger, mye basert på impulser fra EU (intervju E). I diskusjonen omkring handlingsrepertoaret vektlegges særlig to virkemidler. For det første bidro informasjonsinnhenting via uformell kontakt til at avtalen kom gjennom de rette instanser med knappe tidsmarginer. For det andre ble det operert gjennom såkalt "nøkkelhullspolitikk"<sup>22</sup>, der EU-delegasjonens saksbehandlere gjennom langsiktig relasjons- og tillitsbygging håndterte og kommenterte avtaleutkastet for departementet til tross for at norske tjenestemenn ikke hadde tilgang til møterommene. Før disse to virkemidlene utdypes, er det nødvendig å rette blikket mot den politiske beslutningsprosessen. Dette vil gi en bedre forståelse av bakgrunnen for at tjenestemennene ved EU-delegasjonen fikk en såpass selvstendig rolle i prosessen.

Forsvarsbyrået ble opprettet i juni 2004 gjennom en såkalt felles handling (*Joint Action*) i EU. Det ble forutsatt et samarbeidsarrangement for Norge og Tyrkia som WEAG medlemmer, men ikke EU-medlemmer (Det europeiske råd 2004a: art. 25). Norges

---

<sup>21</sup> I EU-sammenheng refereres ofte den 50 år lange konflikten mellom Gresk-kyprioter og Tyrkisk-kyprioter til som "det kypriotiske problem", mye fordi samarbeid med Tyrkia i kraft av sitt NATO-medlemskap er problematisk i forhold til Hellas og de greske kypriotene. Se Demetriou (2004).

<sup>22</sup> Uttrykket stammer fra frustrasjonen rundt at norske representanter bokstavelig talt må sitte på gangen i behandling av saker i EU der Norge ikke har formelle deltakerrettigheter gjennom de bilaterale avtalene og må "tutte gjennom nøkkelhullet", d.v.s. skaffe til veie informasjon på andre måter enn gjennom de formelle møtene og dokumentene (Intervju M).

forsvarsminister Kristin Krohn Devold hadde på forhånd støttet nedleggelse av WEAG mot at alle medlemslandene fikk være med i det nye byrået (intervju E). Avtalen er dermed en videreføring, og måtte bli til i form av en bilateral avtale fordi forsvarsmateriellsamarbeid ikke er relevant i forhold til EØS- og Schengen-avtalen. Forsvarsbyrået utarbeidet i samarbeid med FD i Oslo et utkast til avtale som ble vedtatt av Forsvarsbyråets styre<sup>23</sup> tidlig i 2005. FD koordinerte arbeidet med UD, som sa seg enig i teksten (intervju M). Så langt i prosessen gikk samarbeidet problemfritt. Fra EDAs side var "ingenting vanskelig når det gjaldt Norge" (intervju Frier).

Hittil fungerte EU-delegasjonen primært som en postkasse (intervju M) - som en informasjonsinnhenter og en sonderer av det politiske terrenget. EU-delegasjonen stod nokså på sidelinjen og fungerte som et instrument, noe som understøttes av en rasjonalistisk logikk. Prosessen ble da styrt fra Oslo, og primært koordinert med Nato-delegasjonen i Brussel, som hadde ansvaret for WEAG inntil nedleggelsen. Som vi skal se, gikk saken gradvis fra å bli håndtert ved Nato-delegasjonen til å bli håndtert av EU-delegasjonen. Nato-delegasjonens ekspert på europeisk forsvarsmateriellsamarbeid arbeidet ved EU-delegasjonen én dag i uken og var dermed såkalt dobbelthattet før stillingen ble midlertidig flyttet til EU-delegasjonen.

Problemene oppstod da forslaget til avtaletekst ble sendt til det britiske Formannskapet april 2005, og ble lagt fram i Rådets arbeidsgruppe for eksterne relasjoner (RELEX) og i COREPER. Enkelte medlemsland ville ikke diskutere et samarbeidsarrangement med Tyrkia, men indikerte at de var villige til å forhandle om en norsk avtale (intervju Frier). Men å behandle de to landene separat ble igjen blokkert av andre medlemsstater (Ibid.). Storbritannia arbeidet aktivt for å få på plass Tyrkias medlemskapsforhandlinger med EU, og ønsket derfor ingen separat avtale mellom Norge og EDA uten at Tyrkia fikk det samme. Norge aksepterte dette lenge, men da Tyrkias avtale med EDA ble blokkert, ble målsetningen fra norsk side å forsøke å få til en uformell avtale som kun gjaldt for Norge. EU-delegasjonen og andre tjenestemenn fra FD møtte Forsvarsbyråets direktør Nick Witney våren 2005, men det ble klart at det var lite å hente for Norges del. "Witney forsøkte som best han kunne å få Forsvarsbyrået til å fungere i

---

<sup>23</sup> Styret består av forsvarsministrene fra alle EUs medlemsstatene bortsett fra Danmark som ikke deltar i Forsvarsbyrået som et resultat av befolkningens 'nei' til Maastricht-traktaten i 1992 (Joint action, Rådet 2004, artikkel 21).

oppstartsfasen. Forholdet til tredjeland var et stridsspørsmål og Norge ble dermed en salderingspost." (Intervju M).

Målet var å få britiske myndigheter til å sette saken opp på Rådets dagsorden innen utgangen av sitt EU-formannskap i siste halvdel av 2005. I dette arbeidet fikk EU-delegasjonen en helt sentral rolle. Sammen med FD i Oslo og forsvarsråden i London benyttet EU-delegasjonen seg av andre norske ambassader i Europa for å kartlegge hvordan sentrale medlemsland stilte seg til en separat norsk avtale (ibid). Det ble klart at ingen land ville blokkere, men det britiske formannskapet ville fremdeles ikke sette saken på Rådets dagsorden da. "Under det britiske formannskapet ga de uttrykk for at de forsøkte, men i virkeligheten gjorde de ikke det. London insisterte på en kopling mellom Norge og Tyrkia. Situasjonen var helt låst." (Intervju Frier). EU-delegasjonen fikk en stadig mer avgjørende håndteringsmessig rolle, spesielt med tanke på å få avtalen *raskt* på plass. Da Østerrike overtok EU-formannskapet i januar 2006, økte EU-delegasjonens aktivitet vis-à-vis EU betraktelig, og dermed dens autonomi.

Det første viktige initiativet som EU-delegasjonen tok, kom da selve utkastet til avtalen ble vurdert av arbeidsgruppen for eksterne relasjoner vinteren 2006. Som offisielt kontaktpunkt hadde representanten fra EU-delegasjonen i lang tid hatt tett kontakt med sin motpart i Forsvarsbyrået og kolleger fra "vennligsinnede" EU-land. Norge var ikke invitert til å delta, men EU-delegasjonens saksbehandler oppholdt seg på gangen utenfor møterommet. Derfra ble vedkommende holdt løpende oppdatert av deltakere på møtet. Dette var et resultat av opparbeidet velvilje fra EDAs representanter (intervju M). Vedkommende fikk det godkjente utkastet<sup>24</sup> og fikk sendt det til Oslo. Det er verdt å merke seg at saksbehandleren føyde på sine vurderinger. Politikkinholdet ble forklart til departementet i Oslo, og det ble forsikret om at avtalens innhold var politisk akseptabelt. Dette var informasjon Norge på ingen måte hadde krav på der og da (intervju Frier). EDAs representant beskriver situasjonen slik:

*Det å ha representanten fra den norske EU-delegasjonen utenfor møterommet, samt være sikker på at ikke et øyeblikk gikk til spille, bidro klart til at avtalen kom på plass i mars og ikke senere. Delegasjonen hadde innvirkning på prosessen ved at de bidro til at det ikke ble noen forsinkelser fra norsk side. (Intervju Frier)*

---

<sup>24</sup> Utkastet hadde da vært gjenstand for nitide redaksjonelle endringer i forhold til det utkastet FD tidligere hadde vært med på å utarbeide (intervju M).

Dette tyder på at EU-delegasjonen til en viss grad fungerte som premissleverandør og rådgiver overfor norske myndigheter i tråd med det skisserte ny-institusjonelle perspektivet.

Det andre viktige virkemiddelet som illustrerer EU-delegasjonens muligheter for å handle på egne initiativ, var den diplomatiske kontakten de utsendte på egenhånd knyttet i slutten av februar 2006. En tjenestemann ved EU-delegasjonen sendte da en anmodning til sjef for sikkerhetspolitisk avdeling i UD om å kontakte sin østerrikske kollega for igjen å få vedkommende til å instruere den østerrikske faste representasjonen i Brussel om å sette saken på Rådets dagsorden. UD fulgte opp forslaget, og spørsmålet om en separat norsk tilknytningsavtale til Forsvarsbyrået kom opp på dagsorden for GAERC 27. februar 2006. EU-delegasjonen styrte saken og i slutfasen betegnes FD kun som "kopiadressat" (intervju M). En av tjenestemennene sier at "mange ble overrasket over initiativet" og at dette "var det viktigste jeg fikk gjort i min tid ved delegasjonen". Den norske delegasjonen la press på det østerrikske formannskapet. Formannskapet hadde nemlig tidligere sagt at avtalen kunne bli utsatt til rådsmøtet i mai." (Intervju Frier). En tjenestemann i FD sier at "britene ble tatt på sengen av den hurtigtogs fart prosessen fikk." (Intervju M). I dette tilfellet vil jeg argumentere for at utfallet av initiativene var mulig fordi saksbehandlerne for forsvarssaker ved EU-delegasjonen i lang tid hadde pleiet relasjonene til sine kolleger fra medlemslandene og spesielt kollegene i det østerrikske formannskapet. De lyktes dessuten med å skape forståelse i Wien for det sterke norske ønsket om å få avtalen raskt på plass.

I ukene før forsvarsministermøtet i Innsbruck i mars 2006 la tjenestemann ved EU-delegasjonen "en slagplan" (ibid.). En av dem arrangerte et møte med en kontakt i det østerrikske forsvarsdepartementet for å få informasjon og støtte for den norske avtalen. Da fikk vedkommende en detaljert tidsplan over de forestående møter der Norges avtale måtte behandles før den kunne vedtas i Ministerrådet. Ved å sitte på intern informasjon om datoene for de forberedende komiémøtene i EU, så EU-delegasjonen at det med en rask beslutningsprosess ville være mulig å få Norges avtale på plass før forsvarsministrene i EU møttes som styre for EDA i Innsbruck 7. mars. I mange tilfeller hadde fristene allerede gått ut. For å lykkes med å få saken gjennom prosedyren og ha undertekningsdokumentene klare før forsvarsministermøtet, spilte EU-delegasjonen en nøkkelrolle. "Tidsskjemaet var veldig stramt. Det var et rush for å rekke dette. Hvis et eller annet hadde gått galt fra Oslos side eller et av medlemslandene, er det ikke sikkert vi hadde fått avtalen på plass i mars," forklarer representanten fra Forsvarsbyrået. Det sterke engasjementet for å få avtalen på

plass i mars og ikke senere, bunner i en klar politisk instruks om å få avtalen raskt på plass. Slik sett opptrådte EU-delegasjonen lydige og lojale. Samtidig, sett ut fra ideen om EU-delegasjonen som en autonom aktør, var det i EU-delegasjonens egeninteresse å få dette til raskt og enkelt for å sikre egne arbeidsoppgaver og et godt samarbeidsklima på forsvarsfeltet i Brussel.

Avtalen ble undertegnet med lav profil etter råd fra Forsvarsbyrået og EU-delegasjonen (intervju E). Under møtet i Innsbruck, da den endelige avtalen forelå, utvekslet en representant fra EU-delegasjonen og hans kontaktperson i EDA undertegnede brev på et "bakrom" (intervju M). Brevene, som godkjente avtalen, var undertegnet av EUs utenrikspolitiske koordinator Javier Solana, som er øverste leder av Forsvarsbyrået, og den norske utenriksministeren Anne-Grete Strøm-Erichsen. Det ble ikke holdt noen pressekonferanse for å dempe saken overfor tyrkiske myndigheter, men "alle" diplomater visste om avtalen (intervju Frier).

De FD-utsendte utarbeidet selv utkastene til instruksene sine, både språklig, og innholdsmessig (intervju M). Dette blir begrunnet ut fra informasjonstilgang og nærhet til beslutningene: "Når man sitter i Brussel, føler man mer på pulsen hvordan man skal trå. Her har EU-delegasjonen nøkkelkunnskap på selve politikkhåndteringen. Dermed kunne vi ta selvstendige initiativer. Det gjelder mange av dem som jobber ved EU-delegasjonen. Jeg følte at våre råd ble lyttet til." (Ibid.). Til tross for at EU-delegasjonen ikke mottok konkrete instruksjoner, var delegasjonens mandat klart: "Vi utsendte visste at Norge ville ha avtalen på plass, og gjorde alt vi kunne for å få det til." (ibid.). Utarbeidelsen av egne instruksjoner styrker det ny-institusjonelle perspektivets relevans for å forstå EDA-saken. En leder i FD indikerer at EU-delegasjonen i denne saken endret FDs instruksjoner på grunnlag av innspill fra EU. "Dette gjelder spesielt for det forhandlingsmessige og – taktiske. På dette planet har EU-delegasjonen hatt stor innflytelse, spesielt hva gjelder *stil* og *tone* i kommunikasjonen med EU-systemet" (intervju E).

Analysen av handlingsrepertoaret viser at virkemidlene og arbeidsmetodene var ikke basert på instruks utover det å få avtalen raskt på plass, men hovedsakelig resultat av tett koordinering med andre norske aktører og egne initiativ. Det varierte og selvstendige handlingsrepertoaret peker i retning av at EU-delegasjonen handlet med høy grad av



autonomi i denne saken, noe som underbygger relevansen av et ny-institusjonelt perspektiv på styring i dette tilfellet.

## ***4.2 Tilnærmet informasjonsmonopol***

Informasjonsinnhenting og tette bånd til Forsvarsbyrået ble utslagsgivende for EU-delegasjonens autonomi i prosessen. Uformelle kontaktmønstre var avgjørende gjennom hele prosessen mot en norsk EDA-avtale, men fikk størst innvirkning etter at forhandlingene ble fastlåst. Da ble til gjengjeld informasjonsasymmetrien så stor i favør av EU-delegasjonen, at autonomien økte betraktelig gjennom opparbeidet deltakelse i nettverk og lang tids relasjonsbygging. Sentralmyndigheten klarte tilsynelatende ikke å opprettholde oversikt over den store informasjonsstrømmen. I dette avsnittet diskuteres primært tre aspekter ved informasjonstilgangen. For det første viktigheten av å være Norges kontaktpunkt overfor Forsvarsbyrået. For det andre EU-delegasjonens uformelle kontaktmønstre, og for det tredje betydningen informasjon fikk for de valgte handlingsalternativene.

