

## FORORD

I Norge fremstilles EU ofte enten som et byråkratisk uhyre eller et mellomstatlig samarbeidsprosjekt der de største medlemsstatene bestemmer. Systemet er imidlertid mer sammensatt enn denne todelingen. EU er et politisk og administrativt system der statene inngår. Dette er et sentralt aspekt som ofte blir oversett både i den politiske og akademiske debatten. Hovedformålet med denne boken er å gi en grundig innføring i hvordan EUs flernivåstruktur er bygget opp, og hvordan sammenvevingen av ulike styringsnivåer påvirker utformingen av EUs politikk. Boken består av to hoveddeler: Del 1 beskriver hvordan EU virker gjennom å se på ulike caser som følger saksgangen på administrativt og politisk nivå, med spesielt fokus på samspillet mellom europeisk og nasjonalt nivå. Del 2 presenterer EUs sentrale institusjoner. EUs politiske system er komplekst og under stadig utvikling. EUs institusjoner representerer sentrale drivkrefter i EUs politikk og er som regel i sentrum for reformer.

Boken har også et annet formål, nemlig å belyse forholdet mellom EU og Norge. Til tross for tette bånd mellom Norge og EU er det svært lite litteratur om EU på norsk, særlig faglitteratur som er forskningsbasert. Europautredningen rapporterte i sin NOU fra 2012 om manglende kunnskap om norsk tilknytning til EU, men en forutsetning for å forstå denne tilknytningen er også tilgang til kunnskap om hvordan EU fungerer. En av grunnene til at EU får lite oppmerksomhet i Norge, er at Norges befatning med EU i hovedsak er på byråkratisk nivå. Statsråder har mulighet til å delta på politiske møter i Brussel, men gjør det sjelden. Europautredningen påpekte at selv om Regjeringen og Stortinget fatter beslutninger, så ivaretar forvaltningen det daglige samarbeidet med EU. Å fokusere på EU som et flernivåsystem vil bidra til å øke forståelsen for hvordan Norges samarbeid med EU er oppbygd, samt hvilke faktorer som former Norges befatning med EU.

Denne boken er i hovedsak rettet mot studenter på universitets- og høyskolenivå. Flere universiteter og høyskoler tilbyr kurs om EU og Norges forhold til EU både på bachelor- og masternivå, men det finnes svært få lærebøker om EU på norsk. Andre

## FORORD

målgrupper er ansatte i statlig og kommunal forvaltning, privat næringsliv og andre organisasjoner som arbeider opp mot EU, politikere – lokalt og sentralt – journalister, lærere, sivilsamfunnet og politisk interesserte som ønsker en grundig innføring i hvordan EU er organisert og fungerer i praksis. Målet er å øke forståelsen av EUs politiske system og hvordan beslutninger fattes. Målet er også å bidra til debatt om EU-systemet og dets konsekvenser. Selv om medlemskapsdebatten er lagt på is for uoverskuelig fremtid, er engasjementet rundt EU og EØS, fortsatt sterkt. Håpet er at både tilhengere og motstandere av EU vil ha interesse og nytte av boken.

Oslo, Göteborg, Kristiansand, november 2016

*Espen, Guri og Jarle*

# INNHold

<b>Forord</b> .....	5
<b>Forfatterne</b> .....	10
<b>Kapittel 1 Innledning</b> .....	11
EU og alle «krisene» – og hva det kan lære oss om hvordan	
EU virker .....	12
Eurokrisen .....	13
Ukraina-krisen .....	15
Flyktningkrisen .....	16
«Brexit» .....	17
Hva nå, Storbritannia? .....	18
Hva nå, Europa? .....	19
Hva er EU? .....	19
EUs historiske utvikling .....	22
Farvel suverenitet? .....	31
EU og overnasjonal autoritet .....	32
EUs institusjonelle arkitektur .....	34
EUs demokratiske ambisjoner og utfordringer .....	35
Bokens oppbygning .....	39
Forslag til videre lesning .....	39
<b>Kapittel 2 Teoretiske perspektiver på EU og europeisk integrasjon</b> .....	41
Innledning .....	41
Integrasjonsteorier: innledende betraktninger .....	42
De klassiske integrasjonsteoriene: nyfunksjonalisme og	
intergovernmentalisme .....	47
Historisk institusjonalisme .....	55
Organisasjonsteori .....	56
Teoriene om flernivåstyre (MLG) og flernivåadministrasjon (FNA)..	58

