

# Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige

MORTEN DYRDAL

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

MARS 2004

**Notat 4 - 2004**

# Innhold

FORORD .....	4
SAMMENDRAG .....	5
SUMMARY .....	6
INNLEDNING .....	7
TEORETISK TILNÆRMING .....	7
Et bredt institusjonelt perspektiv .....	9
Avhengige variabler .....	11
DET EUROPEISKE REGIMET .....	12
Europeisk samarbeid på tre sektorer .....	12
Konkurransesektoren .....	12
Arbeidsmiljøsektoren .....	13
Legemiddelsektoren .....	14
NASJONALE FORKLARINGSFAKTORER .....	15
Monismen og dualismen som politisk styringsform .....	15
Trekk ved tilsynsetatene .....	16
Konkurransetilsynet og konkurransverket .....	16
Arbeidstilsynet og Arbetarskyddstyrelsen .....	17
Statens legemiddelkontroll og Sosialstyrelsens Läkemedelsavdeling/Läkemedelsverk .....	17
EUROPEISERING AV NORSKE OG SVENSKES TILSYNSETATER .....	18
Europeisering av konkurranse-, arbeidsmiljø- og legemiddelsektoren .....	19
Organisasjonsform til politiske myndigheter .....	19
Utøvende reguleringsmyndighet .....	19
Nettverk mot nasjonalstaten, Norden og EU .....	20
Sammenligning av utviklingsforløpene .....	27
Konkurransetilsyn .....	27
Arbeidstilsyn .....	28
Legemiddelkontrollen .....	29
EUROPEISERING OG VARIASJONER MELLOM LAND, SEKTORER OG OVER TID .....	31
Variasjoner mellom land .....	32

Forskjeller mellom Norge og Sverige.....	32
Likheter mellom Norge og Sverige.....	33
Oppsummering av forholdet mellom Norge og Sverige:.....	35
Variasjoner mellom sektorer .....	35
Variasjoner over tid .....	37
<b>AVSLUTNING .....</b>	<b>38</b>
Litteraturliste.....	40

# Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til prosjektet «Autonomy, control and auditing» finansiert av Norges Forskningsråd og med Per Lægreid som forskningsleder. Det er basert på sammenlignende case studier av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige innenfor konkurransesektoren gjennomført av Lars Bue, innenfor arbeidstilsynsområdet gjennomført av Harriet Middelthon og innenfor legemiddelkontrollen, gjennomført av Morten Dyrdal. Den sammenlignende studien av de tre sektorene som er gjort i dette notatet er gjennomført av Morten Dyrdal.

*Per Lægreid*  
*Prosjektleder*

# Sammendrag

I dette notatet kartlegges hvordan tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige tilpasset seg den Europeiske Union på 1990-tallet. Notatet bygger på tre komparative studier av tilsynsmyndighetenes Europatilpasning innenfor legemiddelsektoren, arbeidstilsynssektoren og konkurransesektoren i Norge og Sverige. Fokuset blir rettet mot å undersøke om ulike tilknytningsformer til EU har påvirket tilsynsmyndighetene forskjellig mellom land, sektorer og over tid.

Et hovedfunn er at tilknytningsform til EU har betydning, men at også sektor-spesifikke og nasjonale strategier er viktig for å forstå den tilpasningen som finner sted. Vi viser at tilknytningsformen påvirker ulikt mellom sektorene, som følge av at det er store forskjeller mellom hva tilknytningsformene regulerer og påvirker. Tilsvarende finner vi at tilknytningsformene ikke regulerer alle forhold, slik at både politiske myndigheter og reguleringsmyndigheten har betydelig rom for nasjonal autonomi og variasjon i tilpasningsgraden. Av forhold som påvirkes av EU kan en særlig nevnes utviklingen av tilsynenes europeiske nettverk, deres påvirkning i EU og den nordiske kontakten. Fra nasjonalt hold finner vi at forhold som organiseringsaspektet, organisasjonsform, EU-tilpasning og finansiering i liten grad påvirkes av tilknytningsformen til EU. Funnene indikerer at de norske og svenske tilsynsmyndighetene har valgt forskjellige tilpasningsstrategier til de europeiske institusjonene. I Sverige finner vi generelt en velvillig og proaktiv EU-tilpasning, mens de norske har valgt en langt mer stivhengig, robust og reaktiv EU-tilpasning. Forskjellene mellom tilsynene i de to landene er størst etter 1994 da landene fikk ulik tilknytningsform til EU.

# Summary

This paper examines how regulatory agencies in Norway and Sweden adapt to the European Union in the 1990s. The paper is based on comparative studies of the competition authorities, the pharmaceutical control authorities and the labour inspection authorities in the two countries. The focus is on how different forms of affiliation to the EU affects the adaptation of the regulatory agencies by studying differences between countries, over time and across regulatory fields.

A main finding is that form of affiliation to the EU makes a difference, but also that sector specific differences and different national strategies are important for understanding the adaptation pattern. We reveal that the Swedish EU-adaptation generally is proactive and inclined in contrast to the Norwegian approach, which is more reluctant and reactive. The differences between the regulatory agencies in Norway and Sweden are increasing after 2004 when the countries got different form of affiliation to the EU.

# Innledning

Hvordan har tilknytningsformen til den Europeiske Union (EU) påvirket tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige? Har overgangen fra nasjonal kontrollmyndighet til europeisk ført til endringer i reguleringsmyndighetene? Eventuelt hvordan, og hvilke demokratiske, organisatoriske og legale betydninger har den formelle overgangen til EØS/EU påført tilsynsetatene? Hva har skjedd med det nordiske samarbeidet, når mye av dette overlapper det europeiske, har det forvitret eller oppstått i en ny språkdrakt?

Disse problemstillingene har vært sentrale i tre komparative studier om hvordan like tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige tilpasset seg EU i tidsrommet 1990–1999 (Middelthon 2000, Bue 2000, Dyrdal 2001). I denne artikkelen sammenlignes hvordan endring i tilknytningsform til EU påvirket tilsynsmyndigheter for regulering av konkurranse-, arbeidsmiljø og legemiddelkontroll i Norge og Sverige.

De tre studiene bygger i utgangspunktet på en svensk undersøkelse om hvordan Arbetarskyddsstyrelsen, Konkurrentverket og Läkemedelsverket tilpasset seg Sveriges EU-medlemskap i 1994 (SOU 1997:30). Datagrunnlaget for de tre komparative studiene består av skriftlige kilder i form av offentlige utredninger, interne dokumenter og studiene til Jacobsson (1992, 1993, 1997) og Bernstad (1995). I tillegg kommer det intervjuer av sentrale aktører fra tilsynsmyndighetene (1998–1999) og spørreskjemaundersøkelse fra tilsynsmyndighetenes Europatilpasning i perioden 1994–1998 (Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2001).

Utgangspunktet for denne artikkelen er å sammenligne europatilpasningen til de seks reguleringsmyndighetene gjennom et komparativt design, for å få frem variasjoner som finnes mellom *land*, *sektorer* og *tid* som følge av tilknytningsformen til EU. Dersom en forventer at den avhengige variabelen vil variere innenfor system preget av stor likhet vil et «most similar system» design være best egnet. Norge og Sverige er relativt like med hensyn til politiske system, kultur og geografi. Fordelene med denne tilnærmingen er at vi kan redusere antall forklaringsfaktorer, i og med at mange av de andre forhold eller særtrekk kan holdes konstante. Det forhold at tilknytningsformen til EU var ulik for Norge og Sverige etter 1994 gjør det mulig å se på tilknytningsformen til EU som en uavhengig variabel, som kan tenkes å ville påvirke tilsynsmyndighetene ulikt. Antagelsen vil være at tilknytningsformen til EU og den nasjonale konteksten fremmer et ulikt tilpassningsmønster for de norske og svenske reguleringsmyndighetene. Tilsvarende kan det forventes at forskjellene mellom de norske og svenske myndighetene har blitt større over tid, siden tilknytningsformen til EU ble forskjellig for landene i 1995. Det kan også tenkes at det finnes forskjeller mellom sektorene, som følge av ulikt fagområde, kontrollroller og institusjonell dynamikk som gjør at en finner forskjeller på tvers av sektorene.

## Teoretisk tilnærming

I tråd med Egeberg (1980) kan vi argumentere for at EU via Enhetsakten og Maastrichttraktaten fremstår som et «*sjerde styringsnivå*» med betydelig beslutningskompetanse.

Integrering av medlemsstatene i Unionen har utgjort en stadig større utfordring for offentlig styring i nasjonalstatene og derigjennom bidratt til at nasjonale administrasjoner i større grad aktiviseres på et fjerde styringsnivå (Veggeland 1999). Innsikt i nasjonale beslutningsprosesser vil derfor være betinget av innsikt i hvordan det europeiske nivået påvirker nasjonale administrasjoner.

Vil skillet mellom politikk og administrasjon bli mindre etter 1994, og hvilken betydning får dette for påvirkning og enhetlig handling ovenfor EU? Kan forholdet mellom politikk og fag forstyrre nasjonale strategier og handlingsmønstre, eller fortøner fagdimensjonen seg uproblematisk for hvordan nasjonalstaten tilpasser seg? Fremmer tilknytningsformen til EU et mer teknokratisk styringssett, hvor den faglige dimensjonen i økende grad fremstår som nødvendig faktor for utforming av offentlig politikk?

Tidligere studier viser at EU ikke påvirker nasjonale administrasjoner på en konsistent måte (Page & Wouters 1995, Schwarze 1996, Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2001). EU har ikke en enhetlig forvaltningspolitikk og at EU-byråkrater har ikke myndighet til å legge føringer på organisasjonsutformingen, finansierings-, eller inntektsordningene for de nasjonale tilsynsmyndighetene (Broström 1991, Jacobsson 1997). Tilsvarende kompliseres forholdet ytterligere når EU-lovverket ikke nødvendigvis trenger å regulere hele det nasjonale lovverket, samt tillater nasjonal variasjon ved implementering av EU-direktiv (Schwarze 1996). I praksis tilsier dette at nasjonalstaten fremdeles kan styre sin forvaltning og marked gjennom virkemidler som ikke reguleres av tilknytningsformen til EU. For tilsynsmyndighetene er bilde et annet, når dens viktigste oppgave i hovedsak reguleres av EU-direktiv.