### ***4.2.1 Fra postkasse til velinformert aktør***

Både FD, UD, EU-delegasjonen og Nato-delegasjonen i Brussel var informert om den forestående opprettelsen av et forsvarsbyrå allerede i 2001/02 (intervju M). Kort tid etter selve opprettelsen i 2004 innledet Forsvarsbyrået uformelle samtaler med den norske Nato-delegasjonen, i tillegg til å være i tett kontakt med EU-delegasjonen. Viktigheten av uformell kontakt blir i denne perioden vektlagt for å sondere terrenget (Intervju Frier). "Norge var WEAG-medlem, og vi trengte å vite hvordan vi skulle forholde oss til tredjeland. Derfor informerte vi de norske utsendingene om planene i Joint Action" (Ibid.). I starten av prosessen ble EU-delegasjonen holdt informert om hva som skjedde, men fungerte hovedsakelig som en postkasse i tråd med det rasjonalistiske perspektivet. Da utfordringene meldte seg, ser den store informasjonstilgangen ut til å ha blitt en katalysator for de initiativene EU-delegasjonen iverksatte på vegne av den norske staten, og som kan se ut til å ha gitt EU-delegasjonen mulighet til å opptre som en autonom aktør.

Som det offisielle kontaktpunktet overfor Forsvarsbyrået, fikk EU-delegasjonen tilgang til strategisk viktig informasjon. "Dokumentene får jo som oftest vi også, men det er den uformelle kontakten EU-delegasjonen har unik tilgang til", sier en leder i FD i Oslo

(intervju E). Tett kontakt med Forsvarsbyrået og EU-landenes EDA-representanter gjorde at EU-delegasjonen fikk tilgang til kopier av dokumenter Norge ikke hadde krav på. Godt orientert om EDAs saksbehandling kunne fagrådene presentere informasjon, samt spille inn egne vurderinger av politikkinnholdet og konkrete råd til departementet. Slik la EU-delegasjonen føringer og personlige vurderinger på en kompleks og teknisk sak i tråd med et ny-institusjonelt perspektiv. Det følgende avsnittet styrker denne observasjonen.

Forsvarsbyrået hadde nemlig ukentlig kontakt med den dobbelthattede tjenestemannen som både representerte Nato-delegasjonen og EU-delegasjonen. Forsvarsbyrået hadde også jevnlig kontakt med UD og FD i Oslo, men da via EU-delegasjonen. Kontakten med Oslo dreide seg primært om utformingen av avtaleutkastet, der korrespondansen stort sett gikk via formelle brev (intervju Frier). Kontakten med EU-delegasjonen, derimot, foregikk via mer uformelle kanaler som e-post, telefon og møter. Dette kan se ut til å ha styrket den fremtidige tette og personlige kontakten mellom de to aktørene.

Etter at avtalen var underskrevet, nøt EU-delegasjonen godt av at avtalen la til rette for kontinuerlig informasjonsutveksling.

*Norway and EDA share a desire to exchange views and information on matters of common interest falling within the scope of the Agency's mission, and to ensure that the MoD Norway is kept fully informed of opportunities for future co-operation (Det europeiske råd 2006a).*

EU-delegasjonen fikk nemlig ansvaret for å følge opp denne delen av avtalen i praksis, noe som bidro til informasjonstilgangen og dermed styrket autonomi. Det ble opprettet en midlertidig stiling som såkalt EDA-råd etter forslag fra forsvarsråden. Hovedargumentet for dette var behov for kontinuitet og effektiv oppfølging fra norsk side for å få mest mulig ut av samarbeidet med EDA i en tidlig fase mens Norge var alene om å ha en slik avtale (intervju M). Det var per mai 2007 fremdeles usikkert om stillingen ville bli videreført.<sup>25</sup> Man kan spørre seg om EU-delegasjonen her satt på noe i nærheten av et informasjonsmonopol. Uansett var informasjonstilgangen stor, informasjonen ble silt og nasjonale myndigheter hadde ikke tilgang til den samme informasjonen i den siste delen av prosessen. Dette styrker antakelsen om at et ny-institusjonelt perspektiv best vil kunne forklare EU-delegasjonens informasjonsbehandling. Ved å inneha funksjonen som informasjons- og kompetansesenter

---

<sup>25</sup> Motargumentet i FD var at Forsvaret er i en situasjon der de kutter i antall utenlandsstillinger og at norsk involvering i EDA ikke var omfattende nok til å rettferdiggjøre å opprette en hel stiling (intervju M).

for forsvarsmateriellsamarbeid med EU, får dette ringvirkninger for det generelle arbeidet mot ESDP på bekostning av Nato-delegasjonen. En tjenestemann ser det slik:

*Vi må styrke EU-delegasjonen som det definerte kontaktpunktet fra norsk side. På lang sikt, om Norge blir medlem av EU, må vi ha en forsvarsdelegasjon til EU. Det er derfor ikke aktuelt å ha en person ved Nato-delegasjonen som arbeider med europeisk forsvarsmateriellsamarbeid.*  
(Intervju E)

Stillingen som EDA-råd blir av flere av informantene trukket frem som det mest konkrete eksempelet på EU-delegasjonens styrkede rolle og fremtidige viktighet også innenfor ESDP.

Selv om avtalen åpner for informasjonsutveksling, mottar de norske representantene imidlertid ikke dokumenter utover de som er knyttet til de programmene og prosjektene Norge deltar i (intervju M). Uten formell tilgang på dokumenter eller møtereferater, blir det avgjørende for de norske representantene å få tilgang på så mye informasjon som overhodet mulig gjennom etablering av kontakter i formelle fora. Av disse kan nevnes at EDA-råden får tilgang på viktig informasjon gjennom kontakt med kabinettet til Generaldirektoratet for industripolitikk i Kommisjonen, EUs militærkomité og DG8E, som håndterer ESDP, i Rådssekretariatet. Videre representerer EU-delegasjonen Norge i det såkalte *Joint Investment Programme*, som i følge forsvarsbyrået er "en stor ting" (intervju Frier). EU-delegasjonen deltar også på aktiviteter under *Project Management Group* og ad hoc prosjektgrupper for de prosjektene og programmene der Norge deltar. Dette styrker EU-delegasjonens informasjonsasymmetri og mulighetene for autonomi sett fra et ny-institusjonelt perspektiv.

Dette avsnittet viser at EU-delegasjonen i den intense slutfasen, samt i oppfølgingsarbeidet, hadde en helt sentral posisjon som informasjonsinnhenter og satt på nærmest monopol på informasjonen fra Forsvarsbyrået og Brussel. Dette styrket EU-delegasjonen institusjonelt på bekostning av Nato-delegasjonen, og styrker anvendelsen av det ny-institusjonelle perspektivet.

### **4.3 Liten nasjonal oppmerksomhet**

Fordi saken var en videreføring av tidligere avtaler, var prosessen i betydelig grad *byråkratisk* styrt. Dette bidro til å minke den nasjonale oppmerksomheten rundt saken, og dermed øke EU-delegasjonens mulighet for å handle med autonomi. Det var avtakende politisk oppmerksomhet, og avtakende oppmerksomhet i media, her spesielt etter november 2005.

Det ble eksempelvis kun skrevet tre artikler etter at selve avtalen ble undertegnet i mars 2006. Den relativt lave oppmerksomheten rundt saken styrker antakelsen om at et ny-institusjonelt perspektiv vil være mest fruktbart som forklaringsverktøy.

#### **4.3.1 Avtakende politisk fokus**

Hva innebærer den norske avtalen politisk? I en pressemelding uttalte statsråd Anne-Grete Strøm-Erichsen at "avtalen er en døråpner til det europeiske markedet for Norges forsvarsindustri, og at den gir Norge mer for pengene når det gjelder den store oppgaven å standardisere utstyr for militære operasjoner" (Forsvarsdepartementet 2006).

Saken ble nevnt kort i Stortingets plenum fire ganger. Daværende utenriksminister Jan Petersen kom så vidt inn på den ønskede avtalen under sin utenrikspolitiske redegjørelse i 2005 (Stortinget 2005a). Under den påfølgende debatten den 17. februar falt kun én kommentar om Forsvarsbyrået, men kun som en opplysning.<sup>26</sup> Deretter ble Forsvarsbyrået nevnt under fremleggelse av dokument 8-forslaget om forsvarsmateriell (Dok.nr.8:79 (2005-2006)), samt i forbindelse med oppfølgingen av forslaget under *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008* (Innst.S.nr.234 (2003-2004)). På dette tidspunktet var imidlertid avtalen allerede på plass, så fokuset lå her på hvordan den norske industrien kunne nyttegjøre seg avtalen. Debatten blant de folkevalgte var med dette å karakterisere som ikke tilstedeværende. Dette kan ha bidratt til liten nasjonal oppmerksomhet som åpner for autonomi til EU-delegasjonen. Når det gjelder oppmerksomhet fra regjeringshold, var saken oppe i Stoltenberg II-regjeringen like etter regjeringsskiftet i 2005. Beslutningen om en ønsket norsk avtale var allerede fattet av den forrige regjeringen, og måtte følges opp av den nye.

Fra Forsvarsdepartementets side ble det publisert fire nyhetssaker om norsk deltakelse i Forsvarsbyrået på deres hjemmesider, alle i perioden 7. mars 2006 og 3. oktober 2006, det vil si *etter* at avtalen var undertegnet. I tillegg ble det publisert en pressemelding der EDA nevnes den 12. januar 2006 i forbindelse med et statssekretærbesøk. Dertil nevnes tilknytning til Forsvarsbyrået i et par taler av forsvarsministeren og utenriksministeren i 2006, også her uten å komme med nye eller meningsbærende opplysninger.

---

<sup>26</sup> Finn Martin Vallersnes (H) som sa at "etableringen av et europeisk forsvarsbyrå, EDA, vil styrke EU på forsvarsmateriellsiden" (Stortinget 2005b).

### 4.3.2 En "glemt" sak i media

I forhold til sakens omfang og viktighet for landets sikkerhetspolitikk, kan oppmerksomheten i media rundt undertegnelsen av EDA-avtalen karakteriseres som lav. Til sammen ble det skrevet 16 relevante artikler om norsk deltakelse i Forsvarsbyrået.<sup>27</sup> Til sammenlikning ble det skrevet 272 artikler om å sende norske styrker til Afghanistan bare i tidsrommet 1. januar til 18. april 2007.<sup>28</sup> Det var kun avisen Bergens Tidende som rapporterte fra undertegnelsen av den norske avtalen. 8. mars 2006, dagen etter avtaleinngåelsen, ble debatten om norsk verneplikt omtalt flere ganger enn undertegningen av EDA-avtalen, både av Aftenposten, Dagbladet og NTB.<sup>29</sup> Det ble kun skrevet fem kommentarartikler og kronikker om saken i løpet av de nesten to årene prosessen pågikk. Dette illustrerer den lave graden av debatt rundt norsk deltakelse i ESDP i norsk offentlighet. Daværende forsvarsminister Kristin Krohn Devold bidro i betydelig grad til det som var av nasjonal debatt i avisene, ved å stå for tre av fem kronikker om saken. Dette betyr at det ikke var mange stemmer i samfunnsdebatten som talte i mot avgjørelsen. Krohn Devold (2005) argumenterte blant annet for at "det utvidede EU samordner i økende grad sikkerhets- og forsvarspolitikken for best mulig å møte trusler som internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, regionale konflikter og organisert kriminalitet." Ellers var debatten for det meste fokusert på muligheter for å sikre norsk innflytelse i EUs gryende forsvarssamarbeid, eller å "mase seg med i nok et EU-samarbeid" som Adresseavisen (2003) karakteriserte avtalen som. Dessuten ble det trukket frem at avgjørelsen ble tatt "nærmest i det skjulte" (Nasjonen 2006).

Den lave oppmerksomheten i den skrevne pressen kan henge sammen med at avtalen fikk "foregå i stillhet" (Aftenposten 2006 (07.3) og at den ble skrevet under med lav profil. Pressen var ikke invitert eller underrettet, og dermed visste de færreste redaksjoner om undertegnelsen. Klassekampens utenrikskribent, som fulgte saken, Petter M. Johansen, mener den lave oppmerksomheten reflekterer problemene knyttet til den norske EU-debatten generelt:

---

<sup>27</sup> Søk i A-tekst på (EU AND forsvar) (EDA OR forsvarsbyrå OR materiellsamarbeid) i tidsrommet 01.07.2004 til 01.04.2006.

<sup>28</sup> Søk i A-tekst på (Afghanistan AND sende AND norske) (tropper OR styrker OR militære) i tidsrommet 01.01.07 til 18.04.07.

<sup>29</sup> Søk i A-tekst på (forsvar OR militær) 08.03.06.

*Hovedgrunnen til at denne saken fikk så lite dekning, er at militærspørsmål er veldig vanskelige sett fra begge sider i den norske EU-debatten. Ja-siden tegner opp en harmonimodell i forhold til Nato, mens nei-siden har to partier som er Nato-tilhengere. Det er nesten ingen som vil diskutere dette. (Johansen 2007).*

Aftenpostens Brussel-korrespondent Alf Ove Ask (2007b) mener den lave oppmerksomheten har sammenheng med at saken var av teknisk komplisert karakter, samt at avtalen ikke ga noen ny situasjon fordi den var en videreføring av samarbeidet gjennom Vestunionen. Til slutt kan den lave oppmerksomheten sees som en refleksjon av generelt liten kjennskap til EUs sikkerhetspolitikk blant nordmenn. 82 prosent svarte i en undersøkelse utført for tidsskriftet Folk og Forsvar (2005:11) at de hadde 'dårlig' eller 'ingen kjennskap' til EUs sikkerhetspolitikk.

På dette grunnlaget kan den politiske og offentlige oppmerksomheten omkring saken nasjonalt betegnes som svært begrenset, og spesielt avtagende mot slutten av prosessen. Dette styrker antakelsen om at EU-delegasjonen kunne handle med autonomi og øker nytten av å anvende et ny-institusjonelt perspektiv på denne prosessen.

#### ***4.4 Sporadisk sentral kontroll***

EU-delegasjonen var gjenstand for lite etterprøving og sentral kontroll, noe som styrker observasjoner av at EU-delegasjonen handlet som en autonom aktør i tråd med det ny-institusjonelle perspektivet. Dette føyer seg inn i et generelt utviklingstrekk der det pekes på at europeiske utenriks- og forsvarsdepartementer har problemer med å kontrollere politikkprosessen fordi stadig flere avgjørelser fattes av nasjonale representanter i Brussel (Sjursen 1998).

Overordnet sett hadde forsvarsministeren godkjent, etter forslag fra FDs embetsverk, at EU-delegasjonen skulle arbeide med å få en avtale med Forsvarsbyrået. EU-delegasjonen var ikke gjenstand for noen grad av etterprøving eller overstyring. Dette kan sees som et resultat av informasjonsasymmetrien, stort repertoar, nærhet til beslutningene og tjenestemennenes individuelle ressurser. Men det kan også sees som et resultat av spesielt vellykket koordinering. "Denne saken er et av de klareste eksemplene jeg kjenner der Norge har klart å koordinere seg og spille ordentlig på lag og utarbeide felles instruksjer" (intervju M). I den mest intense perioden var det nær daglig kontakt mellom EU-delegasjonen og FDs Avdeling for sikkerhetspolitikk og Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging.

Den nære kontakten, og dermed tillitten til EU-delegasjonens valg og handlinger, gjorde mest sannsynlig behovet for kontroll minimal. Det var imidlertid ikke fullstendig enighet mellom Brussel og Oslo med tanke på håndteringen av saken (intervju E).

