

## 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 i både 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 på spillet 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 belyse EU som et flernivåsystem vil bidra til å øke forståelsen for hvordan Norges samarbeid med EU er oppbygget, og 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 på både 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 overskuelig 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.

I denne nye utgaven av boken er presentasjoner av EUs institusjoner og politisk-administrative prosesser oppdatert. Boken gir også ny innsikt i hvordan EU har håndtert flere av tiårets store europeiske kriser. Boken diskuterer bakgrunn, prosess og foreløpige effekter av brexit. I tillegg er den utvidet med et ekstra kapittel om Norges forhold til EU. Boken har nå ett kapittel om Norges *politiske* forhold til EU og ett kapittel om Norges *administrative* relasjoner til EU. Boken diskuterer også i større grad hvilke konsekvenser Norges tilknytningsform har hatt på politiske prosesser og beslutninger. Gjennom denne endringen gir boken en bredere innføring i norsk europapolitikk, når det gjelder både dagsaktuelle temaer og historisk bakgrunn for Norges spesielle tilknytning til den europeiske integrasjonsprosessen.

Oslo og Kristiansand, juni 2020

*Espen, Guri og Jarle*

# INNHold

Forord .....	5
Forfatterne .....	10
<b>Kapittel 1 Innledning</b> .....	11
EU og alle «krisene» – og hva det kan lære oss om hvordan EU virker .....	12
Eurokrisen .....	13
Flyktningkrisen .....	16
Brexit .....	17
Konstitusjonell konflikt med medlemsland: Polen og Ungarn .....	19
Koronakrisen .....	21
Hva er EU? .....	23
EUs historiske utvikling .....	25
Farvel, suverenitet? .....	34
EU og overnasjonal autoritet .....	35
EUs institusjonelle arkitektur .....	37
EUs demokratiske ambisjoner og utfordringer .....	38
Bokens oppbygning .....	43
Forslag til videre lesning .....	43
<b>Kapittel 2 Teoretiske perspektiver på EU og europeisk integrasjon</b> .....	44
Innledning .....	44
Integrasjonsteorier: innledende betraktninger .....	45
De klassiske integrasjonsteoriene: nyfunktjonalisme og intergovernmentalisme .....	50
Nyere integrasjonsteorier: liberal intergovernmentalisme, historisk institusjonalisme, organisasjonsteori og teorien om flernivåstyre ..	55
Alternativene: konstruktivismen og deliberativ supranasjonalisme ..	63
Oppsummering .....	67
Forslag til videre lesning .....	68

<b>Kapittel 3</b>	<b>EUs politiske prosess</b> . . . . .	69
	EUs beslutningssystem. . . . .	69
	EUs kompetanse . . . . .	70
	EUs ulike instrumenter . . . . .	72
	EUs beslutningsprosedyrer . . . . .	75
	Case: Dublinforordningen. . . . .	79
	Forslag til videre lesning . . . . .	86
<b>Kapittel 4</b>	<b>Ministerrådet</b> . . . . .	87
	Innledning . . . . .	87
	Det europeiske rådet. . . . .	89
	Rådets indre liv . . . . .	91
	Rådets funksjoner . . . . .	99
	Differensiert integrasjon og andre utfordringer . . . . .	104
	Forslag til videre lesning . . . . .	106
<b>Kapittel 5</b>	<b>Europakommisjonen</b> . . . . .	107
	Innledning . . . . .	107
	Hva er Kommisjonen? Oppfatninger og oppgaver. . . . .	108
	Kommisjonens organisasjonsstruktur . . . . .	111
	Kommisjonen som senter i en europeisk flernivåadministrasjon . . . . .	121
	Oppsummering . . . . .	124
	Forslag til videre lesning . . . . .	125
<b>Kapittel 6</b>	<b>Europaparlamentet</b> . . . . .	126
	Innledning . . . . .	126
	Europaparlamentets indre liv . . . . .	127
	Et stadig mektigere parlament. . . . .	133
	Europaparlamentet som lovgivende organ . . . . .	134
	Europaparlamentets budsjettmakt . . . . .	136
	Kontroll av og over utøvende myndighet . . . . .	138
	Hvorfor har Europaparlamentets rolle i EU vokst? . . . . .	140
	Valg og andre demokratiske utfordringer . . . . .	143
	Forslag til videre lesning . . . . .	146
<b>Kapittel 7</b>	<b>EU-domstolen</b> . . . . .	147
	Innledning . . . . .	147
	Hva er funksjonen til en «øverste domstol»? . . . . .	148
	EU-domstolens institusjonelle plass i EU-systemet. . . . .	151
	EU-domstolen: virksom kraft i den europeiske integrasjonen. . . . .	152

	Et eksempel på en saksgang i EU-domstolen . . . . .	156
	Debatt og kontrovers . . . . .	162
	Oppsummering . . . . .	164
	Forslag til videre lesning . . . . .	165
<b>Kapittel 8</b>	<b>Andre sentrale EU-institusjoner . . . . .</b>	<b>166</b>
	Innledning . . . . .	166
	EUs sentralbank: «pengemakten» i Frankfurt . . . . .	166
	EU-byråene: Kommisjonens forlengede arm . . . . .	170
	EUs komitésystem . . . . .	174
	Kontroll av EUs institusjoner: EUs ombudsmann. . . . .	179
	Andre internasjonale organisasjoner . . . . .	180
	Oppsummering . . . . .	182
	Forslag til videre lesning . . . . .	183
<b>Kapittel 9</b>	<b>Norge, EU og norsk europapolitikk . . . . .</b>	<b>184</b>
	Innledning . . . . .	184
	Avtaler mellom Norge og EU . . . . .	185
	Utviklingen av forholdet mellom Norge og EU . . . . .	187
	EFTA, EU og EØS. . . . .	190
	Norsk europapolitikk under EØS-perioden . . . . .	192
	Et taktskifte i europapolitikken? . . . . .	195
	Forslag til videre lesning . . . . .	198
<b>Kapittel 10</b>	<b>Norge, EU og norsk europaforvaltning . . . . .</b>	<b>199</b>
	Innledning . . . . .	199
	Administrativ integrasjon i Europa . . . . .	200
	Administrativ suverenitet og handlingsrom . . . . .	201
	EØS-avtalen og norsk europaforvaltning . . . . .	202
	EØS-avtalen under press? . . . . .	212
	Mindre handlingsrom i forvaltningspolitikken? . . . . .	213
	Forslag til videre lesning . . . . .	214
<b>Kapittel 11</b>	<b>Avsluttende betraktning . . . . .</b>	<b>215</b>
<b>Litteratur</b>	. . . . .	<b>221</b>
<b>Stikkord</b>	. . . . .	<b>233</b>