I den forbindelse kan vi stille spørsmål ved om tilsynsmyndigheten står foran en omdefinering av sin rolle. Hvis så er tilfelle, hvordan reagerer tilsynsmyndigheten, når dens grunnleggende identitet er truet? Likedan har tilsynsmyndigheten makt gjennom utøvelse av sin rolle som nasjonal kontrollmyndighet, når den både skal representere nasjonalstaten i EU og implementere og håndheve EØS/EU-lovverket. Fagkyndigheten kan dermed gi tilsynsmyndigheten betydelig makt i form av profesjonsutøvernes kvalifikasjoner. I den sammenheng vil forholdet mellom tilsyn og politiske myndigheter fremstå som viktig. I hvilken grad klarer nasjonalstaten å opptres som enhetlig aktør når skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk vaskes bort (Trondal 2000), og hvilken betydning får dette for tilsynsmyndighetenes faglige uavhengighet? Likedan kan mangel på velfungerende nasjonal samordning resultere i at tjenestemenn og eksperter på den transnasjonale arena får økt innflytelse på utforming av offentlig politikk (Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2001).

Tilsvarende kan vi stille spørsmål om den nasjonale samordningen ovenfor EU fører til endring i forholdet til den regulerte og kontrollerte part. Hvis så er tilfelle, hva betyr et tettere bånd mellom tilsyn og næringsstrukturen for reguleringsmyndighetens kontrollrolle? Innenfor legemiddelsektoren kan en argumentere for at legemiddelkontrollen utgjør et forsøk på å forhindre at verdier knyttet til produksjonsprosessen blir et problem for helsesektoren (Jensen 1982). Det er dermed mange forhold ved tilsynsmyndighetene som kan ha blitt forandret som følge av tilknytnings-



formen til EU. I denne artikkelen skal vi imidlertid vektlegge hvilken betydning de ulike tilknytningsformene til EU har hatt å si for de seks myndighetene i Norge og Sverige.

## Et bredt institusjonelt perspektiv

Vi legger til grunn et bredt nyinstitusjonelt perspektiv som bakgrunn for sammenligningen av tilsynsmyndighetenes europatilpasning. Tilnærmingen betyr at vi vektlegger sosiologiske og statsvitenskapelige aspekter ved studier av institusjonelle endringsprosesser (Olsen 1988, 1992, 1996, March og Olsen 1989, 1995, 1998, DiMaggio & Powell 1991, Læg Reid og Pedersen 1999). Europeiseringen blir sett i forhold til tre perspektiv som vektlegger betydningen av europeiske omgivelser, nasjonale politiske beslutningstakere og institusjonelle særtrekk ved tilsynsmyndighetene. Med utgangspunkt i de tre perspektivene har Olsen (1992, 1996) og March og Olsen (1998) utviklet en mer helhetlig modell for å forstå europeiseringsprosesser. Modellen vektlegger betydningen av hvordan aspekter ved europeiske omgivelser, politiske styringssignaler i nasjonalstaten og institusjonelle prosesser ved tilsynsmyndighetene i samvariasjon kan forklare europeiseringen. Tilnærmingen bygger på forestillingen om at de europeiske og politiske styringssignalene i nasjonalstaten formes og slipes i henhold til de institusjonelle kjennetegnene ved tilsynsmyndighetene. Dette betyr at tilsynsmyndighetene tilpasser seg de europeiske omgivelsene og politiske styringssignalene i nasjonalstaten, og at dette skjer i henhold til eksisterende strukturer, normer, verdier og handlingsmønstre for hva som er korrekt adferd i myndighetsorganene. Samspillet og forholdet mellom de tre nivåene utgjør en forklaringsmåte til hvordan europeiseringen fremtrer i tilsynsmyndighetene. Forklaringnivåene vil i studien forutsette å virke sammen fremfor å utgjøre gjensidig utelukkende kategorier:

Modellen vektlegger at tilknytningsformen til EU og nasjonale beslutninger vil ha betydning for hvordan endring og europatilpasningen fortoner seg. Likedan forventes det at de europeiske og politiske signalene blir påvirket og slipt i henhold til de sosialt skapte konvensjonene i tilsynsmyndighetene, for hva som er organisatorisk korrekt adferd. Dermed vil europatilpasningen også være betinget av de sektorielle og institusjonelle kjennetegnene og begrensninger som ligger innenfor den enkelte tilsynsmyndighets identitet. Dette betyr at endringene blir påvirket av de europeiske omgivelsene, politiske styringssignaler, men at disse blir omformet og tilpasset av de institusjonelle særtrekkene ved de ulike tilsynsmyndighetene. Dette tilsier at forhold ved nivåene og samspillet mellom dem forklarer europeiseringen, hvordan tilpasningen fant sted og hvorfor resultatet ble som det ble.

Et bredt institusjonelt perspektiv representerer en veletablert retning for studier av europeiseringsprosesser. I studier om hvordan EU har påvirket forholdet i om mellom nordiske land argumenteres det for at landene har ulik grad av EU-tilpasning (Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2001). Den sterkeste EU-tilpasningen finner vi i Sverige og Finland, hvor forvaltningen som helhet karakteriseres som velvillig EU-tilpasser. I Norge er bildet et noe annet. Sektorielle hensyn, forvaltningspolitikk og etatsesifikke forhold har i større grad forklart endringene enn tilpasning til EU (Læg Reid 1999, Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2001). I studier av nordiske samarbeidsorganer og

nettverk, argumenteres det for vesentlige forandringer i perioden frem til midten av 1990-tallet (Olsen og Sverdrup 1998, Jacobsson, Lægred og Pedersen 2001).

I denne artikkelen skal det undersøkes hvordan ulike tilsynsorgan i Norge og Sverige tilpasset seg forskjellige avtaler med den europeiske union innenfor tidsrommet 1990–1999. Utgangspunktet vil være å sammenligne tilknytningsformen til EUs betydning innenfor 3 akser, som vektlegger variasjoner mellom land, sektorer og over tid. Bakgrunnen vil her være å undersøke hvorvidt og hvordan de nasjonale og europeiske direktivene har påvirket tilsynsmyndighetene. Finnes det et mønster som kan tilbakeføres til tilknytningsformen til EU alene, eller er det kontekstuelle forhold i nasjonalstatene kan ha påvirket utfallet av europeiseringen. Likeledes vil en slik sammenligning kunne rette søkelys mot tilsynsmyndighetenes evne til selv å forme tilpasningsprosessen, gjennom sammenligning av myndighetenes handling eller mangel på sådan. Antagelsen vil være at jo større forskjell det er mellom Norge og Sverige i perioden etter 1994, jo mer kan tilknytningsformen forklare, siden Sverige da var fullverdig EU-medlem. De sektorielle forskjellene kan på sin side forklare variasjoner mellom de ulike tilsynstypene, om påvirkningen er ulik på fagområdene, eller om ulik tilsynstyper som kontrollør, overvåker eller sluttproduktkontroll fremmer ulik tilpasning. Til slutt kan forskjeller mellom forvaltningssystemene, institusjonelle særtrekk i myndighetsorganene og ulik næringspolitikk forklare hvorfor og hvordan tilsynsorganene tilpasset seg og opplevde samarbeidet med EU (Dyrdal 2001). De tre dimensjonene for å måle tilknytningsformens betydning er som følger:

### **Variasjoner mellom land**

Utgangspunktet for denne dimensjonen er å undersøke om tilknytningsformen til EU medfører et ulikt tilpasningsmønster mellom de norske og svenske tilsynsetatene. Antagelsen vil være at tilknytningsformen medfører likheter internt, men forskjeller på tvers av landene, siden Norge og Sverige har ulikt avtaleverk med EU. Forventningene blir dermed at kontrastene mellom de ulike tilknytningsformene vises gjennom ulik tilpasning på tvers av sektorene i Norge og Sverige.

### **Variasjoner mellom sektorer**

Finnes det et likt tilpasningsmønster på tvers av landene innenfor samme sektor. Antagelsen vil være at sektorspesifikke forhold, tilsynstype, kontrollrolle og institusjonelle særtrekk fører til ulik tilpasning og berørthet mellom sektorene. Vi kan her forvente at sektorspesifikke forhold ved nasjonalstaten, institusjonelle særtrekk og avtalens omfang med EU fremmer en lik tilpasning for sektorene over landegrensene.

### **Variasjoner over tid**

Den siste dimensjonen er å kartlegge endringsprosessen over tid. Antagelsen vil være at en finner forskjeller i og mellom land over tid, siden tilknytningsformen ble endret for begge landene i 1994 og at EU-avtalen først var fullt operativ i 1995. Vi kan derfor forvente at tilpasningsmønsteret var likt før 1994, siden begge landene da hadde lik tilknytningsform. I perioden etter 1994 kan vi i større grad forvente endringer i og mellom landene, siden Sverige fikk større tilgang og deltagelsesrettigheter gjennom den

fullverdige EU-avtalen, enn hva Norge har gjennom EØS-avtalen. Indikatoren vil derfor gjøre et analytisk skille mellom tilpasningsfasen (før 1994) og deltakerfasen (etter 1994) for å få frem tilknytningsformenes ulike betydning over tid.

## Avhengige variabler

I det følgende skal vi gjøre rede for de avhengige variabler. De utvalgte dimensjonene er hentet fra studiene til Middelhon (2000), Bue (2000) og Dyrdal (2001). Variablene vil bli det organiserende prinsipp for empiri og analyse. Forventningene om hvordan landene tilpasset seg EU er knyttet til det europeiske og nasjonale nivåets betydning, og presenteres i forbindelse med gjennomgangen av det europeiske, nasjonale og institusjonelle nivået.

### Organisasjonsform

Den første variabelen blir å undersøke om tilknytningsformen til EU har medført endringer i organisasjonsformen til politiske myndigheter i nasjonalstaten. Med dette menes om tilsynsetatene i tråd med EUs ønsker har gått over fra og være «underlagte» til å bli «frittstående» tilsynsmyndigheter. I følge EU fremstår dette som et klart ønske, siden en slik tilknytningsform i større grad vektlegger faglige vurderinger enn politisk innblanding.

