

Bokmelding

Espen D. H. Olsen, Guri Rosén og Jarle Trondal

Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser

Oslo: Universitetsforlaget 2017

Knut H. Mikalsen

E-post: knut.mikalsen@uit.no

Ser vi bort fra Dag Harald Claes og Tor Egil Førlands bok om den Europeiske Union – først utgitt i 1998 – har norskspråklig lærestoff om unionens gjøren og laden vært sjelden vare. *Det* er i grunnen litt rart, gitt et voksende kurstilbud om emnet ved våre universiteter og høyskoler – og kongerikets smått kontroversielle innveving i EU gjennom EØS-avtalen. Bøker utgitt på utenlandske (les: engelskspråklige) forlag har dominert pensumlistene; de fleste skåret over noenlunde samme lest, med kapitler om EUs historie og utvikling, unionens institusjoner og beslutningsprosesser og dens politikk på ulike områder, samt drøftinger av hvordan integrasjonsprosessen best kan begrepsfestes og forstås. Det finnes selvsagt norskspråklige bidrag i randsonen av lærebokmarkedet – eksempelvis Erik Oddvar Erikssens bok om EUs normative grunnlag og Dag Yngland og Alf Ole Asks mer reportasjepregede framstilling av hvordan EU-systemet fungerer, og hvordan Norge – gjennom EØS – påvirkes av dets beslutninger. Interessante og informative bidrag, begge to, men ingen av dem er typiske innførings- eller lærebøker.

Nå foreligger imidlertid en ny lærebok om EU på norsk, ført i pennen av forskere ved Senter for europaforskning ved UiO – Espen D.H. Olsen, Guri Rosén og Jarle Trondal. I innhold og tematiske prioriteringer er den ikke nevneverdig forskjellig fra sine engelskspråklige slektninger, med unntak av kapitelet om Norges spesielle forhold til unionen. Hovedvektvekten ligger også her på unionens institusjoner og beslutningsprosesser, inkludert et innledningskapittel om EUs egenart og historie, en gjennomgang av de viktigste traktatene, og et påfølgende kapittel om alternative perspektiver på drivkreftene bak integrasjonsprosessen. Forfatterens grunnleggende utgangspunkt er at spørsmålet om hvordan EU virker (i dag), må sees i lys av hvordan unionen har taklet tidligere utfordringer og nå responderer på nye, eksempelvis Russlands annektering av Krim og forholdet til Ukraina, flyktningkrisen og Brexit.

Unionens sentrale institusjoner – Kommisjonen, Rådet, Europaparlamentet og EU-domstolen – er viet egne kapitler med vekt på deres organisering, oppgaver og kompetanse, og vurderinger av (makt-)forholdet mellom dem. Det meste er muligens velkjent stoff for de innvidde, men mye vil være ny og nyttig informasjon, både for studenter (og lærere) i statsvitenskap og andre representanter for den såkalt opplyste offentlighet. I tillegg til grunnleggende informasjon om unionens institusjonelle arkitektur, gir boka – gjennom kortfattede analyser av konkrete beslutningsprosesser – innblikk i hvordan EUs politikk på viktige områder blir til i skjæringsflaten mellom overnasjonale hensyn og nasjonale interesser. EU-domstolen gis grundigere behandling enn i de fleste andre innføringsbøker, og løftes fram som en sentral aktør og viktig drivkraft i selve integrasjonsprosessen, en rolle som i alle fall undertegnede ikke var helt klar over. Framstillingen av unionens administrative organisering med dens etter hvert tallrike nettverk av byråer, ekspertkomiteer og arbeidsgrupper gir leseren et innblikk i den administrative infrastrukturen utenfor det forfatterne kaller det ‘sentrale triangel’ (Kommisjonen, Rådet og Parlamentet). Skjønt utenfor og utenfor; flere av disse organene har tette koplinger til Kommisjonen. Dette gjelder bl. a. byråene som ikke bare har økt i antall, men også har fått oppgaver og er tildelt kompetanse som ifølge forfatterne plasserer dem i gråsonen mellom administrasjon og politikk. De har riktignok begrenset formell makt, men flere er etablert – og tildelt oppgaver – på politisk sensitive områder. Forfatterne mer enn antyder at byråene – de facto – er en del av Kommisjonens administrative infrastruktur og støtteapparat, men åpner for at oppfatningen av deres rolle kan være avhengig av hvilket perspektiv en legger til grunn. Det som fra én synsvinkel kan oppfattes som styrking av den utøvende makt på det europeiske, overnasjonale nivået, vil i et annet perspektiv kunne tolkes som en styrking av medlemslandas rolle i beslutningssystemet. Noe fasitsvar finnes selvsagt ikke, men etableringen av nye institusjoner og organer er interessant og viktig fordi de aktualiserer det klassiske spørsmålet om balansen mellom overnasjonal styring og nasjonal suverenitet, et spørsmål som opptar både unionens egne aktører og EU-forskere.