Et annet sentralt element er det historiske fokuset på Nato-samarbeidet som gjør EU-dimensjonen i forsvarssamarbeidet til noe mange i FD er redd for skal gå ut over Nato-samarbeidet (intervju M). Det gis uttrykk for at deler av både FD og UD er skeptiske til norsk ESDP-samarbeid.

#### ***4.5 Konklusjon: tilnærmet autonom aktør***

Prosesen mot en administrasjonsavtale med EUs forsvarsbyrå var lang og fastlåst på grunn av politisk dragkamp på det europeiske styringsnivået. Politisk er det tydelig at departementene i Oslo satt i førerretet, men håndteringsmessig hadde EU-delegasjonen utover i prosessen en nøkkelfunksjon. Delegasjonen hadde liten direkte innflytelse på selve politikkinholdet, men fungerte som tilrettelegger, informasjonskilde og kompetansesenter som satte EU-delegasjonen i stand til å rådgi departementet også i utformingen av selve avtaleteksten. Tilnærmet monopol på informasjon fra Forsvarsbyrået og medlemslandene, liten nasjonal oppmerksomhet omkring saken og liten sentral kontroll ga EU-delegasjonen et bredt og variert handlingsrepertoar, som i følge den teoretiske modellen styrker dens autonomi. EU-delegasjonen utviste kreativitet, oppmerksomhet, teft og evne til å finne gode og tilpassede løsninger, som gjorde at en ønsket avtale kom i havn uten ytterligere forsinkelser. Nettverk og uformell kontakt bidro sterkt til EU-delegasjonens autonomi og innflytelse i prosessen.

## *EU-delegasjonen som lyttepost i prosessen mot deltakelse i EUs innsatsstyrker*

*Som ikke-EU-land er Norges innflytelse i ESDP minimal<sup>30</sup>. Det er i første rekke gjennom å delta i EUs militære og sivile operasjoner at Norge kommer i inngrep med ESDP. Den nordiske innsatsstyrken er særlig viktig i denne sammenheng.*

Forsvarsdepartementet (2006)

Opprettelsen av en militær hurtigreagerende innsatsstyrke (*Battle Groups*) ble vedtatt av EUs forsvarsministerråd i juni 2004 under EUs *Headline Goal 2010*. Fra 1. januar 2007 står til enhver tid to kampstyrker på omtrent 1.500 soldater hver i beredskap i perioder på seks måneder. Innsatsstyrken skal kunne være på plass i et område inntil 6.000 kilometer fra Brussel, og innen fem til ti dager fra den endelige politiske beslutningen er fattet (EUs rådssekretariat 2006). En nordisk innsatsstyrke under ledelse av Sverige og med norsk, finsk, estisk og irsk deltakelse utgjør én av EUs 13 innsatsstyrker.

Det er viktig å understreke at mye av arbeidet fra norsk side ble gjort fra Stockholm, fordi Sverige ledet arbeidet med den nordiske styrken. I dette kapitlet konsentreres det for det meste om det arbeidet som foregikk via Brussel. Fordi saken er kompleks og involverer mange aktører på ulike nivåer, er det vanskelig ut fra data innsamlet i Oslo og i Brussel, å komme frem til klare konklusjoner. Likevel indikerer observasjonene at innsatsstyrkesaken for EU-delegasjonens del tegner opp en middeltilstand. EU-delegasjonens rolle faller et sted mellom lydlig instrument og autonom aktør og kan karakteriseres som å være en lyttepost og semi-autonom aktør. Slik sett vil ingen av de to styringsperspektivene alene kunne forklare delegasjonens rolle. EU-

---

<sup>30</sup> UD og forsvarsministeren ville ha Norges innflytelse til å være "begrenset", men ble ikke tatt til følge av FD, som sto ved at innflytelsen er "minimal" (intervju M).



delegasjonen tok i bruk et mer begrenset handlingsrepertoar enn i EDA-saken, men var en svært viktig informasjonsinnhenter. Kapitlet legger derfor særlig vekt på indikatoren informasjonstilgang. Informasjonsinnhenting og hjemrapporteringen var i liten grad basert på direkte instruks, og var heller ikke gjenstand for omfattende kontroll. Selve beslutningsprosessen vakte relativt stor nasjonal oppmerksomhet, men tatt i betraktning sakens betydning for fremtidig norsk sikkerhetspolitikk, karakteriseres den her som middels. Et viktig element er at saken i all hovedsak var styrt av FD fremfor UD. FD har tradisjonelt hatt fokus rettet mot Nato, i tillegg til at departementet har mindre kunnskap om og oppmerksomhet omkring EU-saker.

Den nordiske innsatsstyrken skal i første omgang stå i beredskap første halvår 2008. Neste planlagte beredskapsperiode er i 2011 (intervju A). Norge har hovedansvaret for et feltsykehus samt ansvar for sambandstjenester (intervju C). Det var regjeringen Bondevik II som inngikk avtalen på vegne av Norge. Under Ministerrådsmøtet for Forsvarsministere 22. november 2004 fremkom det en nordisk programerklæring som ble undertegnet i Finland 10. mai 2005. Selve avtalen om en nordisk innsatsstyrke ble underskrevet i forbindelse med EUs forsvarsministermøte 22. mai samme år. Til tross for at to av de tre regjeringspartiene (Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (Sp)) stemte *mot* norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker, mener den sittende regjeringen, ledet av Jens Stoltenberg (Ap), at norsk deltakelse i den nordiske innsatsstyrken er "et viktig ledd i en aktiv Europapolitikk" (Utenriksdepartementet 2006d).

### ***5.1 Middels handlingsrepertoar***

EU-delegasjonens handlingsrepertoar lå tett opp til den tiltenkte rollen fra sentralmyndighetenes side, det vil si å være et instrument med en rådgivende funksjon (intervju A). Repertoaret av handlinger som ble tatt i bruk, kan ikke beskrives som snevert, men heller ikke som bredt og mangesidig, noe som ikke kan fanges opp av verken det institusjonelle eller det rasjonelle perspektivet. EU-delegasjonens hovedoppgave var å få hjem så mye informasjon og kvalifiserte råd som mulig om utviklingstrekk og politiske konsekvenser av innsatsstyrkekonseptet. Både UD og FD anså denne informasjonen som strategisk svært

viktig (intervju C). Dette avsnittet ser på hvilke handlingsalternativer som ble valgt. Mer konkret ser det på uformelle arbeidsmetoder og hjemrapporterings-prosedyrer.

EU-delegasjonen mottok få konkrete instruksjoner på håndtering av innsatsstyrkesaken, noe som styrker verdien av det ny-institusjonelle perspektivet for å forstå prosessen. Det blir vektlagt at behovet for instruksjoner var lite på grunn av den løpende dialogen med departementet i Oslo. En sentral tjenestemann ved EU-delegasjonen sier at det sjelden er tvil om hva Oslo mener vedkommende skal prioritere. Utsendingen har de samtalene vedkommende mener trengs, og føler ikke at Oslo styrer dagen til vedkommende (intervju A). Hjemrapporteringen inneholdt råd og vurderinger som ble lyttet til i beslutninger om hvordan saken skulle frontes i Brussel. EU-delegasjonen ble trukket direkte inn som rådgivere. I klare politiske saker som denne, er deres politiske rolle begrenset, men utsendingene trekkes med på å utforme håndteringen av saken i Brussel (Ibid.).

I tiden etter undertegnelsen fulgte EU-delegasjonen kontinuerlig med på utviklingen av innsatsstyrkekonseptet. EU-delegasjonens rolle som informasjonsinnhenter og rådgiver hjemover ble enda støtte i et langt og krevende oppfølgings- og implementeringsarbeid, da saken ikke lenger var like politisk. EU-delegasjonen har i ettertid hatt jevnlige møter med nordiske kolleger i Brussel, og den har jobbet aktivt for å få delta på de halvårlige bidragsyterkonferansene. Norge får være tilstede under den delen av møtet der landene som bidrar går gjennom status for de ulike innsatsgruppene, ser på mangler, behov og aktuelle utfordringer. Som leder for den nordiske innsatsstyrken er Sverige Norges talsmann overfor EU og rapporterer tilbake til de norske representantene. Diskusjonen om eventuell utsending av innsatsstyrken vil for eksempel foregå i Rådet, i COREPER og i *Political Committee* (PC) der Norge ikke har deltakelsesrett. Dermed må eventuelle råd og innvendinger fra EU-delegasjonen på vegne av Norge gå via Sverige. Kontakten med de svenske myndighetene blir dermed essensiell (ibid.).

Handlingsrepertoaret i denne prosessen tegner opp en middeltilstand, som har elementer som kan tolkes både ut fra et rasjonalistisk og et ny-institusjonelt perspektiv. På den ene siden var handlingsrommet begrenset til tradisjonelle og konvensjonelle handlinger som å innhente og presentere informasjon, rådgi departementet og delta på konsultasjoner i EU-systemet. Samtidig ble EU-delegasjonen i liten grad instruert. Fagrådene utformet selv instruksene, og styrte selv formen på informasjonsinnhenting og hjemrapporteringen. Som

vi skal se, underbygges dette av observasjoner gjengitt i de tre neste avsnittene, som viser middels informasjonstilgang, middels til stor oppmerksomhet nasjonalt, samt middels grad av sentral kontroll, med *både* FD og UD i førersetet. Som handlingsrepertoaret viser var det viktigste programmet til EU-delegasjonen her informasjonsinnhenting. Dette drøftes nærmere i det neste avsnittet.

## 5.2 Viktig informasjonsinnhenter

”Delegasjonen må sies å være helt uunnværlig. De kommer med den infoen vi har”, sier en rådgiver i FD i Oslo (intervju C). Samtidig påpeker vedkommende at det er vanskelig å si om de ansatte ved EU-delegasjonen har *de beste* kontaktene og fikk vite alt de *kunne* (Ibid.). Dette spørsmålet kan vanskelig besvares empirisk. Oppgaven her blir å kartlegge informasjonstilgangen til EU-delegasjonen sammenliknet med den til tjenestemennene i Oslo. Blant annet viser diskusjonen av denne indikatoren at Nato-medlemskapet hadde stor betydning for å få tilgang på relevant informasjon.

Før undertegning av den nordiske avtalen stod EU-delegasjonen som det har vært pekt på, nokså på sidelinjen. Likevel jobbet den intenst med å gjøre så mye informasjon som mulig tilgjengelig omkring det som skjedde i Brussel i denne perioden. De svenske og britiske kollegene ble brukt aktivt for å få tak i viktige dokumenter (intervju A). Det var mange brikker som ennå ikke var på plass og ”alle” var interessert i å få ut så mye informasjon som overhodet mulig med tanke på form og sammensetning av innsatsstyrkene. Informasjon om dette var høyt prioritert i Oslo (ibid.). En sentral tjenestemann mener det ikke var vanskelig å få tak i dokumenter, men at det kostet mye tid og ressurser (ibid.). Den norske representanten prioriterte å sende hjem vurderinger basert på informasjon om hva innsatsstyrkene kunne utvikle seg til å bli. De svenske representantene var og er nøkkelaktører når det gjaldt å skaffe til veie informasjon. Det er fastsatt i den nordiske avtalen at deltakelse forutsetter enighet mellom de fire deltakerlandene. For å unngå overraskelser for Norges del, måtte Sverige derfor holde de norske tjenestemennene informert, og EU måtte gå via Sverige for å informere Norge om utviklingen. En tjenestemann karakteriserer denne samarbeidsmetoden som ”forsvarspolitikkk via Stockholm” (Intervju M). EU-delegasjonens saksbehandlere på saken mener at delegasjonens

anbefalinger og den informasjonen de ga, ble brukt aktivt i den politiske beslutningsprosessen som foregikk i Oslo og Stockholm.

Etter at selve avtalen var undertegnet og saken ikke lenger var tilknyttet den samme politiske risikoen, økte EU-delegasjonens informasjonsasymmetri på bekostning av hjemlige aktører. I implementeringsarbeidet var EU-delegasjonens oppgave å innrapportere bevegelser i utviklingen av konseptet i Brussel, samt aktuelle saker for Norges del, som for eksempel planene om en ny nordisk innsatsstyrke i 2011. Disse utviklingene var det i følge informanter ved EU-delegasjonen umulig å følge med på fra Oslo (intervju A). Også i etterarbeidet står EU-delegasjonen i flere henseender noe på sidelinjen. De utsendte er ikke representert under de månedlige møtene i Stockholm i styringsgruppen til den nordiske innsatsstyrken. Dit sendes isteden en tjenestemann fra FD i Oslo. EU-delegasjonen er heller ikke tildelt noe offisielt kontaktpunkt slik den for eksempel er i samarbeidet med EUs forsvarsbyrå som beskrevet i kapittel fire. Dette bidrar til å gjøre EU-delegasjonen til noe i retning av et instrument i tråd med et rasjonalistisk perspektiv. På den annen side deltar EU-delegasjonens utsendte på møtene som finner sted i Brussel. En representant fra EU-delegasjonen sitter som den norske representanten på de halvårlige møtene for innsatsstyrkekonseptet der det blir langt fram tidsplaner, og det rapporteres fra de enkelte land. Her mottar de informasjon om utviklingen av samarbeidet (Knudsen 2006:18).

Det norske Nato-medlemskapet skulle vise seg å bli en viktig kilde til informasjon, også for innsatsstyrkekonseptet. Mange av de nasjonale tjenestemennene på forsvarsfeltet i Brussel er såkalt dobbelthattede. Det vil si at de representerer landene sine både overfor Nato og EU. Dermed får norske representanter ofte viktig informasjon om ESDP gjennom samarbeid innenfor Nato-systemet. Ifølge representanter fra FD og EU-delegasjonen møtte ikke bare de norske representantene velvilje i kraft av Nato-medlemskapet, men slik fikk de også delta på møter i *Nato Capability Group*, der de oppnådde kontakt med andre forsvarsråder og komitémedlemmer under Natos PC (intervju M). Representanter fra EU-delegasjonen blir dessuten invitert til aktuelle konferanser, men ikke til beslutningsorganene (ibid.). Dette øker handlingsrommet gjennom å skape informasjonstilgang og gi rom for å komme med innspill. Det blir hevdet at FD gjennom Nato og EU-delegasjonens kontaktnett har optimal saksinformasjon om Innsatsstyrkene (intervju A).

I stor grad baserte arbeidet med innsatsstyrkesaken seg på *uformelle* informasjonsinnhentingemetoder. Grunnet mangel på norsk tilgang til de formelle organene og den raske utviklingen av ESDP, fordret arbeidet utstrakt grad av informasjonsinnhenting via opparbeidede relasjoner og nettverk, og var i stor grad basert på velvilje fra medlemsstater (intervju M). Dette er både ressurskrevende og utfordrende for den enkelte tjenestemann. Til gjengjeld gir vellykket arbeid unik tilgang til informasjon som departementet i Oslo ikke har mulighet til å fremskaffe. Dette peker i retning av at informasjonen ikke flyter fritt i tråd med et ny-institusjonelt perspektiv. For å sikre informasjonsflyten har tjenestemenn ved EU-delegasjonen selv tatt initiativ til et nordisk nettverk i relasjon til innsatsstyrken, som betegnes som "tett" (intervju A). Dette initiativet ble tatt uten noen direkte instruks fra departementet og viser den store graden av selvstendighet de har i utførelsen av arbeidet. Det gis inntrykk av at de ansvarlige for oppfølgingen av Innsatsstyrken i stor grad er med i de nettverkene de skaper selv. Et bredt nettverk er blant annet viktig for å sjekke informasjon opp mot flere kilder da det kan herske ulike oppfatninger om en sak (ibid.). I EUs organer er det hovedsakelig Rådssekretariatet EU-delegasjonen har løpende kontakt med. I tillegg til disse kommer kontakt med EUs militærstab og EUs forsvarsbyrå.