### Utforming av utøvende tilsynsmyndighet

Den andre variabelen er utformingen av den utøvende tilsynsmyndigheten som iverksetter og håndhever av EØS/EU-lovverket. Tilsvarende skal vi gjennomgå trekk ved nasjonale moderniseringsprosessene for å se hvorvidt endringsprosessene forsterket eller beskyttet de europeiske rammebetingelsene. Antagelsen vil være at endringene innen tilsynsmyndighetene kan ha blitt et resultat som følge av en, flere eller samspill mellom nasjonale og europeiske prosesser. I artikkelen brukes variabelen for å belyse endringene og europeiseringen i form av det nasjonale og europeiske nivået.

### Nettverk mot nasjonalstaten, Norden og EU

Med *nasjonale nettverk* menes derfor grad av nasjonal samordning, kontaktmønster og politisk styring ovenfor tilsynsmyndighetene som nasjonale representanter på det europeiske nivået. *Nettverk* mot Norden antas å kunne si noe om tilsynsmyndighetenes formelle og uformelle nordiske samarbeid i forhold til tilknytningsformen til EU. Dimensjonen er relatert til studier som har vist at det nordiske samarbeidet har endret karakter etter at Sverige og Finland ble medlem av EU (Olsen og Sverdrup 1998, Larsen 2001). Tilsynsmyndighetenes *nettverk mot EU og EØS* vil gi et bilde på hvilke formelle og uformelle nettverk som knytter myndighetene til EU og EØS. Vi kan forvente at de ulike tilknytningsformene fremtoner ulike nettverksrelasjoner ovenfor EU.

### Opplevd innflytelse

Den siste variabelen er tilsynsmyndighetenes opplevde innflytelse og autonomi. Denne dimensjonen belyser hvilken innflytelse og autonomi tilsynsmyndighetene oppfatter at

de har ovenfor EU og nasjonalstaten, og hva slags betydning det europeiske og nasjonale nivået har for grad av opplevd innflytelse.

## Det europeiske regimet

I det følgende skal det redegjøres for de grunnleggende strukturene ved europeiske samarbeidet for de tre sektorene. EU-samarbeidet består av EØS/EU-lovverk og institusjoner som regulerer det indre markedet og håndhever dets regelverk. Presentasjonen består av historiske og någjeldende strukturer for EU-samarbeidet, og hva som formelt er forskjellene mellom EØS og EU-avtalen på de ulike sektorene.

EF-samarbeidet ble utvidet i 1987, gjennom iverksettelsen av Enhetsakten. Traktaten slo fast at samarbeidet skulle knyttes sammen på en rekke nye områder. Blant tiltakene var etableringen av et indre marked innen utgangen av 1992. Uformelt deles EUs traktatverk inn i tre «søyler» eller hovedområdet for samarbeid. Samarbeidet innen søylene har ulik karakter og følger ulike beslutningsformer (EØS-håndboken 1998). Den første søylen omfatter den reviderte Romtraktaten som utgjør kjernen i EU-samarbeidet. Her finnes bestemmelsene om de fire friheter og realiseringen av det indre markedet. Innslagene av overnasjonalitet i EU er også plassert i den første søylen. Det vil si at EU-organene har myndighet til å gi bindende direktiver ovenfor medlemsstatene. I den første søylen er det Europakommisjonen som har formell rett til å fremme forslag, og beslutningene kan i stor grad treffes ved flertallsavgjørelser. Innenfor den andre og tredje søylen er samarbeidet av tradisjonell mellomstatlig karakter. Det vil si at avtaler og forhandlinger mellom medlemsstatene og i forhold til tredjeland må inngås på et nasjonalt nivå og ikke av fellesskapet (Fjær 1996).

## Europeisk samarbeid på tre sektorer

### Konkurransesektoren

Det handelspolitiske samarbeidet ble utvidet ved etableringen av Enhetsakten i 1985/86 og opprettelsen av det indre markedet den 1. januar 1993 (Statskonsult 1998). Det indre markedets funksjon er koblet til fire former for konkurranseregler. Det første elementet garanterer fri flyt av varer, personer, tjenester og kapital, gjennom harmonisering av nasjonale regelverk for etablering av det indre markedet. Harmoniseringen ble ytterligere intensivert gjennom opprettelsen av en felles konkurransepolitikk og fjerning av tollavgift for oppnåelsen av et effektivt og åpent marked i Europa (Nugent 1992).

Den europeiske konkurransepolitikken er basert på Artikkel 3 (G) i traktaten om den Europeiske Union. Artikkelen skal sørge for at konkurransen på fellesmarkedet ikke forstyrres (Nugent 1992). Konkurransepolitikken regulerer karteller, misbruk av markedsposisjon, offentlig sektor og overvåking av statsstøtte (Bue 2000). Forbudsprinsippet kjennetegner dagens konkurranseregime i EU. Dette vil si generelle forbud mot forhold som kan begrense konkurransen mellom statene på markedet. Denne tradisjonen skiller seg fra de nordiske landene, som tradisjonelt har brukt misbruksprinsippet.

Domstolen utgjør sammen med Kommisjonen det institusjonelle kjerne i den overnasjonale utøvelsen av konkurransepolitikken (Cini og McGowan 1998). For land som har tilknytning til EU gjennom EØS, er det EFTA-domstolen som er øverste organ, selv om domstolen må ta hensyn til EF-domstolens dommer (Bue 2000). EØS-avtalen innebærer at EUs konkurranseregler regulerer samhandel mellom EØS- og EU-land. For land med EØS-avtale er det ESA (European Surveillance Authority) som håndhever EØS-reglene. ESA har samme rolle som Kommisjonen, utenom det forhold at den må føye seg etter de europeiske føringene på konkrete vedtak. Dette vil si at ESA ikke fatter vedtak som strider mot Kommisjonens praksis. Politisk viktige saker blir behandlet i EFTA's faste Komité.

EØS-reglene gjelder i alle tilfeller der det er samhandel mellom EU og EØS-land, eller hvor handel påvirker handelen i det indre markedet. EØS og EU har stort sett de samme konkurransereglene. Eventuelle forskjeller skyldes at disse ikke er funnet relevante for EØS-avtalen. EU- og EØS-reglene er med få unntak identiske, og kan i hovedsak relateres til forskjellene i størrelsen på EU- og EØS-markedet. EUs konkurranseregler og institusjoner har forrang fremfor nasjonale konkurranseregler og konkurranseinstitusjoner.

De ulike tilknytningsformene legger føringer i form av deltagelse og beslutningsrett i EUs konkurransefora. EU-medlemskap gir rett til deltagelse og verv i alle EU-organ. Gjennom EU-medlemskapet har en formell deltagelse- og beslutningsrett til de forslag som fremmes Kommisjonen for avstemning. Land med EØS-avtale kan delta i de fora som EU inviterer til. Tilsvarende kan heller ikke EØS-land inneha verv som ordfører eller referentstilling i noe EU-organ. EØS-representantene blir likeledes henvist til en egen EFTA-benk i møtelokalet, og må forlate lokalet i tilfelle avstemninger. EØS-land er ikke formelt med på eventuelle forslag til behandling i Kommisjonen.

## Arbeidsmiljøsektoren

På begynnelsen av 1970-tallet begynte EF å engasjere seg i spørsmål om arbeidsmiljø og produktsikkerhet (Middelthon 2000). Ministerrådet vedtok å tilføye grunnleggende sikkerhetskrav til produkter i arbeidslivet, som etter hvert ble utvidet til å gjelde krav for helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet (Tørres 1992).

Vedtak om nye direktiver blir tatt opp og behandlet av Kommisjonen, men både interesseorganisasjoner, EFTA eller EU-land har lov til å komme med innspill til selve utformingsprosessen. Oppbygningen av det overnasjonale EU-samarbeidet på arbeidsmiljøsidene har klare paralleller til den konstitusjonelle oppbygningen på konkurransesektoren. Det vil si at Kommisjonen og Domstolen står sentralt i utøvelsen av arbeidsmiljøpolitikken. Tilsvarende finner vi derfor også de samme kontrastene mellom EU-stater og EØS-stater hva angår deltagelse og påvirkning ovenfor Kommisjonen eller Rådet. Dette vil si at EØS-statene bare har tilgang til ekspertgruppene og komitologi-komiteene under Kommisjonen i direktivarbeidet (Middelthon 2000).

Etter at EU har vedtatt et nytt direktiv, blir det gitt et mandat til de europeiske standardiseringsorganisasjonene om å utvikle standarder for å komplementere EUs

lovverk. Den viktigste standardiseringsorganisasjonen er CEN<sup>1</sup>, som ivaretar alle områder, deriblant arbeidsmiljø og produktsikkerhet. Tilgang og deltagelse til standardiseringsarbeidet er avhengig om tilsynsetatene og andre aktører er medlemmer av en nasjonal standardiseringsorganisasjon. Utover dette har alle like deltagelsesrettigheter i det europeiske standardiseringssystemet, uavhengig av landenes formelle tilknytningsform til EU. Standardiseringsarbeidet basert på frivillighet. Standardene har en ikke-juridisk bindende bestemmelse, men i praksis er det vanskelig å velge andre konstruksjonsløsninger, produkttyper eller bruksmåter.

I likhet med konkurransesektoren kan vi derfor stille de samme forventningene til forskjeller og likheter ovenfor deltagelsen i direktivarbeidet, mens vi kan forvente klare likheter mellom myndighetene på standardiseringssystemet siden dette er basert på frivillighet.

## Legemiddelsektoren

Hvordan det europeiske legemiddelsamarbeidet fungerer kan i hovedsak forstås gjennom to «trinn». Det første steget inneholder den opprinnelige EØS-avtalen, og representerer det økonomiske samarbeidsområde for farmasøytiske spesialiteter gjennom opprettelsen av det farmasøytiske enhetsmarkedet. Denne delen av samarbeidet gjelder bare EØS-lovverket og inkluderer de tekniske kriteriene vedrørende utvikling, fremstilling, inspeksjon, godkjenningssprosessen og tidsbruken i registreringsprosessen for spesialitetene innen EØS-området. Til lovsamarbeidet innen EØS-området har de respektive EØS-statene tilgang til Kommisjonens rådgivende legemiddelkomite. Utover dette har EØS-statene liten eller ingen tilgang til komiteer, foruten de som eventuelt EU inviterer dem til å delta i.