Spørsmålet om demokratiets kår i EU har lenge opptatt både politikere og fagfolk, men tematiseres i mindre grad i boka. Litt rart, kanskje, gitt at dette har vært et tilbakevendende tema – noen vil si samarbeidets akilleshæl – så å si siden starten. Det demokratiske underskuddet berøres selvsagt, men gis ingen omfattende eller særlig dyptpløyende behandling. Her savner i alle fall denne leseren en grundigere drøfting av hva underskuddet mer konkret har bestått og består i, og hva som er gjort og (ennå) kan gjøres for å avbøte det.

Norges forhold til unionen er viet et eget kapittel, hvor særlig misforholdet mellom ambisjoner og prestasjoner i norsk europapolitikk tematiseres. Politikken karakteriseres som et ‘tilpasningsparadoks’, kjennetegnet av utakten mellom en stadig sterkere europeisering av norsk forvaltning på den ene siden og politikernes perifere og passive rolle på den andre. Norges forhold til unionen ivaretas i alt overveiende grad av fagdepartementer og direktorater og handler i hovedsak om administrative prosesser knyttet til rådgiving, samordning og organisering. Forvaltningen er godt representert i Kommisjonens omfattende komitesystem; i ekspertkomiteene endog på like fot med byråkrater fra EUs medlemsland. Effektive lobbyister er de neppe, noen fordi de er underlagt Kommisjonens krav om lojalitet, andre fordi de ikke stiller med noe klart mandat eller instruks hjemmefra. Konklusjo-

nen blir vel nærmest at de ikke instrueres før de drar og i liten grad lyttes til når de kommer tilbake.

Her tegner boka et bilde av norsk europapolitikk som administrasjonens domene, først og fremst, med byråkrater i førerretet og politikerne som passive tilskuere. Forklaringen er EØS-avtalens karakter som utelukker norsk deltakelse i EUs politiske beslutningsprosesser. De demokratiproblemene dette reiser, hadde fortjent en noe grundigere behandling i boka, selv om disse både er velkjente og godt belyst andre steder, eksempelvis i en omfattende offentlig utredning om Norges avtaler med EU fra 2012.

Forfatterne nøyer seg med å konstatere at Norge er en 'lobbynasjon', men uten å gå nevneverdig inn på hvordan den norske lobbyismen eventuelt arter seg, om det i det hele tatt dreier seg om lobbyisme i konvensjonell forstand – gitt de begrensninger i aksess som følger av Norges tilknytningsform. Kanskje handler dette mer om norske aktører som passive 'lyt-teposter' heller enn aktive lobbyister? Her mangler også en mer inngående drøfting av EU-lobbyismen som et mer generelt fenomen, av hvordan denne formen for politisk påvirkning utøves i Brussel. De mer uformelle sidene ved EUs beslutningsprosesser bør med i enhver analyse av hvordan unionens politiske og administrative maskineri mer konkret fungerer. Her burde det være nok å ta av i den etter hvert rikholdige litteraturen om lobbyisme og lobbyister i Brussel.

Likevel, boka holder langt på vei hva baksideteksten lover: Den er en lettfattelig, men likevel grundig innføring i hvordan EU er organisert og fungerer. Den er kanskje litt *for* grundig på enkelte punkter, slik at det tidvis kan være en utfordring å henge med i svingene når beslutningsregler og -prosedyrer, organisasjonsprinsipper og kompetansefordelinger kommer som perler på en snor. Fakta er selvsagt viktig, detaljer likeså, all den tid detaljrikdommen vel reflekterer kompleksiteten i EUs institusjonelle struktur og beslutningsprosesser, mangfoldet i unionens 'demografi' og det faktum at den har gjennomgått en rivende utvikling både institusjonelt og funksjonelt, siden Kull- og stålunionen ble etablert i 1951. For øvrig balanserer forfatterne fint mellom historisk beskrivelse, dypdykk i prosessuelle finurligheter og mer grunnleggende institusjonsanalyser. De får også fram forskyvningene i (makt-)forholdene over tid, både mellom EUs sentrale institusjoner innbyrdes og mellom Brussel og medlemslanda, samt hvordan disse relasjonene har endret karakter som en konsekvens av stadig nye traktater og utvidelsen av antall medlemsland. Her illustreres dynamikken i dette unike samarbeidet, og det leveres solid belegg for påstanden om at EU har vært – og er – et bevegelig mål. Så, alt i alt er dette et både vellykket og betimelig prosjekt; en lærebok som absolutt fortjener en plass på pensumlistene i innføringskurs om EU ved våre universiteter og høyskoler. Jeg ser heller ikke bort fra at den også kan få (og fortjener) en skandinavisk leserkrets.