	Alternativene: konstruktivism og deliberativ supranasjonalisme . .	60
	Oppsummering . . . . .	64
	Forslag til videre lesning . . . . .	65
<b>Kapittel 3</b>	<b>EUs politiske prosess . . . . .</b>	<b>66</b>
	EUs beslutningssystem . . . . .	66
	EUs kompetanse . . . . .	67
	EUs ulike instrumenter . . . . .	69
	EUs beslutningsprosedyrer . . . . .	72
	Case: Dublinforordningen . . . . .	76
	Forslag til videre lesning . . . . .	82
<b>Kapittel 4</b>	<b>Ministerrådet . . . . .</b>	<b>83</b>
	Innledning . . . . .	83
	Rådets indre liv . . . . .	85
	Rådets funksjoner . . . . .	94
	Det europeiske rådet . . . . .	98
	Differensiert integrasjon og andre utfordringer . . . . .	101
	Forslag til videre lesning . . . . .	103
<b>Kapittel 5</b>	<b>Europakommisjonen . . . . .</b>	<b>104</b>
	Innledning . . . . .	104
	Hva er Kommisjonen? Oppfatninger og oppgaver . . . . .	105
	Kommisjonens organisasjonsstruktur . . . . .	108
	Kommisjonen som senter i en europeisk flernivåadministrasjon . . .	118
	Oppsummering . . . . .	120
	Forslag til videre lesning . . . . .	122
<b>Kapittel 6</b>	<b>Europaparlamentet . . . . .</b>	<b>123</b>
	Innledning . . . . .	123
	Europaparlamentets indre liv . . . . .	124
	Et stadig mektigere parlament . . . . .	130
	Europaparlamentet som lovgivende organ . . . . .	131
	Europaparlamentets budsjettmakt . . . . .	134
	Kontroll av og over utøvende makt . . . . .	135
	Hvorfor har Europaparlamentets rolle i EU vokst? . . . . .	137

Valg og andre demokratiske utfordringer .....	140
Forslag til videre lesning .....	143
<b>Kapittel 7 EU-domstolen</b> .....	144
Innledning .....	144
Hva er funksjonen til en «øverste domstol»? .....	145
EU-domstolens institusjonelle plass i EU-systemet. ....	148
EU-domstolen: virksom kraft i den europeiske integrasjonen. ....	150
Et eksempel på en saksgang i EU-domstolen .....	154
Debatt og kontrovers .....	159
Oppsummering. ....	161
Forslag til videre lesning .....	162
<b>Kapittel 8 Andre sentrale EU-institusjoner</b> .....	163
Innledning .....	163
EUs sentralbank: «pengemakten» i Frankfurt. ....	164
EU-byråene: Kommisjonens forlengede arm .....	167
EUs komitésystem. ....	171
Kontroll av EUs institusjoner: EUs ombudsmann .....	176
Andre internasjonale organisasjoner .....	177
Oppsummering. ....	179
Forslag til videre lesning .....	180
<b>Kapittel 9 Norge og EU</b> .....	181
Innledning .....	181
Utviklingen av forholdet mellom Norge og EU .....	183
Norsk europapolitikk under EØS-perioden .....	185
EØS-avtalen, politikkenes fravær og norsk europaforvaltning .....	188
Et taktskifte i europapolitikken? .....	196
Forslag til videre lesning .....	198
<b>Kapittel 10 Avsluttende betraktning</b> .....	199
<b>Litteratur</b> .....	205
<b>Stikkord</b> .....	216

## FORFATTERNE

**FORSKER ESPEN D.H. OLSEN**, Arena, Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Olsen har doktorgrad i statsvitenskap fra European University Institute (EUI) i Firenze, og har vært ansatt ved ARENA siden 2008. Han har hovedfag i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, og mastergrad fra EUI. Hans faglige interesser er hovedsakelig EU-statsborgerskap, deliberasjon mellom borgere, EUs kriser og borgerne, europeisk identitet og EUs historie. I tillegg har han et fokus innen politisk teori med særlig blikk på historiske, teoretiske og metodiske sider ved studiet av statsborgerskap. Han har publisert en bok om EU-statsborgerskap og en rekke artikler og bokkapitler.

**POSTDOKTOR GURI ROSÉN**, Arena, Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Rosén har doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Rosén har mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og en master i sosiologi fra Universitetet i Oxford. Hovedinteressene er Europaparlamentet, forholdet mellom EUs institusjoner, Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, samt EUs eksterne handelspolitikk. Rosén er postdoktor ved ARENA på et prosjekt finansiert av Norges forskningsråd, og er for tiden basert ved Centrum för europaforskning, Universitetet i Göteborg (CERGU). Hun har publisert flere vitenskapelige artikler og bokkapitler, særlig om Europaparlamentets rolle i dagens EU.

**PROFESSOR JARLE TRONDAL**, Universitetet i Agder og Arena, Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Jarle Trondal har hovedfag i statsvitenskap (1996) og doktorgrad (2001) fra Universitetet i Oslo. Han er for tiden professor i offentlig politikk og administrasjon ved Universitetet i Agder, professor i europastudier ved ARENA, Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo, samt Honorary Professor ved Københavns Universitet. Han har tidligere jobbet som seniorforsker ved Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU-STEP). Trondals faglige interesseområder omfatter offentlig administrasjon, europeisk integrasjon, organisasjonsteori og internasjonal politikk. Han har publisert en rekke bøker, blant annet EU-systemet, om forholdet mellom EU og nasjonalstaten, om offentlig forvaltning og om internasjonalt byråkrati.