Det andre «trinnet» er EU-avtalen og gjelder fellesskapets nye godkjennings- og overvåkningssystem (The New System) for farmasøytiske spesialiteter. Dette er kjerneområdet for EUs legemiddelsamarbeid og foregår gjennom EMEA (The European Medicines Evaluation Agency) vitenskapelige komiteer og arbeidsgrupper. Hovedvekten av samarbeidet er sentrert rundt tre prosedyrer for utstedelse av markedsføringstillatelser i EU. Dette gjennom henholdsvis sentral-, desentral/gjensidig anerkjennelseprosedyre og nasjonal prosedyre for utstedelse av markedsføringstillatelser. Systemet er basert på prinsippet om at det bare skal lages en evalueringsrapport, som de respektive legemiddelkontrollene innen EU skal konkurrere om å få utrede innen tidsfristen på 210 dager. Denne oppgaven kan også sies å være legemiddelkontrollens viktigste oppgave, hva angår inntekt og kontrolloppgave. Selv om det konkurransebaserte systemet påvirker inntekt og kontrolloppgavene, har medlemslandene full anledning til å bestemme organiseringen, avgiftssystemet for spesialitetene og inntektssystemet for legemiddelkontrollene innen EU.

I kontrast til EU-statene skal EØS-landene på selvstendig basis utrede og godkjenne legemidlene i form av et parallelt nasjonalt godkjenningssystem og innenfor de forpliktende utredningstidene. EØS myndighetene har likeledes ikke lov til å samarbeide

---

<sup>1</sup> Comité Européen de Normalisation. Institusjonen ble opprettet i 1960.

med EMEA eller EU-myndigheter i utførelsen av det faglige registreringssamarbeidet. (St. prp. nr. 1 (1995–1996). Ovenfor det nordiske samarbeidet overlapper det nye EU-systemet NLNs virksomhetsområde, hva angår lovverk og faglig registreringssamarbeid.

I 1997 undertegnet Norge og Island på embetsnivå avtalen om utvidelse i EØS-samarbeidet på legemiddelområdet. Med godtakelse av den «utvidede» EØS-avtalen fikk Norge formell tilgang til det faglige registreringssamarbeidet i EMEA fra 1. januar 2000 (St. prp. nr 93 (1998–1999)). For Norge betydde dette at landene fikk mulighet til å delta på lik linje med EU-statene vedrørende prosedyrene og de faglige komiteene, men ingen formell innflytelse i selve beslutningsprosessen om markedsføringstillatelsen. Norge fikk observatørstatus i de faglige komiteene og arbeidsgruppene fra og med oktober 1998, men ingen tilgang til prosedyrene før iverksettelsen av avtalen den 1. januar 2000.

## Nasjonale forklaringsfaktorer

I det følgende skal vi gjennomgå kjennetegnene ved forvaltningstradisjonene og tilsynsmyndighetene i Norge og Sverige. Presentasjonen vil først redegjøre for de to ulike forvaltningsmodellene, for deretter å gjennomgå hva som er forskjeller og likheter mellom de norske og svenske tilsynsmyndighetene.

### **Monismen og dualismen som politisk styringsform**

Historisk kan vi skille mellom en vestnordisk og østnordisk forvaltningsmodell, som på ulike måter påvirker forholdet mellom politiske myndigheter og underliggende forvaltningsenheter (Petersson 1991, Læg Reid og Pedersen 1999). Den norske forvaltningstradisjonen bygger på antagelsen om politisk styring gjennom den enkelte statsråds ansvar for underliggende forvaltning. Ministerstyre vektlegger at forvaltningen i større grad skal kunne instrueres uten at regjeringen som kollegium må stille seg bak direktivene (Læg Reid og Pedersen 1999). I faglige saker har imidlertid tilsynsmyndighetene stor selvstendighet og autonomi, og kommer til uttrykk gjennom det forhold at enkeltsaker i liten grad kan ankes inn for departementet. Arbeidsdelingen tilsier at tilsynsmyndighetene utreder de faglige delene, mens departementet i større grad står for utformingen av sektorens mer overordnede politiske rammebetingelser. På lovsiden utformer tilsynsmyndighetene de tekniske sidene, mens departementet og politiske myndigheter utformer de mer generelle føringene og vedtar loven.

I motsetning til den norske forvaltningsmodellen, er Sverige et eksempel på den østnordiske forvaltningstradisjonen, hvor tilsynsmyndighetene er underlagt regjeringen som kollektiv (Petersson 1991). Dualismen bygger på ideen om at tekniske forhold ikke skal styres av politiske myndigheter (Læg Reid og Pedersen 1999). Forvaltningsenhetene er derfor organisert som «fristilb» embetsverk med nærmest domstollignende selvstendighet (Nordås 1995). Innblanding og instruksjon i enkeltsaker må derfor skje ved særlov av regjeringen som kollegium. Tilsynsmyndighetene styres derfor på bakgrunn av departementenes fastlagte virksomhetsgrenser og i henhold til regjeringens

reguleringsbrev med mål og budsjett for den aktuelle termin. I faglige enkeltsaker har tilsynsmyndighetene unik selvstendighet, mens departementet og politiske myndigheter utformer de mer overordnede rammene for sektorpolitikken. I praksis er imidlertid skillelinjene ikke alltid så klare som en skulle forvente. Selv om det opereres med et skille mellom forvaltningstradisjonene er ikke denne beskrivelsen alltid dekkende for dagens situasjon (Lindbom 1997, Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2001).

## Trekk ved tilsynsetatene

### Konkurransetilsynet og konkurransverket

En gjennomgang av det norske og svenske konkurransetilsynet viser at det er betydelige forskjeller i måten myndighetsorganene er organisert nasjonalt, samtidig som det er det samme reguleringsprinsippet som ligger til grunn for begge konkurranselovene. Både den norske og svenske konkurranseloven har tradisjonelt brukt det såkalte misbruksprinsippet, hvor en i større grad hadde rettet fokuset på regulering av sektoren, enn konkurranse slik EU gjør (Bue 2000).

Det norske konkurranseregimet fremstod som et tradisjonsbundet reguleringsregime frem til Egil Bakke ble direktør i 1983 (Bue 2000). Bakke fremstod som en ny entreprenør gjennom endring av den tradisjonelle praksisen fra prisregulering til konkurranseregulering, uten at pris og konkurranselovene ble endret (Bue 2000). Det norske konkurranseregimet var bygd opp som et prisreguleringsregime. Det tradisjonelle norske konkurranseregimet gjennomgikk i Bakkes periode som prisdirektør, frem til Konkurransetilsynet ble dannet (1994), en utvikling i retning av konkurranseregulering som er vanlig i EU. Mandatet for utredning av ny konkurranselov innbefattet oppgaven om å utrede forholdet til EF's lovverk. Med unntak av de regionale filialene fremstod det norske konkurranseregimet som relativt kompatibelt med EU i form av virksomhet, om ikke i lovverk.

Det tradisjonelle svenske konkurranseregimet fremstod mindre tradisjonsbundet enn det norske, ved fravær av sterke entreprenøraktører (Bue 2000). Likeledes ble heller ikke Statens pris- og konkurransverkets virksomhet i Sverige endret på samme måte som i Norge, da kritikken mot prisregulering økte for begge landene rundt 1980-tallet. Mandatet for utredningen av en ny svensk konkurranselov inkluderte på lik linje som i Norge muligheten for en harmonisering med EUs konkurransopolitikk.

Av Bues (2000) studie framgår det at det svenske regimet hadde større tilbøyelighet til å tilpasse seg det europeiske regimet, siden det fremstod som mindre tradisjonsbundet eller preget av enkeltpersoner som i det norske regimet. Likeledes var det et sterkt ønske om å endre den eksisterende regimet i pakt med de mer internasjonale impulsene på området. Sveriges medlemskap i EU kan av den grunn ha forsterket kravet om endring og tilpasning til EUs konkurranseregime, ettersom medlemslandene i EU forventes å være mer forpliktet til å fremme EUs regler og intensjoner. Det norske regimet forventes å være mindre tilpasset EUs konkurranseregime, enn hva Sverige er, siden det norske konkurranseregimet var mer tradisjonsbundet og påvirket av



enkelpersoner. Dette er forhold som ut i fra et institusjonelt perspektiv kan fremstå som en buffer mot tilpasningen til EUs konkurranseregime.

## Arbeidstilsynet og Arbetarskyddstyrelsen

Både Arbeidstilsynet og Arbetarskyddstyrelsen var gamle institusjoner som ble etablert på slutten av 1800-tallet. I den første perioden var kontrollen rettet mot det fysiske arbeidsmiljøet og opprettholdelse av arbeidsmiljøreglens krav (Middelthon 2000). Dette mønsteret endret karakter på 1950-tallet da arbeidsmiljøbestemmelsene ble utvidet til å omfatte flere arbeidsgrupper og bransjer. Til dette ble det også lagt til grunn en mer utvidet forståelse av arbeidsmiljøbegrepet, hvor forhold som arbeidstid, oppsigelse, lønn og medisinske faktorer i større grad ble inkorporert i det nasjonale lovverket. På 1970-tallet fikk begge landene nye arbeidsmiljølover som førte til økt myndighet på utformingen av arbeidsmiljøpolitikken i Norge og Sverige for de to tilsynsmyndighetene.

Tilsvarende begynte tilsynene så smått å engasjere seg i det nasjonale standardiseringsarbeidet om arbeidsmiljø og produksikkerhet. Arbeidet var imidlertid av en begrenset art, siden myndighetene fremdeles vektla forskriftsarbeidet i Norge og Sverige. Denne tendensen ble imidlertid endret på 1980-tallet da begge myndighetene gjennomgikk store forandringer i form av nasjonale moderniseringsprosesser, hvor forhold som internkontroll, mål og resultatstyring, internasjonalisering og det kommende forholdet til EU var prioriterte satsningsområder.