Et nærliggende spørsmål er på hvilken måte informasjonen ble silt og fremstilt på grunnlag av utsendingenes subjektive ideer og oppfatninger om saken sett fra Brussel? Det er vanskelig å gi et klart svar på hvorvidt informasjonen var meningsbærende og presentert med politiske føringer. I ett konkret tilfelle ble det skrevet en offentlig rapport (Knudsen 2006), som ble gjort tilgjengelig for pressen, og som eksplisitt uttrykker en mening om norsk forsvarspolitik i EU. Rapporten bærer preg av sterkt personlig engasjement, og uttrykker den vanskelige og til tider "schizofrene" situasjonen tjenestemennene befinner seg i. Tjenestemennene ved EU-delegasjonen skal gi vurderinger i alle sine hjemrapporteringer, men i hvor stor grad disse vurderingene er farget av å arbeide i Brussel gir ikke dataene svar på.

Gjennom aktiv relasjons- og nettverksbygging, fikk EU-delegasjonen stor tilgang på strategisk viktig informasjon. Departementet og ambassaden i Stockholm var avhengige av denne informasjonen for å holde oversikt over ulike handlingsalternativer og –utfall i en sak som utviklet seg raskt, og der informasjonen kom både fra hovedstedene og fra Brussel. Det

nordiske nettverket, kombinert med at oppbyggingen av EU-kunnskap i FD var i startfasen, ga EU-delegasjonen betydelig informasjonsasymmetri i sin favør, noe som vektlegges i det ny-institusjonelle perspektivet. Likevel har EU-delegasjonens rolle elementer av å være en nyttig og observant lyttepost som bistår sentralmyndighetene med å skaffe til veie informasjon i tråd med et rasjonalistisk perspektiv. Kunnskapen om EU-siden av norsk forsvarspolitikkk har imidlertid økt i FD sentralt den senere tiden (intervju A), noe som peker i retning av et rasjonalistisk perspektiv der nasjonale myndigheter forventes å være godt orientert. Empirisk tegens det her opp en mellomtilstand som teoretisk faller mellom et rasjonalistisk og et ny-institusjonelt forklaringsperspektiv også når det gjelder informasjonsasymmetri.

### ***5.3 Middels nasjonal oppmerksomhet***

Den nasjonale oppmerksomheten kan karakteriseres som middels basert på to faktorer: For det første middels mange artikler om saken. For det andre middels og avtakende politisk debatt om saken. Saken om norsk tilknytning til EUs innsatsstyrker vakte betydelig større oppmerksomhet både i den skrevne presse og politisk enn EDA-saken. Det ble trykket 62 artikler om saken i norske aviser,<sup>31</sup> og den ble diskutert og votert over i plenum i Stortinget. Likevel, tatt i betraktning sakens kontrovers og betydning for fremtidig norsk forsvarspolitikkk, vil jeg argumentere for at oppmerksomheten kan karakteriseres som middels. Dermed kan nasjonal oppmerksomhet også ansees som å danne en mellomtilstand som befinner seg et sted mellom det institusjonelle og det rasjonalistiske perspektivets ytterpunkter.

Innsatsstyrkekonseptet kan sees i lys av den internasjonale storpolitikken. Dette bidro til at spørsmålet om *norsk* deltakelse kom til å røre ved viktige sider av landets sikkerhets- og alliansepolitikk (Matlary 2004). Innsatsstyrken ble først opprettet på initiativ fra EUs militærmakter Storbritannia og Frankrike med støtte fra Tyskland under navnet *trilateral battle groups*.<sup>32</sup> Janne H. Matlary (Ibid.) mener initiativet fremstod som et eksempel på at EU er på vei til å bli både en regional og global aktør i skarpe operasjoner (Ibid.). Saken vakte

---

<sup>31</sup> Søk i A-tekst på (EU AND Norge) AND (stridsgruppe OR innsatsstyrke OR reaksjonsevne OR Battle OR utrykningsstyrke OR EU-hær), 1. mai 2004 til 7. mars 2007.

debatt omkring den norske Grunnloven, Norges fremtidige alliansepartnere og forholdet både til FN, Nato og EU. Beslutningen kan derfor på mange måter sees på som et viktig veivalg i norsk utenrikspolitikk. Saken ble kontroversiell fordi deltakelse innebærer å bidra til en permanent hærstyrke under en organisasjon Norge ikke er medlem av.

Tidsaspektet kan se ut til å ha hatt betydning for oppmerksomheten omkring saken, og dermed for EU-delegasjonens autonomi. Prosessen mot norsk deltakelse i innsatsstyrken varte betydelig lengre enn den norske beslutningen om å ikke benytte EUs terrorliste, men betydelig kortere enn prosessen mot en norsk avtale med EUs forsvarsbyrå som vi så i det foregående kapittelet. Lange prosesser skaper mindre oppmerksomhet i andre deler av systemet. Derfor er aktører som har kontinuerlig oppmerksomhet på saken, samt tid og rom til å finne løsninger og kjenne mulige handlingsalternativer, større kontroll over sammen enn andre organisasjoner. Dette kan ha styrket EU-delegasjonens autonomi. Jeg skal nå gå over til å se nærmere på hva slags og hvor stor oppmerksomhet saken fikk politisk og i den skrevne presse.

### 5.3.1 Avtakende politisk debatt

Norge hadde allerede deltatt med militært mannskap i EU-ledede operasjoner på Balkan.<sup>33</sup> Det som skiller Innsatsstyrken fra andre militæroperasjoner, er at den er av *permanent* karakter. Det springende punktet politisk var om utsending av styrken fordrer FN-mandat, og om deltakelse var i strid med Den norske grunnloven. Før Vestunionen ble nedlagt, kom det en Storingsmelding (St.prop.nr.42 (2003-2004) der regjeringen vektla at Norge har en strategisk interesse i å bidra til utviklingen av et nytt forsvarsmateriellsamarbeid i Europa, og at dette kom av behov for kostnadseffektivitet, av hensyn til industrien, men også for å kunne samarbeide med allierte.

Etter opprettelsen av innsatsstyrkekonseptet i EU i juni 2004, sa Norges forsvarsminister Kristin Krohn Devold i Stortingets forsvarskomiteé at det var uaktuelt for Norge å delta (Aftenposten 2004). I september samme år vakte det derfor oppsikt da

---

<sup>32</sup> Dette var mulig fordi Rådet hadde forhåndsgodkjent prosedyren fra Forfatningstraktaten som sier at tre land kan "gå sammen", også i sikkerhetspolitiske spørsmål (Matlary 2004).

<sup>33</sup> Norge deltar i en politioperasjon og en militæroperasjon i Bosnia, samt deltok på en politi- og en militæroperasjon i Makedonia (EU-delegasjonen 2006)

regjeringen snudde i saken og det ble klart at Norge ønsket å delta (Ibid.). I sin redegjørelse i Stortinget måneden etter at avtalen var underskrevet, uttalte blant annet forsvarsministeren at "denne utviklingen skjer i samarbeid med Nato og FN. [...] Det er positivt at EU gjør dette fordi det virker stabiliserende både regionalt og globalt. Det bidrar også til jevnere byrdefordeling mellom Europa og USA" (Stortinget 2005b).

Saken ble redegjort for av forsvarsministeren i Stortinget to ganger, 30. november 2004 og 2. juni 2005, altså før og en gang etter at avtalen ble undertegnet. Saken er den eneste av de tre sakene i denne studien som ble votert over i Stortinget. Dette skjedde i plenum 3. desember 2004, men var ingen selvfølge. Regjeringen hadde nemlig først tenkt å kun konsultere Den utvidede utenrikskomité (DUUK), men en enstemmig DUUK mente saken burde opp i Stortingets plenum (Halvorsen 2004).

Sp og (SV) stemte mot norsk deltakelse. De resterende partiene på Stortinget stemte for. I stortingsdebatten trakk partiene blant annet frem spørsmålet om styrkene er i overensstemmelse med Grunnloven (Jacobsen, SV), Norges forhold til EU som ikke-medlem (Arnstad, Sp), åpenhet rundt utenrikspolitiske spørsmål og problemstillinger knyttet til at styrken er permanent (Halvorsen, SV). SV-leder Kristin Halvorden sa at hun "synes det er vanskelig [...] å se for seg at Norge faktisk har reell vetorett i en tilspisset situasjon der det er snakk om korte tidsfrister" (Stortinget 2005b). Sp mente at utviklingen "gikk for fort i svingene" og at "spørsmålet om å delta i EUs militære kampgruppe går rett inn i en debatt om hvorledes vi forholder oss til det faktum at folk sa nei til norsk medlemskap" (Stortinget 2004).

Med tanke på at deltakelse er et fundamentalt spørsmål i norsk utenrikspolitikk, var oppmerksomheten rundt saken middels stor og stadig avtakende. Stor politisk og offentlig oppmerksomhet rundt saken i beslutningsfasen bidro til å gjøre EU-delegasjonens autonomi minimal, og bidro til en rolle som lydige instrument. I oppfølgingsarbeidet, derimot, minsket den politiske oppmerksomheten da saken gikk fra å være politisk til å bli av mer byråkratisk karakter.



### **5.3.2 Liten spalteplass for vital sak**

Dekningen av saken i norske aviser var på det mest intense fra september til desember 2004 da det begynte å bli kjent at EU arbeidet med opprettelsen av en permanent hær, samt fra april til juni 2005 i forbindelse med norsk beslutning om deltakelse. Hele 14 av de 62 artiklene<sup>34</sup> som omhandler norsk deltakelsen i innsatsstyrken, er kronikker. Over halvparten av artiklene ble publisert av Aftenpostens morgenutgave og nyhetsbyrået NTB. 51 av dem ble publisert i riksdekkende aviser, og de resterende i regionsaviser. I mediedekningen ble det særlig fokusert på følgende problemstillinger: Muligheten for ikke å delta i eventuell konflikt, nødvendigheten av et FN-mandat for intervensjon, samt implikasjonene for norsk partipolitikk, særlig for samarbeidsklimaet i den da aktuelle rød-grønne regjeringskonstellasjonen. Disse problemstillingene viser omfanget og viktigheten av saken, og samtidig potensialet for et enda høyere konfliktnivå.

At saken ikke fikk større oppmerksomhet i norsk presse, kan skyldes minst tre faktorer. For det første dreide det seg om en avgjørelse som skulle iverksettes fire år inn i fremtiden. Den ble dermed overskygget av mer tidsaktuelle debatter som utsending av norske Nato-styrker i eksisterende operasjoner, som i Sør-Afghanistan. For det andre kan det pekes på liten kunnskap om og interesse for ESDP i den norske offentligheten (se s. 63-64 her). Den tredje, og kanskje viktigste grunnen kan muligens tilskrives det faktum at norsk forhold til EU generelt lenge har vært et ikke-tema og er politisk svært vanskelig. Sett under ett, peker medieoppmerksomheten mot stor til middels oppmerksomhet og middels grad av autonomi.

### **5.4 Middels sentral kontroll**

Noe av grunnen til større oppmerksomhet rundt saken sammenliknet med EDA-saken, ser ut til å ha sammenheng med betydelig større politisk risiko knyttet til innsatsstyrkesaken. Mens avtalen med EUs forsvarsbyrå var en videreføring av tidligere samarbeid, var norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker noe helt nytt. Politisk risiko vil gi seg utslag i behovet for sentral kontroll. Kapittelet viser at EU-delegasjonen i større grad enn i EDA-saken ble

---

<sup>34</sup> De 62 artiklene omfatter nyhetsartikler, ledere, kronikker og notiser som har EUs innsatsstyrker som hovedtema. Saker der Innsatsstyrken er nevnt i andre forbindelser er ikke inkludert.

kontrollert, men i mindre grad enn i terrorlistesaken, som kapittel seks beskriver. Observasjonene peker også for denne indikatoren i retning av middels autonomi.

Når man her studerer den sentrale kontrollen, er det fruktbart å se på utviklingen og endringen i ansvarsforholdet mellom departementene etter hvert som prosessen utviklet seg. Saken illustrerer den pågående dragkampen mellom FD og UD i arbeidet med norsk tilknytning til FUSP. Arbeidsdelingen er nå slik at FD primært tar seg av ESDP, mens UD håndterer resten av de FUSP-relaterte sakene.<sup>35</sup> Hvem satt så i førersetet fra sentralt hold i innsatsstyrkesaken? Selve beslutningsprosessen ble styrt av *både* UD og FD i Oslo og den bilaterale ambassaden i Stockholm. Etter at avtalen var undertegnet ledet FD oppfølgingsarbeidet, og EU-delegasjonen ble i større grad involvert i saken. Dette tegner igjen opp en mellomtilstand med middels autonomi, men med et lite "overtak" fra FDs side, som mulig øker autonomien noe. I motsetning til Sverige, hvor svenske UD styrte arbeidet med innsatsstyrkene, gir representantene i Oslo og i Brussel tydelig uttrykk for at det fra norsk side var FD som trakk i trådene, men i nært samarbeid med UD. Arbeidet ble også koordinert med SMK i beslutningsfasen. "FD i Oslo vurderte det kapasitetsmessige, men også det *politiske* i samarbeid med UD. Mye av fokuset lå likevel i FD" (intervju C). I startfasen var det tett samarbeid mellom de to departementene i og med at de norske ambassadene ble brukt aktivt, mens de politiske beslutningene ble utformet i FD. I oppfølgingsfasen og implementeringsfasen har FD har hatt det overordnede ansvaret.

Sett under ett viser den nasjonale koordineringen at prosessen mot norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker primært var styrt fra Oslo, men ikke i like stor grad sentralt *kontrollert*. Den nasjonale koordineringen viser vellykket samarbeid departementene imellom. Saksansvaret var delt mellom UD og FD i beslutningsfasen, og gikk i implementeringsfasen over til større grad av FD-kontroll. Slik faller også denne indikatoren i en mellomposisjon mellom et lydige instrument og en autonom aktør.

---

<sup>35</sup> Dette inkluderer blant annet kamp mot terror, fredsprosessen i Midtøsten, forholdet til Russland og sanksjoner overfor ikke-demokratiske regimer (EU-delegasjonen 2007).

