Nasjonale eksperter i EU-kommisjonen – noen kommentarer

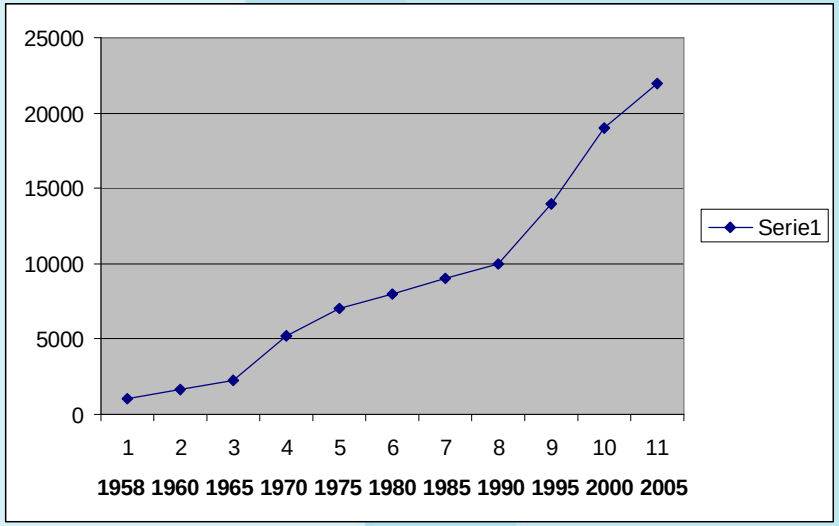
Jarle Trondal
ARENA Senter for europaforskning
Universitetet i Oslo

ARENA Centre for European Studies

Hvorfor interessere seg for nasjonale eksperter?

- De utgjør èn kanal for nasjonale/norske myndigheter til Kommisjonen
- Vi vet lite systematisk om nasjonale eksperter
- Kunnskap om nasjonale eksperter kan fortelle oss noe om hvordan Kommisjonens administrasjon fungerer mer generelt:
  - Mottakelighet for nasjonale interesser
  - Kommisjonens uavhengighet vis-à-vis medlemsstatenes myndigheter
  - Sosialisering av Kommisjonens tjenestemenn – kritisk case
  - Forholdet mellom preferanser og identiteter – Nasjonale eksperter får lønn fra medlemsstatene: Følger lojaliteten lønnsslippen?
  - Kan si oss noe om effekten av ansettelser av midlertidige tjenestemenn i offentlig sektor

Antall faste tjenestemenn i Kommisjonen: 1958 – 2005



EUs ”parallelle adm.” omfatter:

- 1100 nasjonale eksperter
- EU-byråer: ca. 35
- Ekspertkomiteer: ca. 1100
- Andre midlertidige tjenestemenn i Kommisjonen

Hvorfor ønsker Kommisjonen nasjonale eksperter?

1) Etterspørsel fra Kommisjonen:

– Behov for økt bemanning, ekspertise,

fleksibel og rask tilsetting, billig arbeidskraft, kan gi Kommisjonen læring fra/kooptering av medlemsstatene, osv.

- Kommisjonens første President – Jean Monnet – ønsket Kommisjonen bestående av en liten gruppe nasjonale eksperter

2) Tilbud fra nasjonal forvaltning:

- Mulighet for ”capture” av Kommisjonen, billig og effektiv opplæring av nasjonal forvaltning i ”EU-kunnskap”, kan skaffe nasjonale myndigheter effektiv informasjon fra EU, osv.