Begge myndighetene hadde siden 1950-tallet engasjert seg i et nordisk og internasjonalt lovsamarbeid, men omfanget av denne virksomheten hadde et begrenset omfang. Disse aspektene hadde til dels lagt en begrensning på myndighetenes oppmerksomhet på utviklingen i EU og betydningen av deltagelsen i direktiv- og standardiseringsarbeidet. Denne utviklingen synes å gjort seg gjeldende i Arbeidstilsynet, siden myndigheten i liten grad fulgte opp uttalelsene om å tilpasse organisasjonen for deltagelsen i direktiv og standardiseringsarbeidet på det europeiske nivået. Fra svensk side blir det europeiske arbeidet mer prioritert og vektlagt i form av organisatoriske tiltak. I Arbetarskyddstyrelsen fremstod heller ikke signalene fra EU om arbeidsmiljø og produksikkerhet som kontroversiell.

Tilsvarende finner vi også en sterkere institusjonell egendynamikk i den norske myndigheten enn tilfellet er ovenfor den mer utadrettede myndigheten i Sverige. I likhet med det svenske konkurenserverket kan vi forvente at den svenske Arbetarskyddstyrelsen fremstår som mer mottakelig for de europeiske føringene enn det norske Arbeidstilsynet.

## Statens legemiddelkontroll og Socialstyrelsens Läkemedelsavdelning/Läkemedelsverk

I Norden har regulering av legemiddelsektoren vært nært knyttet til utvikling av den nordiske velferdstaten. Gjennom det nordiske samarbeidet (Nordiska Läkemedelsnämnden) utviklet Norge, Sverige og Finland en streng helseorientert kontrollpolitikk med stort statlig engasjement. Forskjellene mellom den helseorienterte kontrollen i

Norden og EFs mer markedsorienterte tilnærming fremstår derfor i utgangspunktet som påtakelig stor. Det nye EU-systemet forsterker også disse ulikhetene ved systemets klare målsetning om gode rammebetingelser for EUs legemiddelindustri i kampen om nye markedsandeler ovenfor USA (Dyrdal 2001).

Det norske regimet fremstår som minst kompatibelt i forhold til EU. I den norske loven kommer dette til uttrykk gjennom større fokus på utvelgelsen av de beste spesialitetene, enn på konkurranseaspektet, lavere priser og stimulering av nasjonal industri. Den norske legemiddelpolitikken har rendyrket en mer pasientorientert legemiddelpolitikk og det er lite legemiddelindustri i Norge. Dessuten valgte politiske myndigheter en mer desentralisert og lukket forvaltningsmodell med stor faglig autonomi til kontrollorganet. Den utøvende myndigheten fremstår av den grunn som minst kompatibel av de to nordiske myndighetene, noe som er spesielt fremtredende ved Spesialitetsnemndas inappellable godkjenningsmandat og tilsynsmyndighetenes spesielle mandat for behovsprøving (Dyrdal 2001).

Det svenske regimet fremstår på sin side som mer kompatibelt gjennom utbygging av en stor legemiddelindustri med sterkt statlig engasjement. På lovsiden er det sterke paralleller mellom den norske og svenske definisjonen av den medisinske berettigelsen. Imidlertid kan vi argumentere for at den svenske loven i større grad tilrettelegger forholdene for den næringspolitiske dimensjonen for utvikling og fremstilling av nye spesialiteter. I svensk legemiddelpolitikk kan vi også identifisere klare likhetstrekk til Norge vedrørende den helseorienterte profilen. Klare forskjeller forekommer også ved Sveriges definisjon av en bredere og mer helhetlig helsepolitikk som både inkluderer forskning, produksjon, grossist og detaljhandel. Den næringspolitiske dimensjonen kan også identifiseres i legemiddelkontrollen, hvor offentlig innsyn, predikerbarhet og likebehandling er et sentralt siktemål. Den utøvende myndigheten har av den grunn mindre autonomi og større kontakt med hjemmeindustrien enn tilfellet er i Norge.

## Europeisering av norske og svenske tilsynsetater

I det følgende skal vi gjennomgå europatilpasningen til de 6 tilsynsmyndighetene i Norge og Sverige. Presentasjonen vil primært presentere europatilpasningen for alle tilsynsmyndighetene samlet, enn inndeling etter sektor eller land. Dette for å kunne avdekke variasjoner og tilpasningsmønstre som finnes mellom land, sektor eller tilsyn. Påvirkning av andre forhold som nasjonale moderniseringsprosesser vil bli behandlet under det enkelte punkt hvor dette gjør seg gjeldene.

## Europeisering av konkurranse-, arbeidsmiljø- og legemiddelsektoren

### Organisasjonsform til politiske myndigheter

I henhold til de tre studiene viser gjennomgangen at organisasjonsformen til politiske myndigheter i liten grad ble endret som følge av tilknytningsformen til EU (Middelthon 2000, Bue 2000 og Dyrdal 2001). Unntaket er legemiddelsektoren, hvor begge de nasjonale legemiddelkontrollene ble utskilt som frittstående forvaltningsmyndigheter i henholdsvis 1990 og 1994. Endringene kan imidlertid i liten grad knyttes til EU, men heller sees på som en del av de nasjonale moderniseringsprosessene innen sektoren både i Norge og Sverige. Dette siden nye styringsformer som New Public Management tankegangen og endringer i nasjonale rammebetingelser i hovedsak var den utløsende faktor for ny organisasjonsform (Dyrdal 2001).

### Utøvende reguleringsmyndighet

Samtlige tilsyn ble utsatt for ulike endringer i perioden frem til utgangen 1999. Kan så disse endringene knyttes til EU alene eller kom forandringene som følge av flere prosesser? Til dette viser materialet at EU bare delvis kan forklare endringene. I hovedsak viser gjennomgangen at både nasjonale, europeiske og til dels globale prosesser bedre forklarer forandringene på sektorene.

Både i Norge og Sverige viser materialet at nasjonale moderniseringsprosesser med vekt på New Public Management tankegangen og nye styringsformer fikk stor gjennomslag i tilsynene, men at tidsaspektet for disse endringene varierer mellom reguleringsmyndighetene. Likeledes er desentralisering og internasjonalisering også viktige formingsprosesser for tilsynene. Det er imidlertid viktig å bemerke seg at selv om materialet viser tydelige likhetstrekk, finner vi også klare variasjoner mellom de norske og svenske myndighetene. Disse forskjellene har også til dels klare likhetstrekk med hva som tradisjonelt har vært forskjellene mellom myndighetene. Med dette menes at de svenske myndighetene til dels fremtrer som mindre tradisjonsbundne og mer internasjonalisert rettet, enn de norske. Tilsvarende at de norske myndighetene i større grad gjenspeiler en sterkere egendynamikk og institusjonell treghet enn de svenske. Dette mønstret viser seg å ha stor forklaringskraft for hvordan europatilpasningen artet seg i myndighetsorganene. Av den grunn er det også mer velvillig europatilpasning i Sverige. I Norge finner vi også tendenser til motstand mot både de europeiske og nasjonale moderniseringsprosessene. Dette skjer spesielt innenfor legemiddelsektoren og arbeidsmiljøsektoren, hvor tilsynene enten motsatte seg endringer eller takket nei til økte ressurser vedrørende europatilpasningen.

Hva viser så forholdet mellom landene vedrørende europatilpasningen? For det første kan vi konkludere med at EU bare delvis har påvirket endringene. For det andre at alle tre svenske tilsyn fremtrer som mer velvillige tilpasser ovenfor både de nasjonale og europeiske direktivene, enn noen av de norske (Middelthon 2000, Bue 2000 og Dyrdal 2001). For det tredje kan vi identifisere klare forskjeller i de politiske direktivene

landene imellom. I Sverige var det en klar tendens for at hele sentralforvaltningen skulle effektiviseres frem til utgangen av 1994 (Dyrdal 2001). Sentrale mål var internasjonalisering og desentralisering som sammen med europatilpasningen skulle føre til en mer velvillig og proaktiv EU-tilpasning. I de norske tilsynene finner vi en mer stiavhengig og robust tilpasning. Denne kan til dels knyttes til tilsynene selv og dels til mer uklare politiske direktiver ovenfor den norske europatilpasningen. Til forskjell fra Sverige finner vi her derfor mindre klare planer og strategier, siden Norge bare er tilknyttet til EU gjennom EØS-avtalen. Dette synes imidlertid også å være beskrivende for perioden før 1994.

Hvordan har så tilknytningsformen til EU påvirket myndighetsorganene? Til dette viser materialet for det første en tendens for at EØS/EU-oppgavene ble inkorporert i henhold til eksisterende strukturer, prosedyrer og praksis. Unntaket er legemiddelkontrollene hvor vi på bakgrunn av eksklusjon eller deltagelse i The New System finner langt mer gjennomgripende endringer. Dette kan dels forklares ved hjelp av konkurransesituasjonen i prosedyrene for EU-statene og de relativt korte utredningstidene for spesialitetene. For det andre finner vi relativt store forskjeller mellom de norske og svenske myndighetene når vi vektlegger tidsaspektet. Med dette menes at forskjellene mellom landene har blitt større etter 1994. De svenske tilsynene iverksatte relativt omfattende organisatoriske endringer etter at EU-medlemskapet var en realitet. I kontrast til dette finner vi tendenser til nedbygging i Norge etter at tilknytningsformen til EU ble EØS-avtalen. Unntaket til denne tendensen er legemiddelkontrollen som på bakgrunn av utvidelsen i EØS delvis iverksatte og planla omfattende endringer for deltagelsen i The New System.