## **5.5 Konklusjon: Forsvarspolitikken via Stockholm**

Analysen av prosessen mot norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker viser at EU-delegasjonen hadde middels autonomi, og kan i denne prosessen karakteriseres som en semi-autonom aktør. Observasjonene tegner opp en mellomtilstand som der graden av autonomi gradvis øker utover i prosessen. I selve beslutningsfasen opp mot undertegnelsen av den norske avtalen i mai 2005, stod EU-delegasjonen mer på sidelinjen og mange avgjørelser ble fattet i Oslo og Stockholm. Da var handlingsrepertoaret relativt begrenset, informasjonstilgangen mindre, det var større nasjonal oppmerksomhet rundt saken og saksansvaret var delt mellom FD og UD. EU-delegasjonen fungerte da som et instrument, men et *viktig* sådant på grunn av den strategiske informasjonsinnhenting. I oppfølgings- og implementeringsarbeidet, derimot, økte handlingsrepertoaret, oppmerksomheten falt og FD overtok mer av saksansvaret. I denne fasen handlet EU-delegasjonen derfor i større grad som en autonom aktør. Ifølge det teoretiske rammeverket vil ingen av de to perspektivene være dekkende for å beskrive denne mellomtilstanden, men må anvendes sammen for å dekke inn ulike aspekter ved prosessen.

## *EU-delegasjonen som instrument i norsk frakopling fra EUs terrorliste*

*Opgaven maa være at holde os udenfor deltagelse i de kombinationer og alliancer, som kan drage os ind i krigseventyr sammen med nogle af de europæiske krigerstater.*

Norges første utenriksminister, Jørgen Løvland, 1905<sup>36</sup>

Ved årsskiftet 2005/2006 informerte den norske regjeringen EU, via EU-delegasjonen, om at Norge ikke lenger ønsket å stå tilsluttet EUs liste over terrorister og terrororganisasjoner. Listen ble opprettet etter angrepene mot nordamerikanske mål 11. september 2001 i tråd med bestemmelsen i EU om å se nærmere på konkrete tiltak og en felles definisjon av hva som ligger i begrepet 'terrorisme'. Initiativet var et ledd i å hindre finansiering av terroraktiviteter. Hensikten med listen er å ha et felles regelverk som åpner for å fryse midler og straffeforfølge personer som finansierer terroraktiviteter, samt harmonisere medlemsstatenes regler og tiltak for å forhindre at forskjellene mellom landene blir utnyttet (Det europeiske råd, 2001a). Siden listen ble opprettet 27. desember 2001, hadde Norge sluttet seg til EUs terrorliste og alle endringene som var gjort (intervju K). Per 29. mai 2006 stod 45 personer og 48 grupper og enheter oppført på listen.<sup>37</sup> Det var frykten for tillitsbrudd overfor parter i fredsmekling som lå til grunn for den norske avgjørelsen om ikke lenger å følge EUs terrorliste. I pressemeldingen som gikk ut til media i Brussel og til EUs medlemsstater, var begrunnelsen at "dette [samarbeidet] kunne skape vanskeligheter for Norges rolle som en nøytral tilrettelegger i enkelte fredsprosesser" (Utenriksdepartementet 2006c).

Det unike ved denne saken er at Norge med dette *avsluttet* et samarbeid med EU på ESDP-området. Saken skiller seg også fra de to foregående prosessene i denne analysen ved

---

<sup>36</sup> Under Norges første utenrikspolitiske utgreiing (kilde: Stortinget)

at det var UD som ledet arbeidet alene fra sentralforvaltningens side. FD var så langt informantene ga uttrykk for ikke involvert i saken. Prosessen gikk i tillegg betydelig raskere enn de to foregående sakene, og var i stor grad politisk styrt. EU-delegasjonen ble nøye kontrollert og instruert av UD sentralt. Saken hadde karakter av intern konflikt, både innad i UD og mellom ulike fløyer i norsk utenrikspolitikk, nærmere bestemt de som støtter FN-linjen og de som støtter sterke bånd til EU og USA. Kapittelet viser at EU-delegasjonen i denne saken fungerte som et instrument for sentralmyndighetene. Utover å være et sendebud ble EU-delegasjonen verken konsultert eller rådspurt. EU-delegasjonen fungerte som en agent for UD i Oslo og for politisk ledelse innen bistandssektoren, og hadde dermed liten autonomi. EU-delegasjonens rolle kan best forstås ved hjelp av et rasjonalistisk styringsperspektiv.

### **6.1 Snevert handlingsrepertoar**

EU-delegasjonen hadde et svært begrenset repertoar av handlingsalternativer i denne prosessen. Utenriksstasjonen fungerte i all hovedsak som et *sendebud* for UD, og fikk oppgaven med å formidle den norske avgjørelsen til de rette personer og instanser i EU-systemet. Saksbehandlerne hentet ikke inn ny informasjon, men informerte EU på grunnlag av eksisterende kjennskap til EUs anti-terrorarbeid. EU-delegasjonen handlet ikke på eget initiativ, men ble snarere nøye instruert av UD, noe som i sterk grad styrker det rasjonalistiske perspektivet som forklaringsverktøy. For å belyse hvilke handlingsalternativer som ble valgt i terrorlistesaken, ser kapittelet nærmere på hvordan saken ble koordinert nasjonalt, samt gjennomgår hvordan de juridiske sidene av samarbeidet fikk innvirkning på EU-delegasjonens overlevering av budskapet i EU-systemet.

Seksjon for fred og forsoning i UD hadde arbeidet med problemstillingen rundt fredsarbeid og terroristlister siden 2004. Da saken om Norges tilslutning til EU-listen kom opp på den politiske dagsorden i slutten av november 2005, gikk prosessen derfor raskt (intervju O). Seksjon for fred og forsoning hadde vært i løpende dialog med politisk ledelse for bistand, det vil si bistandsminister Erik Solheim (SV) og hans stab. Initiativet til

---

<sup>37</sup> Blant disse er Hamas, den palestinske frigjøringsbevegelsen PLF og Colombianske FARC (Det europeiske råd, Felles

frakoplingsprosessen var ikke noe embetsinitiativ, men kom ovenfra, fra politikerne (intervju O). Seksjon for fred og forsoning skrev notat "EUs terroristliste og de norske fredsengasjementene" den 15. desember 2005. Notatet ble sendt til Seksjon for humanitær- og strafferett i Rettsavdelingen, Seksjon for OSSE, Europarådet og FUSP i Europaavdelingen og Seksjon for globale sikkerhetsspørsmål i Sikkerhetspolitisk avdeling,<sup>38</sup> som alle ga sine kommentarer. Frem til sen vinteren 2005 blir norsk deltakelse i EUs anti-terrorarbeid karakterisert som å ha vært "rimelig uproblematisk" (intervju H). Enkelte ganger hadde det oppstått antydning til debatt i forbindelse med at regionsbaserte seksjoner stilte spørsmålsteget ved tilslutningen til terrorlisten med tanke på pågående fredsmeklingsprosesser Norge var involvert i (Ibid.). Etter at notatet ble skrevet, kom det til store og klare uenigheter mellom Europaavdelingen og Globalavdelingen.

*I dette tilfellet mente Globalavdelingen noe helt annet enn Europaavdelingen. Europaavdelingens kommentarer gikk på at de mente det ville være negativt å frakople Norge listen med tanke på vårt forhold til EU, og at det ville bli vanskelig å forklare avgjørelsen overfor EU. (Ibid.).*

Saken kan betegnes som atypisk fordi den ble presentert politisk ledelse med sprikende synspunkter (Ibid.). Denne interne utredningen foregikk uten at EU-delegasjonen ble kontaktet.

Under en intern konflikt som denne, ville normalt EU-delegasjonen blitt trukket inn som rådgiver (intervju A). I dette tilfellet kan det tenkes at EU-delegasjonen ville utnyttet sin kunnskap om saken og om EU-systemet for å forklare hva konsekvensene av avgjørelsen etter deres mening kunne blitt, og dermed protestert på forslaget. Denne rollen tok Europaavdelingen i UD på seg uten å trekke inn EU-delegasjonen, noe som i sterk grad svekket EU-delegasjonens autonomi og underbygger observasjoner på EU-delegasjonen som et lydige instrument i tråd med det rasjonalistiske styringsperspektivet.

Prosessen var svært kortfattet. Fra saken kom på dagsorden tidlig på vinteren 2005, var beslutningen implementert allerede 5. januar 2006. Selve den konkrete frakoplingsprosessen startet da EU-delegasjonen mottok en forespørsel om en tilslutning til

---

holdning 2006/380/CFSP).

<sup>38</sup> Etter omleggingen av UD's organisasjonsstruktur har Europaavdelingen skiftet navn til Avdeling for Europa og Handel, Globalavdelingen til Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål og Sikkerhetsavdelingen til Avdeling for sikkerhet og nærområde. Jeg operer av praktiske grunner med avdelingsbetegnelsene som gjaldt da prosessen pågikk.

en endring i listen den 15. desember 2005. Terrorlisten fungerer slik at når den oppdateres, skjer dette med enstemmighet fra EUs medlemsland under en hemmelig prosess. Deretter får tredjeland som Norge tilbud om å slutte seg til endringene. Da forespørselen kom, var saken allerede i ferd med å bli utredet i UD. Dette tvang fram en rask avgjørelse for Norges tilknytning til listen i sin helhet, da det ble ansett som hensiktsmessig å bestemme den generelle tilknytningen i forbindelse med svaret på den nye invitasjonen. De knappe tidsfristene kan se ut til å ha bidratt til EU-delegasjonens begrensede handlingsrom og innflytelse fordi departementet i Oslo og politikerne dermed hadde kapasitet til å holde et kontinuerlig fokus på saken.

Etter at beslutningen om frakopling var tatt fra norsk side, men før det formelle svaret på norsk tilslutning til endringen i listen, ble EU-delegasjonen varslet av UD i Oslo, og det ble nevnt at EU-delegasjonen ville bli bedt om å varsle EU om saken før den ble offentliggjort (intervju K). Det hadde da i forkant blitt diskutert i UD i Oslo om denne varslingen burde skje direkte fra Oslo eller via EU-delegasjonen i Brussel. 30. desember 2005 mottok delegasjonen en instruks fra Seksjon for fred og forsoning om å varsle EU-systemet. Delegasjonen ble nøye instruert, men skulle selv avgjøre hvem og på hvilket nivå det skulle informeres, samt hvilken form beskjeden skulle ha. I tråd med det rasjonalistiske perspektivet, regnet departementet med at delegasjonen hadde best forutsetninger for å avgjøre dette. UD ønsket å gjøre beslutningen kjent umiddelbart selv om det var midt i romjulen, ettersom det blant annet var pågang fra pressen om spørsmålet (intervju K). Fordi de som skulle orienteres var på ferie, informerte EU-delegasjonen EUs antiterrorkoordinatør per telefon. Han sa seg enig i å gjøre beslutningen kjent for andre deler av EU-systemet (intervju K). Den samme instruksjonen som EU-delegasjonen mottok, gikk til de norske ambassadene i hovedstedene i sentrale EU-land (ibid.).

Etter å klart ha frarådet politisk ledelse å kople Norge fra terrorlisten, fikk Seksjon for OSSE, Europarådet og FUSP i Europaavdelingen oppgaven med å bestemme hvordan budskapet skulle formidles på lavere nivå i Brussel. Seksjonen skrev et *Pro Memoria* (P.M.) (Utenriksdepartementet 2006c) og en pressemelding (Utenriksdepartementet 2006b), som 5. januar 2006 gikk ut til EU-delegasjonen samt til alle ambassadene i Europa. EU-delegasjonen takket dermed på vegne av Norge formelt nei til å slutte seg til endringen i listen etter å ha fått utsatt svarfrist. Korrespondansen mellom Norge og EUs rådssekretariat gikk som

normalt via EU-delegasjonen. Det må understrekes at avgjørelsen om frakopling fra listen ble tatt uavhengig av denne forespørselen om tilslutning til endring i listen. Bortsett fra denne oppgaven, som er av ren rutinemessig karakter, var EU-delegasjonen ikke involvert i politikktutformingsfasen av prosessen og ble ikke invitert til å komme med kommentarer eller anmodninger til politisk ledelse i UD. EU-delegasjonens saksbehandler overleverte pressemeldingen og P.M-et per e-post til den ansvarlige for terrorlisten i Rådssekretariatet. Saken ble også forklart til vedkommende per telefon. Denne saksbehandleren i Rådssekretariatet inngår i nettverket til saksbehandleren ved EU-delegasjonen. Dette var grunnen til at det ikke ble bedt om et møte, noe som normalt sett er standard prosedyre (intervju K).

Likevel var ikke EU-delegasjonens handlinger helt uten betydning. Måten EU-delegasjonen fremførte budskapet på overfor EUs aktører, var viktig for å unngå misforståelser og feiltolkninger av en potensielt kontroversiell avgjørelse. Delegasjonen satt på inngående kjennskap til konsekvensene av norsk frakopling, nemlig hva den norske avgjørelsen innebar juridisk og politisk, og hvordan budskapet kunne komme til å bli oppfattet hos ulike aktører i EU-systemet og i EUs medlemsland. Det var viktig for delegasjonen å få frem hvorfor Norge hadde kommet frem til beslutningen, vektlegge fakta i saken, og formidle hva beslutningen rent praktisk innebar. Det var ikke gitt at EU ville ha den samme tolkningen dersom dette ikke ble eksplisitt forklart (ibid.). For EU-delegasjonen ble en av de viktigste oppgavene i denne prosessen å på en mest mulig tydelig måte formidle overfor EU-systemet at beslutningen ikke innebar noen endring i engasjementet fra Norges side i kampen mot terrorisme, og at Norge fremdeles ville følge det juridiske elementet som lå til grunn i felles holdning 2001/931/CFSP (ibid.). Bestemmelsene i den norske straffelovens §147a har fremdeles den samme definisjonen av terrorisme og innebærer at det fortsatt er ulovlig å finansiere en terrorhandling, uansett hvem som utfører den (ibid.).

Instruksen av 5. januar 2006 var den siste delegasjonen mottok, men det ble informert om saken fra EU-delegasjonen i to andre fora. For det første ble den et naturlig tema under statssekretær Kjetil Skogrands samtale med antiterrorkoordinatoren under hans besøk i Brussel 19. januar 2006. For det andre ble EU-delegasjonen forespurt av det daværende østerrikske formannskapet om å orientere om saken i forkant av en diskusjon om Norges beslutning i Rådets RELEX-gruppe. Flere medlemslands ambassader innhentet forut for



samme anledning norske holdninger fra UD i Oslo. I tillegg forekom det andre uformelle samtaler med personer i EU-systemet som arbeider med regionale forhold, som for eksempel med spørsmål knyttet til det palestinske området og Sri Lanka.

EU-delegasjonen ble ansett som best egnet til å overlevere noe som ble ansett som et vanskelig budskap til EU-systemet. Dette kan tolkes som en nyttemaksimerende handling ut i fra at EU-delegasjonen hadde inngående kjennskap til ESDP generelt og anti-terrorarbeidet mer spesifikt. For eksempel hadde delegasjonens saksbehandler kunnskap og kvalifiserte oppfatninger om hvem som burde kontaktes på høyt nivå på et vanskelig tidspunkt da de fleste var bortreist på juleferie. Videre gjorde etablerte kontakter i Rådssekretariatet det lettere å overlevere budskapet på lavere nivå. I tillegg viste UD's saksbehandler på terrorisme i Brussel personlig initiativ og engasjement. Dette inntrykket bekreftes av saksbehandleren i Europaavdelingen, som gir delegasjonen gode skussmål: "Jeg mener EU-delegasjonen gjorde optimalt ut av det de fikk. Beslutningen var opplagt en EU ikke ønsket" (intervju H). EU-delegasjonens implementering av en nokså upopulær avgjørelse styrker antakelsen om at rollen best kan forstås i et prinsippal-agent-forhold der delegasjonen handler lojalt overfor beslutningstakerne.