Krav og spenninger til oppdraget

- Rolle og lojalitet:
  - Formell lojalitet til EU: 'the SNE shall carry out his duties and shall behave solely with the interest of the Commission in mind' (Article 7:1a of the new Commission rules for SNEs (2004).
  - Men reell? I praksis "nasjonale sendemenn"?
- Varighet:
  - Midlertidig (max. 4 år)
  - Men, rotasjon av permanent tjenestemenn internt i Kommisjonen (hvert 5. år) kan medføre at nasjonale eksperter i enkelte tilfeller blir 'seniorer' i sine enheter.
- Finansiering:
  - Betalt av medlemsstatene
- Rekruttering:
  - Målrettet, formalisert og sektorvis: Tett kontakt mellom Kommisjonens DGer og nasjonale department som har tjenestemenn som både ønsker å reise og som også har den relevante kompetansen.
- **(norske nasjonale** eksperter skal operere på samme betingelser som nasjonale eksperter fra EU-27)

Om undersøkelsen

1) Tre spørreundersøkelser:

– Nasjonale eksperter fra EFTA: 72 respondenter
– Nasjonale eksperter fra Nederland: 46 resp.
– Tidligere nasjonale eksperter fra Nederland: 51 resp.

SUM: 169 respondenter og 73% svarprosent

2) Intervjuer: totalt 50 stk. med denne gruppen

Til sammen: Den mest omfattende studien av EUs ”parallelle administrasjon”

Hva kjennetegner adferdsmønsteret?

- Nasjonale sendemenn?
  - Nei: ”Ute av syne, ute av sinn”.
  - Relativt lite kontakt med ’hjemmebasen’, ofte mindre enn forventet og ønsket fra nasjonale eksperter – ofte en overraskelse for mange
  - Ingen Trojansk hest inn i Kommisjonen, men yter informasjon til sin hjemmebase.

- Kommisjonsbyråkrater?
  - Ja: De fleste opplever at de behandles på lik linje med faste tjenestemenn i Kommisjonen, med enkelte unntak knyttet til kontrakter, budsjetter og ekstern representasjon
  - De føler sterk tilhørighet til sin enhet i Kommisjonen, men også til sitt DG og Kommisjonen som helhet.

Hvilken rolle opplever nasjonale eksperter at de spiller i Kommisjonen?

- 1: Rollen som enhet/DG-tjenestemann
- 2: Rollen som faglig ekspert
- 3: Rollen som Kommisjonsrepresentant
- På sisteplass, og nesten uten viktighet: rollen som nasjonal representant

Hva kan forklare dette mønsteret?

- Nasjonale eksperter formes av Kommisjonens **formelle struktur**. Denne forklaringen finner vi sterk støtte for.
- **Kompatibilitet** mellom Kommisjonen og nasjonale fagdepartement og tilsyn (organisatorisk, sakstyper, etc.) kan forsterke etablerte måter å tenke og handle på. Denne forklaringen finner vi støtte for.
- Nasjonale eksperter **sosialiseres** inn i etablerte normer og roller i Kommisjonen. Vi finner en sosialiseringseffekt, men denne effekten opprettholdes ikke når nasjonale eksperter slutter i Kommisjonen og vender hjem. Ingen robust sammenheng.
- Noen nasjonale eksperter kan også formes gjennom **selv-seleksjon/pre-sosialisering** allerede før de ankommer Kommisjonen. Vi finner liten støtte for en slik antakelse.
- En antakelse om at **identiteter formes av preferanser** finner ingen støtte i våre data. Medlemsstatene betaler lønnen til nasjonale eksperter, mens deres lojalitet går i hovedsak til Kommisjonsadministrasjonen.

bilder fra felten…

- Nasjonale eksperter balanserer flere roller, ofte samtidig, og i ulike situasjoner.

- *"As an SNE you always have a complicated dual position. But I for one and the people that I know found a good middle course between on the* [one] *hand loyalty to the Commission and on the other hand loyalty to their home country"* (Interview).

- *"As an SNE you are loyal to the Commission. But one's salary is paid by the Netherlands. I had no problems functioning in that dual position"* (Interview).

Bakgrunn

- High Authority 1952: hovedsakelig kontrakterte eksperter, men avlønnet av Kommisjonen
- Jean Monnet hadde visjon om etablering av et lite (max. 200 tjenestemenn) og fleksibelt sekretariat uten faste ansettelser
- High Authority 1953: 280 tjenestemenn

  1957: 680 tjenestemenn

Disse var hovedsaklige kontrakterte eksperter