## Nettverk mot nasjonalstaten, Norden og EU

### Nettverk mot forvaltning og politikk

I likhet med utformingen av den utøvende myndigheten finner vi relativt små forskjeller i måten nettverkene var organisert mellom politisk ledelse og tilsynsmyndighetene. Samordningen av de norske tilsynenes utspill ovenfor EU ble i begge perioder organisert i form av departementets overordede stilling, ulike Spesialutvalg og UD's koordineringsutvalg. Nettverkene mot forvaltning og politikk viser derfor klare tendenser til at den eksisterende forvaltningstradisjonen best beskriver samordningen mot departementet og nasjonale koordineringsorgan, siden logikken om en politisk styrbar forvaltning ble videreført ovenfor EU i begge periodene. Nasjonalt hadde tilsynene innflytelse i form av høy gjennomslagskraft for sine synspunktet i nasjonale samordningsinstanser på de faglige sidene, mens en i større grad opplevde politisk innblanding på lovverkets mer overordnede rammer. I følge de tre studiene oppfattet sentrale aktører i myndighetsorganene at direkte instruering fra politiske myndigheter nesten var utenkelig, selv om dette formelt var tillatt. Myk instruering var mer utbredt, ved at eventuelle uenigheter mellom myndighetene ble løst ved at departementet som overordnet organ avgjorde saken. Ovenfor EU viser gjennomgangen at den juridiske staben ved tilsynsmyndigheten i liten grad var uenige med departementet i EU-saker, men at de hadde fått generelle, muntlige og skriftlige styringssignaler ovenfor EU (Bue 2000, Middelthon 2000, Dyrdal 2001). Med bakgrunn i tilsynets ekspertise på de

respektive fagområdene fremstod disse derfor som en nasjonal leder og ekspertrolle ovenfor forvaltning og politisk ledelse.

Vi kan imidlertid sette spørsmålsteget ved den nasjonale samordningen på legemiddelsektoren for perioden etter 1994. Myndigheten ble da utskilt som frittstående forvaltningsmyndighet, samtidig som den var knyttet til Spesialutvalg for helse og UDs koordineringsorgan. Imidlertid bør det presiseres at det marginale samarbeidet med EU gjennom den opprinnelige EØS-avtalen i realiteten førte til liten bruk av nasjonale samordningsinstanser eller utbygning av nettverk til forvaltning eller politisk ledelse før observatørstatusen i EMEA (oktober 1998).

De svenske tilsynene var preget av å være uavhengig, samtidig som det ble nasjonalt samordnet i forhold til EU. Den formelt uavhengige stillingen som den svenske tilsynsmyndigheten har, er i tråd med den svenske forvaltningstradisjonen. Tilpasningen og deltagelse i EU har imidlertid vist at dette ikke fungerer i praksis, siden det svenske tilsynet er minst like mye underlagt nasjonal samordning som de norske tilsynet er (Bue 2000, Middelthun 2000, Dyrdal 2001). Den sterke nasjonale samordningen bryter derfor klart intensjonene til den svenske forvaltningsmodellen, om uavhengige og frittstående forvaltningsmyndigheter. Dette gjør det derfor mulig å sette spørsmålsteget om forvaltningsmodellen stemmer overens med hva som faktisk skjer. I følge Dyrdal (2001) er den sterke nasjonale samordningen en konsekvens av det formelle EU-samarbeidet for oppnåelse av innflytelse, gjennom koordinering av politiske, fagmyndigheter og næringsinteressenes synspunkter.

I henhold til de tre studiene fikk de svenske tilsynsmyndighetene bare muntlige styringssignaler fra departementet, men både generelle og skriftlige styringssignaler fra regjering/statsråd. Enkelt saker verken kan eller ønsker departementet å påvirke utspill ovenfor EU. Imidlertid er det viktig å bemerke seg at myndighetene legger stor vekt på politiske vurderinger i EØS/EU-saker. Sentrale aktører fra tilsynene vektlegger at kontakten mellom myndighetene henger nøye sammen med at utsendinger til EU representerer nasjonalstaten (lovsaker) og ikke den enkelte myndighet. I likhet med de norske myndighetene opplever de svenske at det nesten er utenkelig med politisk innblanding i enkelt saker eller faglige vurderinger som ligger under de respektive tilsynsmyndighetene.

En gjennomgang av de nasjonale nettverkene viser at de svenske myndighetene til forskjell fra de norske har hyppig kontakt med departementet, høy møtefrekvens i nasjonale samordningsinstanser og økende kontakt med næringsinteressene som følge av EU. Dette er noe som en også kan sette spørsmålsteget med, når tilsynsmyndigheten i prinsippet skal fremstå som uavhengig og beskytter av forbrukernes interesser. Ovenfor legemiddelsektoren kan vi derfor sette spørsmålsteget om den tette kontakten til næringsinteressene har eller på sikt kan få konsekvenser for tilsynsmyndighetens rolle, når EU-samarbeidet krever en tett og nær rolle til kontrollerte part.

Kontrastene til den marginale møtefrekvensen i Norge gir indikasjoner på at de ulike tilknytningsformene kanalisere ulike samordningsbehov i nasjonalstaten, og spesielt innenfor legemiddelsektoren (Dyrdal 2001). Den sterke samordningen på sektorene indikerer derfor et brudd med den tradisjonelle forvaltningstradisjonen i Sverige. Til sammenligning med de norske myndighetene gjenspeiler dette at det er store forskjeller mellom avtaleformene, som således utledes gjennom svært ulike samordningsbehov i de

respektive landene. Dette synet stemmer for alle sektorene og spesielt for perioden etter 1994.

## Nettverk mot EU og EØS

Konkurransetilsynets nettverk mot EU- og EØS-fora var omfattende i den første perioden. I følge Bue (2000) viser gjennomgangen at Norge forsøkte å bruke deltagerrettighetene fullt ut i begge periodene. Det svenske Konkurrentverket nettverk mot EU og EØS var i likhet med det norske tilsynet kjennetegnet av relativt omfattende tilgang til råd og utvalg under Kommisjonen i den første perioden, samt fullverdig deltagelse i EFTA's EØS-struktur. Gjennomgangen indikerer derfor få forskjeller mellom de to tilsynene i den første perioden.

Det norske konkurransetilsynets nettverk mot EU og EØS ble for perioden 1994–1999 formelt sett ikke endret i forhold til den første perioden, men i praksis dels svekket og dels styrket. For det første ble nettverket svekket, siden EØS-siden mistet betydning og styrket fordi Norge valgte og opprette en Konkurrenterådsstilling ved Norges delegasjon i EU (Bue 2000). Konkurrentverkets nettverk mot EU kan for perioden 1994–1999 beskrives som meget omfattende og stigende hva gjelder formell og uformell kontakt med EU-institusjoner og andre medlemsland. EU-medlemskapet gav et større formelt og uformelt nettverk mot EU, mens nettverkene mot EØS falt bort. Konkurrentverket brukte de mulighetene som tilknytningsformen gav dem i relasjon til innhenting av informasjon og utøving av innflytelse ovenfor EU.

Både i Norge og Sverige viser Middelthun at tilsynsetatene i perioden før 1994 opplevde deltagelsen i Kommisjonen, ekspertgrupper og komitologikomiteer som problematisk. Å ikke være EU-medlem hadde store konsekvenser på etatenes begrensede deltagelse. Dette gjaldt særlig de dårlig utbygde informasjonskanaler mellom EFTA-landene og Kommisjonen. Det avstandspregede forholdet EØS-avtalen innebar, gjorde det vanskelig å bygge opp nettverk mot EU-aktørene. Tilsvarende viser studien at arbeidsformen i ekspertgruppene var basert på forhandlinger gjennom maktkamp, lobbyisme og transnasjonale nettverk. For å bøte på den begrensede deltagelsen valgte begge tilsynene å bruke den nordiske kanalen som kompensasjon og talerør for innflytelse i perioden før 1994.

For perioden etter 1994 kan vi identifisere et tilsvarende mønster mellom myndighetene på denne sektoren som for konkurransesektoren. Gjennomgangen indikerer at Arbetarskyddstyrelsen på bakgrunn av EU-medlemskapet fikk økte deltagerrettigheter, nettverk og påvirkningsmuligheter ovenfor EU i perioden etter 1994, mens situasjonen for det norske tilsynet ble forverret gjennom større isolasjon. Forskjellene ble likeledes forsterket da den svenske myndigheten på bakgrunn av EU-medlemskapet også iverksatte en mer intensiv tilpasning til arbeidsformene og nettverkene i EU. Staten styrket sine nettverk og innflytelse ovenfor EU, noe som kan sees som en positiv transformasjon for det svenske caset og tilsvarende negativ for det norske. Den norske isolasjonen må imidlertid sees på bakgrunn av at Kommisjonen så på den nordiske blokkdannelsen som uønsket. Av den grunn finner vi også et brudd i det nordiske samarbeidet, større isolasjon, færre deltagerrettigheter som EØS-stat, samtidig som den norske myndigheten i liten grad var villig til å kompensere isolasjonen eller tilpasse seg ekspertgruppene arbeidsformer i EU.

Ved godtakelsen av EØS-avtalen fikk både Norge og Sverige økt tilgang til EFs ulike komiteer på legemiddelområdet. Begge landene fikk tilgang til den viktige Pharmaceutical Committee for legemiddelovervakningen. Landene fikk dessuten uoffisiell observatørstatus i 5 av EUs vitenskapelige arbeidsgrupper (Working Parties) som satte krav til godkjenning av legemidler (EMEA) (Årsrapport SLK 1994). Imidlertid ble den formelle utestengelsen av de interne EU-forhandlingene ansett som problematisk, ved fagmyndighetenes relativt små muligheter for påvirkning av det fremtidige systemet «The New System» (Bernstad 1995). I den første perioden hadde begge myndighetene like omfattende nettverk til både EØS, EFTA og Norden (Den Nordiska Läkemedelsnämnden (NLN)). Begge reguleringsmyndighetenes nettverk var samtidig orientert direkte til EU eller indirekte (via EFTA eller NLN) mot EUs legemiddelregime. Av den grunn er det også vanskelig å identifisere forskjeller mellom myndighetene. Imidlertid kan vi kanskje argumentere for at den svenske myndigheten hadde en mer strategisk tilnærming i og med dens aktive EU-tilpasning enn tilfellet var i Norge.

For perioden etter 1995 kan vi identifisere store forskjeller mellom nettverkene til EU i Norge og Sverige. På bakgrunn av den opprinnelige EØS-avtalen hadde SLK et meget begrenset samarbeid og tilgang til EUs ulike komiteer og arbeidsgrupper etter 1994. Den norske myndigheten hadde formelt bare tilgang til Kommisjonens rådgivende komité for legemiddelovervakningen. Av den grunn finner vi også lite utviklede nettverk mot andre EU-myndigheter, samtidig som de eksisterende nettverkene bærer preg av formelle samarbeidsrelasjoner. Ovenfor det faglige EMEA-samarbeidet hadde myndigheten liten kontakt, da dette samarbeidet var eksklusivt forbeholdt EU-statene, frem til observatørstatusen i oktober 1998. For perioden etter 1998 kan vi i likhet med Sverige identifisere et stor utbygning av nettverkene til EMEA og det faglige registreringssamarbeidet.