## ***6.2 Negativ informasjonsasymmetri***

EU-delegasjonen fikk liten eller ingen tilgang på informasjon om prosessen fra norsk side før den ble kontaktet med instruks om å presentere den norske beslutningen. UD i Oslo hadde asymmetrisk informasjon i forhold til saksbehandlerne i Brussel. Dette bidrar til at prosessen skiller seg fra de to foregående sakene som har vært studert her. Dette styrker det rasjonalistiske perspektivet som antar at nasjonale myndigheter er godt orientert og har oversikt over handlingsalternativene. EU-delegasjonens saksbehandlere og ledelse satt imidlertid på kjennskap til aktørene og kunnskap om EUs terrorarbeid gjennom lang tids informasjonsinnhenting, noe som kom til nytte under arbeidet med å gjøre den norske avgjørelsen kjent. Dette illustrerer at EU-delegasjonen i større grad var i besittelse av generell kunnskap om EUs anti-terrorarbeid enn saksspesifikk informasjon om den norske avgjørelsen.

Det som videre skiller denne saken fra EDA-saken og innsatsstyrkesaken er at EU-delegasjonen ikke ble brukt som informasjonsinnhenter. Det kunne være nærliggende å tenke seg at EU-delegasjonen kunne fungert som innhenter av informasjon om hvordan den norske avgjørelsen ville bli mottatt i EU-landene. EU-delegasjonen kjente heller ikke til konflikten mellom avdelingene i UD og ble ikke informert om saken før den uformelle telefonhenvendelsen fra Oslo (intervju K). Denne informasjonsasymmetrien i FD i Oslos favør svekker EU-delegasjonens autonomi i prosessen.

### ***6.3 Middels til stor nasjonal oppmerksomhet***

Den politiske oppmerksomheten omkring saken var kontinuerlig og intens. Politisk fikk saken relativt stor oppmerksomhet. Saken ble stående som et symbol på et klassisk skille innen norsk utenrikspolitikk, mellom allianseskaping og fredsmekling. Påtrykket fra media mot UD var også relativt stort i den korte perioden prosessen pågikk, men det ble kun skrevet seks direkte relevante artikler om framkoplingen fra terrorlisten. Analysen av denne indikatoren viser at få publiserte artikler ikke bare kommer av liten interesse omkring saken, men snarere at informasjonen var vanskelig tilgjengelig. Sett under ett karakteriseres her den nasjonale oppmerksomheten som middels til stor, og vitner om lav autonomi til EU-delegasjonen.

#### ***6.3.1 Stor politisk risiko***

Saken illustrerer et klassisk skille i norsk utenrikspolitikk, nemlig mellom den europeiske- og transatlantiske alliansepolitikken på den ene siden, og norsk fredsinitiativ på den andre. Olav Riste (2005:284) illustrerer skillet gjennom å peke på tre formative perioder i norsk utenrikspolitisk historie, der de to siste illustrerer det aktuelle skillet: En nøytralistisk linje, en misjonslinje (fredsmekler) og en linje av bindende forpliktelser (Nato). Dette kan forklare noe av det høye konfliktnivået omkring saken og den politiske risikoen knyttet til EUs terrorliste. Terrorbekjempelse har stått høyt på den politiske dagsorden siden anslagene mot USA i 2001. For Norge var det viktig å være en fredsnasjon som er pådriver for fredsmekling i konfliktområder (Utenriksdepartementet 2006a). Dermed kom spørsmålet om å opprettholde dialogen med frigjøringsgrupper og terrorgrupper på kollisjonskurs med det

europiske anti-terrorarbeidet. Frakopling fra EUs terrorliste ville derfor lett kunne skape diplomatisk vansker og vekke internasjonal oppmerksomhet.

Dette forklarer delvis hvorfor saken i så stor grad var *politisk* styrt. Den oppstod ikke som et embetsinitiativ, men kom *top-down* fra politisk ledelse for bistandspolitikken i samarbeid med Globalavdelingen i UD. Dermed hadde EU-delegasjonen ingen innflytelse over det å få saken opp på dagsorden, ei heller over selve politikktutforming. Politisk kan avgjørelsen sees på som en markeringssak for Stoltenberg-regjeringen, som staket ut en utenrikspolitisk kurs basert på FN-engasjement og fredsmeklingsinitiativ fremfor et tettere samarbeid med EU når det gjelder terrorbekjempelse. Slik begrunnet utenriksminister Jonas Gahr Støre avgjørelsen:

*En målrettet, systematisk innsats fra norsk side for å bidra til å løse noen av disse konfliktene er et spørsmål om solidaritet, menneskeverd og sikkerhet. For å gjøre en slik innsats må vi ha handlingsfrihet til å snakke med partene. Det er på denne bakgrunn at Regjeringen før nyttår besluttet at vi vil forholde oss til FNs terrorliste og ikke automatisk slutte opp om EUs liste. (Støre 2006b).*

Både før og etter frakoplingen fra EUs terrorliste, fulgte Norge FNs ekvivalent til en slik liste.<sup>39</sup>

Siden avgjørelsen går i motsatt retning av den samme regjeringens ønske om at "Norge må se på muligheten for et nærmere samarbeid med EU om forebyggende og kapasitetsbyggende innsats overfor tredjeland" (Utenriksdepartementet 2006d:10) mente flere på venstresiden i norsk, og også svensk, politikk at regjeringen var i ferd med å stake ut en ny utenrikspolitisk kurs med vekt på Norges rolle som fredsnasjon (Klassekampen 2006). I følge regjeringspartiet SV var hovedårsaken til at Norge gikk bort fra å bruke EUs liste at den ikke skiller godt nok mellom frigjøringskamp og terrorisme (Sosialistisk Venstreparti 2006). Saken ble ikke behandlet i regjeringen og var heller ikke oppe til debatt i Stortinget, men en saksbehandler i UD sier at reaksjonene på beslutningen fra partienes side tyder på at det hadde vært en dialog om dette mellom UD og Stortinget (intervju O).

---

<sup>39</sup> FN operer ikke med en liste i samme betydning som EU og USA. FN fordømmer personer og organisasjoner de mener har tilknytning til Al-Qaida og Taliban gjennom Sikkerhetsrådets resolusjon 1267 (1999) om situasjonen i Afghanistan, som ble videreført i resolusjon 1455 (2003) og 1735 (2006).

### **6.3.2 Lukket for pressen**

Det ble skrevet kun sju relevante artikler i norske aviser i tiden rundt avgjørelsen om norsk frakobling.<sup>40</sup> Dette kan peke i retning av lav oppmerksomhet og dermed høy autonomi EU-delegasjonen. Det kan være verdt å merke seg at det kun var de generelt EU-skeptiske avisene *Nationen* og *Klassekampen* som skrev om hendelsen i tillegg til nyhetsbyrået NTB. Likevel er det verdt å merke seg at påtrykket fra media mot Europaavdelingen i UD ble oppfattet som relativt stort, og blir sammenliknet med oppmerksomheten omkring innsatsstyrkesaken (intervju H). Terrorlistesaken var imidlertid av mer intens karakter da det var en betydelig kortere prosess. Dette kan indikere at oppmerksomheten omkring saken var større i avisredaksjonene enn det som materialiserte seg på trykk, fordi prosessen ikke var kjent, og fordi det var vanskelig å få ut informasjon om saken.

I avisene ble bakgrunnen for beslutningen i stor grad tilskrevet det varslede tiltaket fra EUs side i september 2005, etter drapet på Sri Lankas utenriksminister, om å føre opp den tamilske militante frigjøringsbevegelsen LTTE på terrorlisten<sup>41</sup> (NTB 2006a). LTTE ble ført opp på listen 29. mai 2006, altså etter at Norge ikke lenger stod tilsluttet. Men planene hadde da vært kjent i lengre tid. Norge var tungt inne i fredsmeklingsprosessen på Sri Lanka, og utenriksminister Jonas Gahr Støre fremholdt at norsk tilslutning til EUs terrorliste kunne komme til å hindre Norge i sitt virke som fredsnasjon (Ibid.). Sosialistisk Vestrespartis Ungdom (SU) uttalte i *Klassekampen* (04.01.06) at Norge med avgjørelsen "har fått en ny utenrikspolitikk". Det var den samme avisen som henvente seg til UD og dermed fremskyndet avgjørelsen (intervju O).

### **6.4 Fullt kontrollert av EU-eksperter**

Gjennom prosessen mot norsk frakobling ble EU-delegasjonens arbeid fulgt nøye, og kontrollen føyer seg inn i et rasjonalistisk perspektiv som helhetlig og omfattende. Fordi saken går under FUSP-området og ikke ESDP, var det UD, i hovedsak Europaavdelingen og Globalavdelingen, som håndterte den. Dette kan se ut til å ha hatt konsekvenser for EU-

---

<sup>40</sup> Søk på 'EU og terrorliste' i mediearkivet A-tekst i tidsrommet 1 oktober 2005 til 1. mars 2006. Fem av treffene er nyhetsartikler: *Klassekampen* 30.12.06, 31.12.05, 4.1.06 og 5.1.06 og NTB 4.1.06. To er leder/kommentar: *Klassekampen* 29.12.05 og *Nationen* 6.1.06.

delegasjonens autonomi i saken. Europaavdelingen har grundig kjennskap til og kontinuerlig oppmerksomhet omkring EU-spørsmål. Avdelingen kjenner til EU-delegasjonens arbeidsmetoder, kontakter og synspunkter. Saksbehandleren i Europaavdelingen hadde selv en periode jobbet ved EU-delegasjonen og var godt kjent med hvordan saken ble oppfattet fra Brussel (intervju H). Europaavdelingen hadde gjennom hele terrorlistens eksistens vært i nær dialog med delegasjonen i Brussel og var løpende oppdatert på delegasjonens synspunkter og tanker rundt tilslutningen til terrorlisten. Behovet for å konsultere delegasjonen ble dermed vurdert til å være mindre enn dersom dette var en sak som ikke tidligere hadde vært tett koordinert (intervju H).

Det var ingen selvfølge at det var EU-delegasjonen som fikk oppgaven med å fremføre det norske budskapet i Brussel. Avgjørelsen kunne ha vært overlevert på flere ulike måter. I en sak tilknyttet såpass stor politisk oppmerksomhet og risiko, kunne beslutningen for eksempel ha vært kommunisert ved direkte politisk kontakt. Da det ble EU-delegasjonen som fikk oppgaven, var det etter all sannsynlighet kjennskap til saken og deres kontakter i EU-systemet som var avgjørende.

### ***6.5 Konklusjon: Skjøvet ut på sidelinjen***

Som vi har sett hadde EU-delegasjonen i denne saken et snevert handlingsrepertoar basert på direkte instruks, som heller ikke innebar å holde nasjonale myndigheter informert. EU-delegasjonen fikk kun oppgaven med å kommunisere den norske avgjørelsen til de relevante aktørene i EU. På hjemmebane foregikk det en interessekamp internt i UD, samt en politisk markering av regjeringens FN-linje. Saken ble dermed i stor grad et politisk og ikke et byråkratisk anliggende, noe som ga lite rom for innspill og initiativ fra EU-delegasjonens side. Stor oppmerksomhet på EU-spørsmål fra det ansvarlige departement økte den sentrale kontrollen og minket dermed EU-delegasjonens autonomi.

Samtlige variabler peker i retning av svært lav autonomi til EU-delegasjonen i denne saken. Da EU-delegasjonens kompetanse først ble etterspurt, fungerte organisasjonen som en

---

<sup>41</sup> LTTE har siden 1972 ført væpnet kamp for at tamilene skal få sin egen stat nord og øst i det som i dag er Sri Lanka. USA førte gruppen opp på sin terrorliste i 1997 og Storbritannia i 2001 (Norsk Telegrambyrå 2006b).

lydig og effektiv agent for politisk ledelse og UD. I lys av dette, argumenterer kapittelet for at prosessen mot frakopling fra EUs terrorliste best kan forklares i et rasjonalistisk perspektiv i tråd med prinsippal-agent-teori. Saken illustrerer at sentrale myndigheter og politikere er i stand til å opptre enhetlig overfor EU til tross for intern konflikt. Ideen om at politikerne kan påvirke og forhindre, men ikke fullt ut kontrollere byråkratiet (Allison 1969:698) blir svekket gjennom å studere denne prosessen, som snarere viser at dersom politikerne har tilstrekkelig oppmerksomhet omkring en sak og det er risiko forbundet med saken, kan de styre byråkratiet, skyve en statlig organisasjon som EU-delegasjonen ut på sidelinjen og få staten til å fremstå enhetlig og samlet.

## ***Konklusjon: EU-delegasjonen som semi-autonom aktør***

Denne oppgaven har sett på hvorvidt EU-delegasjonen er et veltilpasset og nyttemaksimerende instrument for en enhetlig stat, eller om den over tid har utviklet seg til en selvstendig og autonom aktør i norsk europapolitikk på sikkerhets- og forsvarsfeltet. Mer konkret har oppgaven analysert ulike elementer av autonomi i tre konkrete prosesser for å kartlegge under hvilke omstendigheter EU-delegasjonen kan handle autonomt. I tillegg har trekk ved selve organisasjonen vært gjenstand for analyse. Overordnet har analysene hatt til hensikt å finne frem til en teoretisk modell som kan forklare EU-delegasjonens roller i den norske europapolitikken. I dette kapitlet presenteres først de viktigste empiriske observasjonene, deretter de teoretiske implikasjonene, før oppgaven avsluttes med noen refleksjoner rundt studiens relevans i en videre europeisk kontekst.

### ***7.1 Studiens hovedobservasjoner***

#### ***7.1.1 Empiriske observasjoner***

De empiriske analysene indikerer at EU-delegasjonen er en semi-autonom aktør i sikkerhets- og forsvarspolitikken på EU-feltet. I dette ligger det at EU-delegasjonens rolle i stor grad varierer - fra å være en autonom aktør, til å være et lydige instrument for en enhetlig stat, men i mange tilfeller noe mellom disse ytterpunktene. Studien viser dermed at det ikke finnes ett svar på spørsmålet om EU-delegasjonens rolle i sikkerhets- og forsvarspolitikken. Likevel peker analysene på at EU-delegasjonen i liten grad blir instruert og kontrollert, at den operer selvstendig og har nærhet til selve beslutningene. Analysene av EU-delegasjonen som Norges største utenriksstasjon i kapittel tre viser at den arbeider relativt selvstendig ut i fra et vidt mandat som er i konstant utvikling. EU-delegasjonen har gjennom årene utviklet seg til å bli

en kunnskapstung, spesialisert og nettverksorientert organisasjon. Slik konkluderer kapittelet med at EU-delegasjonen har *forutsetninger* for å påvirke styringen av den norske europapolitikken, spesielt den håndteringsmessige delen. EU-delegasjonen har unik tilgang på verdifull informasjon, og dens råd veier derfor tungt når viktige beslutninger fattes i Oslo.