I Sverige kan vi i kontrast til den norske myndigheten observere et betydelig nettverk til arbeidet innen Kommisjonen vedrørende lovarbeidet og det faglige registreringssamarbeidet innen EMEA. Myndigheten oppgir av den grunn et høyt antall reisedøgn og møteaktivitet i EU, og fremstår på mange måter som et klart motbilde til den norske myndigheten. I motsetning til den norske myndigheten har den svenske utbygget et betydelig formelt og uformelt nettverk mot EU, andre EU-land og spesielt til EMEA som utgjør hoveddelen av EUs legemiddelsamarbeid. Utviklingen viser derfor paralleller til de to andre sektorene, hvor mønsteret i økende grad reflekterer nettverksekspanasjon i Sverige for perioden etter 1994 og delvis reduserte nettverk mot EU i Norge for tilsvarende fase.

## **Nettverk mot Norden**

Konkurransetilsynets nordiske nettverk var relativt omfattende i den første perioden med formelle møter annethvert år, uformell kontakt mellom saksbehandlere og uformelle møter i forbindelse med møter i EUs konkurransefora. Etter 1995 økte de formelle møtene til hvert år, siden de nordiske landene ikke lenger traff hverandre i alle EU-fora etter at Finland og Sverige ble medlem av EU. Ovenfor de nordiske landene medførte tilknytningsformen at det norske tilsynet fikk økende kontakt med Island, samtidig som kontakten mot de andre nordiske EU-landene ble redusert.

Det svenske Konkurrencesverket formelle nordiske nettverk økte parallelt med Konkurransetilsynets nettverk etter EU-medlemskapet, siden det ble arrangert årlige nordiske møter fremfor møter annethvert år. Selv om det formelle nettverket mot Norden økte etter Sverige ble medlem av EU, ble Konkurrencesverkets nettverk og kontakter i like stor grad rettet mot andre EU-land, som mot de nordiske nabolandene. Tilknytningsformen til EU viser derfor til dels både styrking og svekkelse av de nordiske nettverkene, siden avtaleformen regulerer de formelle nettverkene mellom land som har ulik avtaleform med EU.

De nordiske nettverkene var allerede omfattende på arbeidsmiljøsektoren i perioden før 1994. På 1990-tallet ble det bygget opp et system i EFTA med arbeidsgrupper som gjenspeilte EU's komiteestruktur. Gjennom EFTA-samarbeidet forsøkte de nordiske landene og samordne synspunktene og fremstå som en felles blokk ovenfor EU, med felles møter hver måned. Samarbeidet mellom Norge, Sverige og Østerrike fremstod på kort tid som meget fruktbart. Aktørene hadde jevnlig kontakt for å informere hverandre om nasjonal stillingstaken og utviklingen på det nasjonale planet. Støtten fra Nordisk Ministerråd i form av økonomiske ressurser til opprettelsen av arbeidsgrupper og dekking av reiseutgiftene økte i den sammenheng samarbeidsfrekvensen mellom tilsynsmyndighetene.

I perioden etter 1995 forvitret mye av det nordiske samarbeidet, siden Sverige og Finland ble medlemmer av EU. Konsekvensen ble derfor en kraftig nedtrapping eller brudd i de ulike arbeidsgruppene for det nordiske samarbeidet. Prosessen ble likedan forsterket av Kommisjonens negative syn på den nordiske blokkdannelsen, som sammen med reduserte overføringer fra Nordisk Ministerråd etterhvert ledet til brudd i samarbeidet mellom nordiske EØS og EU-kontroller. Utviklingen viser derfor et motsatt mønster, enn tilfeller var for konkurransesektoren, hvor de ulike tilknytningsformene til EU var bakgrunnen for økningen av det nordiske samarbeidet.

I perioden før 1994 fremstod den Nordiska Läkemedelsnämnden (NLN) som et naturlig samlingspunkt for de nordiske legemiddelkontrollene for utvikling av en fellesnordisk forhandlingsstrategi ovenfor EFTA-EF-prosessen om den opprinnelige EØS-avtalen. Gjennomgangen indikerer stor gjennomslagskraft for de fellesnordiske retningslinjene, når EU valgte å ta utgangspunkt i de nordiske legemiddel-spesifikasjonene som utgangspunkt for omskrivning av de nye EØS-direktivene. Dessuten ekspanderte og styrket nemndens dens tradisjonelle arbeidsinnsats som ledd i den fellesnordiske Europatilpasningen. Ovenfor EU fremstod nemnden både som samlingspunkt og brohode for påvirkning av det nordiske materialet i EU.

For perioden etter 1994 forvitret hele NLN-samarbeidet, siden nemndens tradisjonelle samarbeidsområde kom til å overlappe det forpliktende EØS og EU-samarbeidet. Den tradisjonelle innretningen ble derfor forkastet som overflødig og erstattet med nytt innhold og nye brukergrupper. Dessuten var det også formelle hindringer i veien for videreføring av det tradisjonelle registreringssamarbeidet når dette var eksklusivt forbeholdt EU-statene. Fra og med 1997 fremtrer nemnden som et diskusjonsforum og initiativtaker for nyttige områder i et nordisk perspektiv som ikke reguleres av EU eller andre globale samarbeidsorganisasjoner. Ovenfor EØS-lovverket ble nemnden brukt som et samlingspunkt for påvirkning og fremtoning av den nordiske arven i utferdigelse av nye EØS-direktiv.



I likhet med NLN kan vi også observere forandringer av det formelle samarbeidet mellom de nordiske legemiddelkontrollene. Parallelt med endringene av NLN-samarbeidet kan vi knytte endringene av de nordiske nettverkene til de legale hindringene for samarbeid mellom EØS og EU-myndigheter på registreringsområdet. Av den grunn finner vi også en utbygning av formelt samarbeid mellom tilsynsmyndigheter som har lik tilknytningsform til EU, og brudd mellom reguleringsmyndigheter som har ulik avtaleform med den europeiske union. Utviklingen viser imidlertid at det fremdeles finnes en form for uformelle nettverk mellom den norske og svenske tilsynsmyndigheten. I forhold til de andre sektorene viser gjennomgangen et likt mønster med Arbeidsmiljøsektoren, siden EMEA-samarbeidet var eksklusivt forbehold EU-statene, som således forklarer det formelle nettverkssammenbruddet mellom nordiske EØS og EU-kontroller for perioden etter 1994.

### **Opplevd innflytelse**

Aktørene i Konkurransetilsynet (1998) opplevde sin innflytelse ovenfor EU som begrenset i begge periodene. Dette spesielt hvis en sammenligner innflytelsen med hva det svenske tilsynet opplevde i perioden etter 1994 (Bue 2000). De norske representantene til EU og EØS hadde rett til å delta i eventuelle avstemninger i EFTA's arbeidsgruppe for konkurranse, men ikke tilsvarende anledning til å delta i alle råd og utvalg under Kommisjonen og Rådet. Konkurransetilsynet hadde i likhet med politiske myndighet i Norge ingen generell strategi ovenfor EU. Nasjonalt hadde tilsynsmyndigheten høy gjennomslagskraft for sine synspunkter i de nasjonale samordningsinstansene. Utviklingen viser derfor en tendens til at myndigheten hadde nasjonal innflytelse, samtidig som en ovenfor EU prøvde å oppnå innflytelse innen de relativt begrensede rammene som EØS-avtalen setter.

Konkurrensverkets opplevde innflytelse, var dels preget av den generelle svenske strategien om «at tale med en röst», og dels av EU-medlemskapet formelle rettigheter i perioden etter 1994. Strategien innebar intern og ekstern koordinering av standpunkt før deltagelse i EU-fora. Ovenfor de nasjonale samordningsinstansene opplevde imidlertid myndigheten innflytelse som synkende og begrenset. Konkurrensverkets innflytelse kan derfor beskrives som relativt lav nasjonalt, siden den sterke nasjonale samordningen, men med høy gjennomslagskraft i EU, fordi tilknytningsformen gav økte muligheter for utøving av innflytelse.

Aktørene i det norske Arbeidstilsynet opplevde innflytelsen ovenfor EU som begrenset i den første perioden og dels synkende for tiden etter 1994, siden det nordiske samarbeidet brøt sammen etter at Sverige og Finland ble EU-medlemmer. Prosessen ble tilsvarende forsterket gjennom myndighetens manglende deltagelsesrettigheter som EØS-land og reaktive handling for oppbygning av nettverk eller innsikt i arbeidsformene og beslutningsprosessene til EU-arbeidet. På den nasjonale fronten finner vi i større grad stor gjennomslagskraft for tilsynets synspunkter i de nasjonale samordningsutvalgene, siden tilsynet ble sett på som nasjonal ekspert innenfor arbeidsmiljøsektoren.

I Sverige finner et tilsvarende mønster for oppnådd innflytelse i EU i fasen før 1994, men en styrking av gjennomslagskraften ovenfor EU i påfølgende fase. Det svenske tilsynet opplevde at problemene med den begrensede informasjonsflyten og utvikling av nettverk mot EU, ble mindre etter at landet ble medlem av den europeiske union.

Likedan ble denne påvirkningen økt gjennom tilsynets aktive strategi for nettverksoppbygning og innsikt i beslutningsprosessen, for utnyttelse av de påvirkningsmulighetene som et medlemskap innebar. Dermed viser utviklingen at både tilknytningsform og nasjonal påvirkningsstrategi ovenfor EU-nivået har betydning for hvilken påvirkningskraft myndighetene opplever ovenfor EU. I den sammenheng fremstår den formelle tilknytningsformen som den viktigste faktoren, siden den regulerer deltagelse, nettverk og beslutningsmulighetene til de ulike beslutningsarenaene i EU. Utviklingen viser også klare paralleller til konkurransesektoren, hvor tilknytningsform og egenhandling ovenfor EU-nivået forklarer forskjellene mellom hvor mye innflytelse tilsynene opplevde å ha.