Utgangsposisjonen for prosesstudiene var på dette grunnlaget at muligheten for EU-delegasjonen til å handle relativt autonomt ligger latent i organisasjonen. Operasjonaliseringen av autonomi tilsier at under omstendigheter der EU-delegasjonen har et bredt tilgjengelig handlingsrepertoar, der den besitter mer informasjon enn sentralmyndigheten, der den nasjonale oppmerksomheten rundt saken er lav, og der EU-delegasjonen er avskjermet fra fokusert sentral kontroll, vil den handle autonomt. Denne typen prosesser kan best forklares ut fra et ny-institusjonelt perspektiv. Dette var i stor utstrekning tilfellet i sluttfasen av forhandlingene med EUs forsvarsbyrå, der EU-delegasjonen hadde en håndteringsmessig sentral nøkkelfunksjon og handlet på egne initiativ. Prosessen står som et eksempel på at EU-delegasjonen kan fylle rollen som en autonom aktør i den norske europapolitikken.

Prosess Indikatorer for autonomi	EUs forsvarsbyrå	EUs innsatsstyrker	EUs terrorliste
Handlingsrepertoar	Stort	Middels	Lite
Informasjonstilgang	Stor	Middels	Liten
Oppmerksomhet	Liten	Middels	Stor
Sentral kontroll	Liten	Middels/liten	Stor
Institusjonell autonomi	Stor	Middels	Lav
EU-delegasjonens rolle	Autonom aktør	Semi-autonom aktør	Lydig instrument

**Tabell 3. Analysens hovedobservasjoner** viser at kompleksiteten i EU-delegasjonens rolle på sikkerhets- og forsvarsfeltet varierer sterkt. Observasjonene peker i retning av at EU-delegasjonen generelt opptrer som en semi-autonom aktør.

Som tabell 3 viser, var prosessen preget av avtakende oppmerksomhet omkring saken nasjonalt, styrket av at saken trakk ut i tid, samt relativt liten og kun sekvensiell kontroll fra sentralt hold da FD i større grad rettet fokus mot Nato-samarbeidet. Videre fikk EU-



delegasjonen et stort informasjonsforsprang ved å være Norges offisielle kontaktpunkt overfor Forsvarsbyrået.

På den annen side viser analysen av beslutningen om å bryte samarbeidet med EU på terrorlisten, at EU-delegasjonen i andre tilfeller opptrer som et lydig og veltilpasset instrument. Liten autonomi er kjennetegnet av snevert handlingsrepertoar, liten informasjonstilgang, stor og kontinuerlig nasjonal oppmerksomhet og nøye sentral kontroll, gjerne av seksjoner med stor EU-kunnskap. Under slike omstendigheter forklarer et rasjonalistisk prinsippal-agent perspektiv best EU-delegasjonens rolle. Samtlige indikatorer i terrorlistesaken peker i retning av svært lav institusjonell autonomi til EU-delegasjonen. Til tross for stor kunnskap om både saken og feltet generelt, ble EU-delegasjonen redusert til å være sendebud og ble heller ikke rådspurt eller på andre måter innlemmet i beslutningstakingen. I førerretet satt saksbehandlere i UD som selv har kunnskap og fokus på EU-spørsmål. I tillegg gikk prosessen hurtig og var i stor grad politisk styrt. Saken vakte en del oppmerksomhet i pressen, men større oppmerksomhet politisk og innad i UD mellom en "EU-linje" og en "fredsemklerlelinje". Analysen støtter Allison's (1969) argument om at der nok står på spill, har politikere mulighet til å influere byråkratene, i dette tilfellet begrense EU-delegasjonens rolle.

Saken om norsk tilslutning til EUs innsatsstyrker havner et sted *mellom* disse to ytterpunktene, og tegner seg som en middeltilstand. Samtlige indikatorer peker mot en middelvei, og ingen av perspektivene vil alene kunne forklare EU-delegasjonens rolle i prosessen. Studien av innsatsstyrkesaken viser imidlertid at selv om EU-delegasjonen ikke inntok noen rolle som en autonom aktør, spilte dens informasjonsinnhenting og rådgivning inn i utformingen av norske synspunkter. Hvordan bør en slik middeltilstand behandles? Sier denne prosessen mer om den generelle rollen til EU-delegasjonen? Jeg har en antakelse om at den gjør nettopp det. Analysene av EU-delegasjonen i kapittel tre indikerer at EDA-saken og terrorlistesaken var spesielle i hver sin retning hva angår autonomi. Likevel er det umulig å si noe sikkert om dette uten grundigere empirisk belegg. Videre studier av andre prosesser EU-delegasjonen har vært involvert i, vil mest sannsynlig i visse tilfeller vise avvik fra mønsteret som tegner seg i tabell 3 ved at enkelte indikatorer tilsier autonomi og andre ikke. Dette vil i så fall tegne opp andre typer mellomtilstander mellom autonom aktør og

lydig instrument. Det teoretiske rammeverket er designet nettopp for å kunne forklare slike mellomtilstander.

### 7.1.2 Teoretiske observasjoner

Teoretisk har studien vært forsøk på å åpne "den sorte boksen" der europapolitikken skapes, ved å studere aktørene og institusjonene som produserer selve politikken. Rammeverket er bygget opp rundt en skala der et rasjonalistisk og et ny-institusjonelt perspektiv danner ytterpunktene og der fire indikatorer for autonomi bestemmer graden av autonomi. De empiriske observasjonene indikerer at verken et rasjonalistisk eller et ny-institusjonelt perspektiv alene vil kunne forklare variasjonen i autonomien. Derimot skapes en mer helhetlig, men samtidig mer kompleks modell dersom de to forklaringsperspektivene anvendes på ulike prosesser og deler av prosesser, betinget av trekk ved omkringliggende omstendigheter. Slik underbygger oppgaven bruk av såkalte mellomskalateorier (*middle range*). Jeg vil argumentere for at virkeligheten er kompleks og sammensatt og derfor må behandles med komplekse og sammensatte modeller.

For å forstå EU-delegasjonens rolle i frakoplingen fra EUs terrorliste, er *det rasjonalistiske perspektivet* et godt forklaringsverktøy. Det forklarer hvordan EU-delegasjonen i denne saken fungerte som et instrument som lot seg instruere i minste detalj. Perspektivet kaster lys over hvordan bistandspolitikere og UD overlot de oppgavene som de anså som hensiktsmessige å delegere til agenten, EU-delegasjonen. Perspektivet kan dessuten forklare at staten Norge opptrådte enhetlig utad til tross for at ulike avdelinger i UD var svært uenige om politikkinnholdet. Likevel er EU-delegasjonens rolle i sikkerhets- og forsvarspolitikken mer kompleks enn at dette perspektivet alene kan gi en grundig nok forklaring. *Et ny-institusjonelt perspektiv* kan i større grad enn den rasjonalistiske innfallsvinkelen være fruktbar for å forklare saker der EU-delegasjonen handler med større autonomi, det vil si der handlingsrepertoaret ikke er gitt, der informasjonen ikke flyter fritt og der oppmerksomheten og kontrollen er sekvensiell. Slik sett kan en ny-institusjonell innfallsvinkel belyse EU-delegasjonens egne rutiner for kontakt med EU-systemet, deres store grad av uformell kontakt og innhenting av informasjon som ikke flyter fritt i systemet. Det ny-institusjonelle perspektivet bidrar dessuten til å forklare hvorfor Brussel-byråkrater i mange tilfeller har andre syn på håndteringen av en sak enn sine kolleger i Oslo. I lys av

disse observasjonene vil jeg konkludere med at de teoretiske innfallsvinklene er komplementære snarere enn konkurrerende. De forklarer ulike deler av den sosiale verden.

Hvilke omstendigheter gjør at autonomien avviker fra normaltilstanden den ene eller andre veien? Indikatorene som er brukt i analysene ser ut til å dekke begrepet 'autonomi' i relativt stor grad. I noen tilfeller vil indikatorene være overlappende. Det klare mønstret som tegner seg, antyder at operasjonaliseringen er treffende, og at de måler ulike faktorer av samme begrep. Noen av indikatorene for autonomi var viktigere og ble tillagt større vekt i noen saker enn andre. I EDA-saken var handlingsrepertoaret avgjørende, mens i innsatsstyrkesaken var informasjonstilgangen det som i størst grad var avgjørende for EU-delegasjonens rolle. I terrorlistesaken var graden og typen av kontroll og instruksjon særlig viktig. Hvilken indikator er så viktigst for EU-delegasjonens grad av autonomi? Her kan det på grunnlag av tre prosesser ikke trekkes noen klare konklusjoner, men jeg vil argumentere for at en av de viktigste faktorene for autonomi er det trekket ved den sentrale kontrollen som ser på hvilken enhet som leder saken fra Oslo. Kunnskapen og fokuset på EU i den sentrale avdelingen eller seksjonen i det ledende departementet viser seg å være helt avgjørende for EU-delegasjonens rolle.

Fordi denne studien er en kritisk case, i det at den tar for seg saker på det fundamentale *sikkerhetspolitiske* området for ikke-medlemmet *Norge*, vil jeg argumentere for at observasjonene er relevante og at modellen dermed har relativt god fruktbarhet. Gyldighetsområdet svekkes imidlertid av at det anvendes en teoretisk mellomløsning (*middle range*). Likeså, peker observasjonene i retning av at det konseptuelle rammeverket i denne oppgaven er overførbart på andre politikkområder og på liknende studieobjekter. Det er derfor gode grunner til å tro at den konseptuelle modellen i denne oppgaven er anvendbar på studier av EU-delegasjonens rolle på andre politikkområder utenfor Schengen og EØS-avtalen, som fiskeri- og landbrukspolitik. Det kan i tillegg være nærliggende å tenke seg at modellen kan anvendes på liknende studier av andre delegasjoner til internasjonale organisasjoner som Nato og FN. Dette må imidlertid underbygges empirisk i videre forskning.

## 7.2 Studiens relevans

Hva gjør disse observasjonene viktige og relevante? I første rekke kaster observasjonene lys over et tema i norsk utenrikspolitikk som har vært gjenstand for lite forskning og debatt. Norsk utenrikspolitikk i Brussel har i mange tilfeller fått foregå i stillhet uten oppmerksomhet eller innblanding fra politikere eller norske offentlighet. Studien er viktig fordi den viser at det er relevant å "pakke opp staten" i europapolitikken og viser at staten ikke kan eller bør handle som en enhetlig aktør. Slik er observasjonene mine med på å styrke en antakelse om at utenforlandet Norge føyer seg inn i et bredere europeisk mønster der sikkerhetspolitiske avgjørelser og - håndtering i mange tilfeller fattes i Brussel (Sjursen 1998). Her er det viktig å understreke at dette for Norges del i mindre grad dreier seg om den konkrete politikkkutforming og i større grad håndteringen og implementeringen. Det at sikkerhetspolitiske avgjørelser fattes i Brussel, inkluderer naturlig nok Nato-delegasjonen. Dataene som presenteres, peker imidlertid mot at maktbalansen på ESDP-feltet for Norges del gradvis skyves fra Nato- til EU-delegasjonen. Studien støtter også antakelsen om at beslutninger tas på flere nivåer og at dette på sikt fører til en fragmentering av nasjonalstaten (Egeberg 2006), og observasjonen av at paradigmet om den enhetlige staten i et moderne Europa er i ferd med å slå sprekker (Matlary og Østerud (red.) 2005; Hocking 2004).

Den viser at sentrale myndigheter delegerer myndighet der det er hensiktsmessig, og at stadig flere komplekse saker i utenrikspolitikken gjør at UD og resten av sentralforvaltningen ikke har mulighet til å holde seg oppdatert og kontrollere prosessene fullt ut. Dette kan, som Morten Egeberg (2006; 2007) antyder, peke i retning av en fragmentering av staten i det politikken skjer på ulike styringsnivåer. Etter hvert som EU utvider sine kompetanseområder til å omfatte enda flere politikkområder, vil EU-delegasjonen som en konsekvens få delegert enda flere oppgaver, og problemstillingen kan bli enda mer relevant.

Videre styrker oppgaven en antakelse om at Brussel-byråkratiet generelt sett stiller seg positive til norsk deltakelse i EUs politikk til tross for at Norge ikke er medlem og har to "nei-partier" i den sittende regjeringen. Disse elementene gir studien en demokratisk dimensjon. Enkelte av observasjonene reiser spørsmålet om for mye av ESDP-håndteringen skjer i Brussel, utenfor offentlig og politisk kontroll. Videre er studien aktualisert av at EU-

delegasjonen har fått utvidet sine funksjoner og kompetanser gjennom Europameldingen fra 2006 der EU-delegasjonen for første gang får en uttalt sentral posisjon i koordineringen av europapolitikken, spesielt som informasjonsinnhenter og kunnskapsbase (St.meld.nr. 23 (2005-2006)).

---

# Kildeliste

- Adresseavisen** (2003). "Norge bekymret for EUs forsvarsdriv". *Artikkel*. 18. november.
- Aftenposten** (2004). "Norske bidrag til EUs kampstyrker: Krohn Devold gjorde helomvending". *Artikkel*. 22. september.
- Aftenposten** (2006). "Norge og EU samarbeider om forsvar". *Artikkel*. 7. mars.
- Allison, Graham T.** (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", s. 689-718 i *American Political Science Review. Quarterly Journal of the American Political Science Association* 63 (3).
- Ask, Alf Ove** (2007a). "Gjemmer omstridte saker". *Aftenposten*. 2. februar.
- Ask, Alf Ove** (2007b). *Telefonintervju med Aftenpostens Brussel-korrespondent*. 23. mars.
- Beyers, Jan og Bart Kerremans** (2001). "The Belgian Permanent Representations", kap. 7 i Kassim Hussein, Anand B. Menon, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.): *The National Coordination of EU Policy. The European Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Bjåstad, Rune** (2007). *E-post til forf.* 20. april.
- Börzel, Tanja A. og Thomas Risse** (2000). "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", i *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4, Nr. 15.
- Caporaso, James A., Joseph Jupille. og Jeffery T. Checkel** (2003). "Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the study of the European Union", s. 7-40 i *Comparative Political Studies* nr. 36 (1/2). Sage Publications.
- Checkel, Jeffery T.** (1999). "Social construction and integration", s. 545-560 i *Journal of European Public Policy* 6:4 *Special Issue*. London: Routledge.
- Checkel, Jeffery T.** (2005). *It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*. Arena Working Paper nr. 26, oktober. Oslo: Arena, Senter for Europaforskning, Universitetet i Oslo.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness** (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cyert Richard M. og March, James G.** (1963). *A behavioural theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall
- Demetriou, Olga** (2004). "EU and the Cyprus Conflict", i *EU Border Conflict studies*. Nr. 5, januar. Nicosia: School of Humanities, Social Sciences, Languages and Law.
- Den Europeiske Union.** *www.europa.eu* (2006). "European security and defence identity", i *Europa Glossary*.  
URL:[http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_security\\_defence\\_identity\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_identity_en.htm) (3. mars 2007).
- Det europeiske råd** (2001a). *Felles holdning 2001/931/CFSP*. 27. desember.

- Det europeiske råd** (2004a). "Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency", i *Official Journal of the European Union*, Nr. L 245/17. 17. juli.
- Det europeiske råd** (2004b). *Headline Goal 2010*. 17. og 18. juni.
- Det europeiske råd** (2006a). *European defence Agency: Administrative Arrangement with Norway*. 17. februar.
- Det europeiske råd** (2006b). *Felles holdning 2006/380/CFSP*. 29. mai.
- Dok.nr.8:105 (2005-2006)**. *Om behandling av EØS-saker i Stortinget*. Forslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg og Finn Martin Vallersnes.
- East, Maurice A. og Leif-Helge Salomonsen** (1981). *Adapting foreign policy-making to interdependence: a proposal and some evidence from Norway*. Nupi-notat Nr. 271, mars. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- East, Maurice A.** (1982). "The changing role of Foreign Ministries in Coordinating Foreign Policy: A comparative Nordic Perspective", s. 19-33 i East, Maurice A., Lauri Karvonen, Bengt Sundelius og Jan Braathu (red.): *Coordinating Foreign Policy in the Nordic Countries*. NUPI-rapport nr. 70, September. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Egeberg, Morten** (1998). *Causes of Bureaucratic Autonomy: The Impact of organizational and Cultural Factors*. Arena Working Paper Nr. 15, august. Oslo: ARENA, Senter for Europaforskning, Universitetet i Oslo
- Egeberg, Morten** (1999). "The impact of bureaucratic structure in policy-making", s. 155-170 i *Public Administration* nr. 77.
- Egeberg, Morten** (2006). *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndsmills, Basingstoke, Hamshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, Morten** (2007). "European government(s). Executive Politics in Transition?" *Paper til seminar*. Oslo: ARENA – senter for europaforskning, Universitetet i Oslo.
- Ekengren, Magnus og Bengt Sundelius** (2004). "National Foreign Policy Co-ordination". Kap. 6 i Carlsnaes, Walter, Helene Sjørnsen og Brian White. *Contemporary European Foreign Policy*. London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage Publishers.
- Epstein, David og Sharyn O'Halloran** (1999). *Delegating powers*. Camebridge/New York: Cambridge University press.
- EU-delegasjonen** (2002b). *Virksomhetsplan og budsjettforslag for 2003*. Brussel, 4. november.
- EU-delegasjonen** (2002a). *Virksomhetsplan og budsjett for 2002. Tildeling av budsjetttrammer*. Brussel, 31. januar.
- EU-delegasjonen** (2004). *Virksomhetsplan for 2005*. Brussel, 3. desember.
- EU-delegasjonen** (2005). *Virksomhetsplan for 2006*. Brussel, 6. desember.
-

- EU-delegasjonen.** *www.eu-norge.org.* (2006a). "Om EU-delegasjonen". URL: <http://www.eu-norge.org/Om+delegasjonen/delegasjonen.htm>. (15. november 2006).
- EU-delegasjonen.** *www.eu-norge.org* (2006b). "Viktig satsning" *Intervju med EU-ambassadør Oda H. Sletnes.* 6. september. URL: <http://www.eu-norge.org/Aktuelt/Nyhetsartikler/sletnes.htm>. (9. april 2007).
- EU-delegasjonen.** *www.eu-norge.org* (2006c). "Sikkerhetspolitikk". URL: <http://www.eu-norge.org/Politikkomrader/Sikkerhet+og+forsvar/sikkerhetspolitikk.htm> (8.mai 2007).
- EU-delegasjonen.** *www.eu-norge.org* (2007). "Utenrikspolitikk". URL: <http://www.eu-norge.org/Politikkomrader/Utenriks/> (14. mai 2007).
- Europakommisjonen.** *www.eu.europa* (2007). "Europa glossary". URL: <http://europa.eu/scadplus/glossary> (17. april 2007)
- EUs forsvarsbyrå.** *www.eda.europa.eu* (2006). "Background". URL: <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Background&id=122> (Diverse besøk fra oktober 2006- april 2007).
- EUs rådssekretariat** (2006). "Factsheet. EU Battlegroups" *Pressemelding.* 13. november.
- Finnemore, Martha** (1996). *National Interests in International Society.* Ithaca: Cornell University Press.
- Folk og Forsvar** (2005). "Holdninger til NATO og EU". Spørreundersøkelse gjennomført av ACNilsen. 19. september.
- Forsvarsdepartementet** (2006). "Inngår samarbeidsavtale med EU". *Pressemelding.* Nr. 20/2006. 8.mars.
- Gjerdåker, Svein, Torbjørn L. Knutsen og Gunnar Sørbø** (red.) (1997). Norges utenrikspolitikk. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Græger, Nina og Iver B. Neumann** (2006). Kap 4 i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.): *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser.* Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Grønmo, Sigmund** (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Guzzini, Stefano** (1998). *Realism in International Relations and International political Economy. The continuing story of a death foretold.* London/New York: Routledge.
- Halvorsen, Kristin** (2004). *Stortingsdebatt.* 3. desember
- Helland, Knut, Terje Hillesund, Karl Knapskog og Helge Østbye** (1997). *Metodebok for mediefag.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hellevik, Ottar** (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.* Oslo: Fagbokforlaget.
- Hocking, Brian** (2004). "Diplomacy", kap. 5 i Walter Carlsnaes, Helene Sjørnsen og Brian White: *Contemporary European Foreign Policy.* London/Thousand Oaks: Sage Publishers.
- Hovi, Jon og Bjørn Erik Rasch** (1993). *Strategisk handling.* Oslo: Universitetsforlaget AS.
-



- 
- ICA Wold Handbook** (2000). "Population". URL: <http://permanent.access.gpo.gov/lps35389/2000/population.html>. (07. februar 2006).
- Innst.S.nr. 234 (2003-2004)**. *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret I perioden 2005-2008*.
- Jeppestøl, Gro** (1999). *Lobbyvirksomhet et nødvendig onde? En studie av norsk statlig lobbyvirksomhet i EU: Utstrekning, begrunnelser og utfordringer*. Hovedoppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Johansen, Petter M.** (2007). Telefonintervju med Klassekampen-journalist. 23. mars.
- Kassim, Hussein, Anand Menon, B. Guy Peters og Vincent Wright** (red.) (2001). *The National Co-ordination og EU Policy. The European Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, Hussein** (2001a). "Introduction: Co-ordination National Action in Brussels", s. 1-47 i Kassim Hussein, Anand B. Menon, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.): *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, Hussein** (2001b). "Representing the United Kingdom in Brussels", kap. 1 i Kassim, Hussein, Anand B. Menon, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.): *The National Co-ordination og EU Policy. The European Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, Hussein og B. Guy Peters** (2001). "Conclusion: Co-ordinating National Action in Brussels – a comparative Perspective", s. 297-339 i Kassim Hussein, Anand Menon, B. Guy Peters og Vincent Wright (red.): *The National Co-ordination og EU Policy. The European Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kjos Fonn, Birgitte, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending** (red.) (2006). *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Klassekampen** (2006). "Avviser EUs terrorliste". *Artikkel*. 04. januar.
- Knudsen, Bård Bredrup** (2006). "Norge og europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid: veien mot sidelinjen". *Notat til Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet*. 24. august. Brussel: Den norske EU-delegasjonen.
- Knudsen, Bård Bredrup** (2007). *E-post til forf.* 13. april.
- Krohn Devold, Kristin** (2005). "EU-samordner". *Kronikk i Verdens Gang*. 25. august.
- Lewis, Jeffery** (2005). "The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union", s. 937-971 i *International Organization* 59, høst.
- March, James G. og Johan P. Olsen** (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", s. 734-749 i *The American Political Science Review* vol. 78, nr. 3. September.
- March, James G. og Johan P. Olsen** (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen** (1995). "Developing political capabilities", kap. 4 i *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
-

- March, James G. og Johan P. Olsen** (2005). "Elaborating the "New Institutionalism"" *Working Paper*. ARENA, Senter for Europaforskning.
- Matlary, Janne Haaland** (2004). "Ola i strid for EU?". Kommentartikkel i *Aftenposten morgen* 30. september.
- March, James G. og Herbert A. Simon** (1958). *Organizations*. New York/London: John Wiley&Sons, Inc.
- Matlary, Janne Haaland og Øyvind Østerud** (red.) (2005). *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Merton, Robert K.** (1949). *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research*. Glencoe: Free Press
- Morgenthau, Hans J.** (1948). *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Knopf.
- Nationen** (2006). "Mangler i forsvarsdebatten". *Lederartikkel*. 19. april.
- Neumann, Iver B. og Halvard Leira** (2005). *Aktiv og avventende. Utenriktjenestens liv 1905-2005*. Oslo: Pax.
- Norsk Telegrambyrå (NTB)** (2006a). "Tamiltigrenes stilling kan ha endret norsk EU-linje". *Artikkel*. 4. januar.
- Norsk Telegrambyrå (NTB)** (2006b). "Solheim: Ingen kommentarer til EUs terrorliste". *Artikkel*. 30. mai.
- Olsen, Johan P.** (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P.** (1992). *Analyzing Institutional Dynamics*. LOS-senteret-notat nr. 14. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Olsen, Johan P.** (1996) "Europeanization and Nation-State Dynamics", i Gustavsson, Sverker og Lewin, Leif. (red.): *The Future of the Nation State*. London: Routledge.
- Olsen, Johan P.** (2002). "The Many Faces of Europeanization", s. 921–952 i *Journal of Common Market Studies* nr. 40 (5).
- Pedersen, Henning** (2006). *E-post til informasjonsråd Rune Bjåstad*. 28. november.
- Pollack, Mark A.** (2003). *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, Agenda Setting in the EU*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher og Colin Talbot** (2004). *Unbundeled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London/New York: Routledge.
- Putnam, Robert** (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", s. 427-460 i *International Organization* 42 (3).
- Regjeringen Stoltenberg II** (2005). *Soria Moria-erklaringen*. Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09.
-

- Riste, Olav** (2005). *Norway's Foreign Relations – A History*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Rosamond, Ben** (2000). *Theories of European Integration*. New York: Palgrave.
- Rosamond, Ben** (2007). "New theories of European Integration", kap. 8 i Michelle Cini (red.): *European Union Politics*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin** (2005). *Qualitative Interviewing. the Art of Hearing Data*. Thousand Oaks/London: Sage Publications.
- Røeggen, Ole Bjørn** (2006). *E-post til forf.* 14. desember.
- Schelling, Thomas C.** (1980). *The Strategy of Conflict*. Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press.
- Simon, Herbert A.** (1982). *Models of Bounded Rationality*. Cambridge/Massachusetts: MIT Press.
- Singer, David J.** (1961). "The Level-of-Analysis Problem in International relations", s. 77-93 i Klaus Knorr og Sidney Verba: *The International System. Theoretical Essays*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Sjursen, Helene** (1998). *Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: Transforming the EU's External Policy?* Arena Working Paper nr. 18. Oslo: Arena, Senter for Europaforskning, Universitetet i Oslo.
- Sjursen, Helene** (1999). *The Common Foreign and Security Policy: an Emerging New Voice in International Politics?* Arena Working Paper nr. 34. Oslo: Arena, Senter for Europaforskning, Universitetet i Oslo.
- Sosialistisk Venstreparti.** *www.sv.no* (2006). "Verden ...seks måneder etter". 10. april. URL: <http://www.sv.no/partiet/regjering/nyheter/dbaFile105719.html>. (13. november 2006)
- Stortinget** (2004). "Sak nr. 5": *Innstilling fra utenrikskomiteen om samarbeidet i Nato i 2003*. 26. oktober.
- Stortinget** (2005a). *Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse*. 15. februar.
- Stortinget** (2005b). *Debatt om utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse*. 17. februar.
- Statsbygg** (2006). *Telefonsamtale med Trude Heber og Rigmor Leirvik*, 7. februar.
- Statsministerens kontor** (2002). *Retningslinjer for departementenes arbeid med EØS-saker*. 14. januar, Oslo.
- St.meld. nr. 12 (2000-2001)**. *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*. 1. desember 2000. Oslo: Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2005-2006)**. *Om gjennomføringen av europapolitikken*. 16. juni. Oslo: Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1999-2000)**. "Stillinger ved utenriksstasjonene", i *Hovedinnledningen*.
- St.prp. nr. 1 (2000-2001)**. "Stillinger ved utenriksstasjonene", i *Hovedinnledningen*.
-

- St.prp. nr. 1 (2001-2002).** ”Stillinger ved utenriksstasjonene”, i *Hovedinnledningen*.
- St.prp. nr. 1 (2002-2003).** ”Stillinger ved utenriksstasjonene”, i *Hovedinnledningen*.
- St.prp. nr. 1 (2003-2004).** ”Stillinger ved utenriksstasjonene”, i *Hovedinnledningen*.
- St.prp. nr. 1 (2004-2005).** ”Stillinger ved utenriksstasjonene”, i *Hovedinnledningen*.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006).** ”Stillinger ved utenriksstasjonene”, i *Hovedinnledningen*.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007).** ”Stillinger ved utenriksstasjonene”, i *Hovedinnledningen*.
- St.prp. nr. 42 (2003-2004).**
- Støre, Jonas G.** (2006a). ”Et stadig større EU – utfordringer og muligheter for Norge”. *Tale under Europakonferansen* 2. februar.
- Støre, Jonas G.** (2006b). *Utenrikspolitisk redegjørelse*. 8. februar.
- Støre, Jonas G.** (2006c). ”Utenriktjenesten – en kunnskapsorganisasjon”. *Tale til allmøtet i Utenriksdepartementet* 22. mars.
- Sverdrup, Ulf** (1998). ”Norway: An adaptive Non-member”, kap. 10 i Kenneth Hanf og Ben Soetendorp: *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London/New York: Longman
- Sverdrup, Ulf** (2000). *Ambiguity and adaptation: Europeanization of administrative institutions as looselycoupled processes*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo/Unipub forlag.
- Trondal, Jarle** (2007). *The Anatomy of Autonomy. Reassessing the Autonomy of the European Commission*. ARENA Working Paper nr. 4, Mars. Oslo: ARENA , Senter for Europaforskning, Universitetet i Oslo.
- Utenriksdepartementet** (2006a) ”Norge og samarbeidet med EU om bekjempelse av terror”. *Pressemelding 02/06*. 4. januar.
- Utenriksdepartementet** (2006b). ”Norway’s cooperation with the EU on the fight against terrorism”. *Pressemelding*, 5. januar.
- Utenriksdepartementet** (2006c). ”Norway’s cooperation with the EU on the fight against terrorism”. *Pro Memoria*, 5. januar.
- Utenriksdepartementet** (2006d). *Utenrikspolitisk strategi for bekjempelse av internasjonal terrorisme*. September. Oslo.
- Utenriksdepartementet** (2006d). ”Hovedlinjene i regjeringens utenrikspolitikk. *Utdrag fra St.prp. nr. 1 (2006-2007)*. 15. september.
- Utenriksdepartementet** (2007). *Tiltaksplan for oppfølging av stortingsmelding nr. 23 (2005-2006) om gjennomføring av europapolitikken*. Dato mangler.
- Yin, Robert K.** (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd.
-

**Waltz, Kenneth N.** (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

**Weber, Max** (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

**Wright, Vincent** (1996). "The national Co-ordination of European Policy-Making Negotiating the Quagmire", s. 148-69 i Jeremy Richardson (red.): *European Union: Policy and Policy-Making*. London: Routledge.

---