På legemiddelsektoren fikk både Norge og Sverige stor gjennomslagskraft i utformingen av de tekniske EØS-direktivene. Dette kan særlig knyttes NLN-samarbeidet om samkjøringen av det nordiske materialet i EFTA-EF-prosessen. Samtidig var de utestengt fra forhandlinger vedrørende EMEA og The New System, siden dette var eksklusivt forbehold EF-statene.

Vi kan argumentere for at myndighetene har høy gjennomslagskraft i nasjonale samordningsinstanser. Imidlertid fremtrer den nasjonale samordningen som svært forskjellig. I kontrast til den norske samordningsmodellen med få koordineringsorgan og lite møteaktivitet, deltar den svenske myndigheten i tre faste samordningsinstanser med høy møtefrekvens. Trolig kan forskjellene knyttes til en kombinasjon av Sveriges høye ambisjonsnivå, sektorens spesielle karakter og antall komiteer/arbeidsgrupper som er opprettet for EU-samarbeidet. Ovenfor EU oppfatter den svenske myndigheten at en fremtrer som en av sektorens mest fremste utviklingsmyndigheter innen EU-samarbeidet (Dyrdal 2001). Myndigheten mener at en bør ta initiativ til nye bestemmelser, når mulighetene for å bli påvirket og å påvirke er større ved en EU-avtale. Reguleringsmyndigheten har også tatt initiativ til nye direktiver, forordninger og bestemmelser på legemiddelområdet for 1998.

Den norske reguleringsmyndigheten har på sin side valgt en relativt lav påvirkningsprofil ovenfor EU. Strategien må imidlertid sees i sammenheng med den formelle eksklusjonen fra EMEA-samarbeidet før 1998. I kontrast til LV opplever den norske myndigheten et begrenset samarbeid med EU, som hovedsakelig er sentrert rundt Pharmaceutical Committee. Reguleringsmyndigheten har også i meget liten grad forsøkt å fremme forslag i EUs organer for 1998. Tilsvarende vedgår også avdelingene at en i liten grad har oppnådd innflytelse i EU.

Store deler av den nordiske samarbeidet ovenfor EU har blitt endret som følge av landenes ulike tilknytningsformer med EUs legemiddelregime. Samarbeidet har imidlertid fortsatt for de områdene som er felles for både EØS- og EU-statene. I praksis innbefatter dette at Norden fremdeles bruker NLN-samarbeidet som diskusjonsforum for fremheving av nordiske interesser ovenfor EU. Dermed kan vi heller ikke utelukke at norske standpunkt blir fremmet gjennom den fellesnordiske forhandlingsstrategien. Reguleringsmyndighetene fremhever at kombinasjonen mellom den nasjonale koordineringen, formell beslutningsrett i EU, faglige argumenter, reaksjonstiden og koalisjonsbygging er viktige faktorer for oppnåelse av innflytelse i EU.

## Sammenligning av utviklingsforløpene

I det følgende presenteres en kort oppsummering og tabell av de enkelte tilsynsmyndighetenes europatilpasning.

### Konkurransetilsyn

#### Det norske konkurranseregimet: Forsiktig EU-tilpasning

Konkurransetilsynets forgjenger Prisdirektoratet, endret virksomheten i retning av konkurranseregulering allerede på 1980-tallet. EUs konkurranseregler fremstod i mindre grad som et helt nytt alternativ for hvordan den norske loven skulle bli. Behovet for endring var ikke tilstrekkelig for at den etablerte måten å regulere det norske markedet skulle skiftes ut med EUs konkurranse regler. Dette førte i praksis til at en også bare fikk en justering av det nasjonale lovverket på konkurransesektoren. Utviklingen viser at tilsynet hadde ulik tilpasning til EU i perioden før og etter 1994. I perioden før 1994 hadde tilsynet omfattende nettverk mot EU, EØS og Norden i forhold til å ha en nordisk dimensjon ved EU-samarbeidet. Konkurransetilsynet hadde et Internasjonalt kontor for blant annet EU og EØS-saker. I perioden etter at Sverige ble medlem av EU, ble tilpasningen delvis redusert i form av mindre og annerledes nettverk mot EU, EØS og Norden. Internasjonalt kontor ble nedlagt i 1996, og behandlingen av EU-relaterte enkeltsaker ble spredt blant Konkurransetilsynets avdelinger. Konkurransetilsynets tilpasning til EUs konkurranseregime ble ikke oppfattet som omfattende eller nødvendig i den første perioden. Ut over den andre perioden har flere land i EU harmonisert sine nasjonale konkurranselover til EUs konkurranseregler, som har ført til at rammebetingelsene rundt tilpasningen har endret seg.

#### Det svenske Konkurranseregimet: Omfattende EU-tilpasning

Virksomheten til Konkurransverkets forgjengere, Statens pris- og Konkurransverk og Næringsfrihetsombudsmannen, var mer preget av prisregulering enn hva det norske Prisdirektoratet var. Ettersom kritikken mot prisreguleringsregimet økte i myndigheten og samfunnet, fremstod EUs konkurranseregler som et aktuelt alternativ. Sverige valgte også til forskjell fra Norge å kopiere EUs lovverk som nasjonal lovverk på konkurranse-sektoren. Utviklingen av det svenske konkurranseregimet viser derfor til forskjell fra det norske en stor og aktiv EU-tilpasning. Etter 1995 ble EU-tilpasningen forsterket i form av økende kontakt og innflytelse i EU. Den relativt omfattende tilpasningen ble oppfattet som kultursjokk, og førte til merarbeid ved at Konkurransverkets virksomhet ble tilpasset EUs konkurranseregler og praksis. EU-medlemskapet innebar økt kontakt og nettverk mot EU og medlemslandene, samtidig som en også trengte utbygning av det nordiske, da verken Norge eller Island hadde tilgang til alle EU-fora som EØS-land.

*Tilpasningsdimensjoner for konkurransesektoren*

	NORGE		SVERIGE	
	Før 1994	Etter 1994	Før 1994	Etter 1994
Tilpasningsstrategi	Forsiktig	Forsiktig	Omfattende	Omfattende
Tilknytningsform	Underlagt	Underlagt	Fristilt	Fristilt
Organisasjonsstruktur	Omorganisert	Uendret	Omorganisert	Uendret
Nettverk mot forvaltning/politikk	Politisk samordnet	Politisk samordnet	Politisk samordnet	Politisk samordnet
Nettverk mot EU/EØS	Omfattende	Delvis nedgang	Omfattende	Meget omfattende
Nettverk mot Norden	Relativt omfattende	Delvis nedgang	Relativt omfattende	Delvis nedgang
Innflytelse nasjonalt	Stor	Stor	Stor	Stor
Innflytelse EØS/EU	Begrenset	Begrenset	Begrenset	Stor

**Arbeidstilsyn****Det norske Arbeidstilsynet: Motvillig EU-tilpasning**

I Arbeidstilsynet kan den historiske identiteten og egendynamikken forklare tilsynsetaten sin EU-tilpasning i perioden 1992–97. Gjennomgangen indikerer at tilsynet bare delvis, langsam og skrittvis tilpasset seg det europeiske samarbeid på arbeidsmiljøsektoren. I etaten var en av den oppfatning at den europeiske politikken gav rom for nasjonal fortolkning, samtidig som en mente at de europeiske føringene i liten grad kom til å prege myndigheten. Den etablerte kunnskap og organisasjonsstruktur ble oppfattet som tilstrekkelig for å møte den økte deltagelsen i direktiv og standardiseringsarbeidet. Av den grunn ble det heller ikke foretatt noen organisatoriske tiltak av betydning eller endring av den etablerte praksisen for regelutforming. Denne tendensen var rådende gjennom hele 1990-tallet.

Mens Arbeidstilsynets deltagelse i utformingsarbeidet på EU-nivå i perioden 1992–94, var basert på det nordiske samarbeidet, ble påvirkningsmuligheten gjennom denne kanalen redusert i perioden etter 1994. Sverige og Finland EU-medlemskap bidro til å begrense effekten av å basere deltagelsen på dette samarbeidet. For effektivt å påvirke direktivene og standardene måtte tilsynet delta på de vilkår og krav som ble stilt i organene på det europeiske nivået. Tilknytningsformen til EU og den arbeidsformen som preget disse foraene bidro til å vanskeliggjøre tilpasningen. Tilsvarende forsøkte heller ikke etaten å gjennomføre omfattende endringer for å kompensere den marginale utbytte av deltagelsen. Dette kan tyde på at tilpasningen ble oppfattet som dyptgripende og omfattende som institusjonen i lite grad ville innfri eller tilpasse seg til (Middelthon 2000).

## Det svenske Arbetarskyddstyrelsen: Velvillig EU-tilpasning

I det svenske tilsynet fremstod signalene fra EU som lite kontroversielle på arbeidsmiljø- og produktsikkerhetsiden. Signalene ble oppfattet som en ny mulighet for utvidelse av myndighetens domene og virkemiddel for modernisering av arbeidsmiljøpolitikken. I styrelsen ble det i liten grad gjort noen nevneverdig endring av strukturen som følge av EU i perioden før 1994. Tilpasningen ble basert på de etablerte ordningene for regelutforming, men en forsøkte å videreutvikle og tilpasse de eksisterende praksiser til EUs regelsystem.

Store endringer gjorde seg imidlertid gjeldende for deltagelsen på EU-nivået i perioden etter 1994. Fra og med EU-medlemsskapet ble det iverksatt en intensiv tilpasningsstrategi til arbeidsformene i EU. Staten gikk inn for å utnytte de muligheter EU-medlemsskapet medførte for økt påvirkning i direktiv og standardiseringsarbeidet. Tilsynets tilpasning og deltagelse på EU-nivået bar i motsetning til det norske tilsynet klart preg av velvillig tilpasning i perioden 1992–97. Myndigheten utnyttet de mulighetene EØS-avtalen og det som EU-medlemsskapet gav for aktiv deltagelse i utformingsarbeidet.

Ulikhetene mellom de to tilsynenes Europatilpasning kan derfor grovt sett karakteriseres som velvillig tilpasning i Arbetarskyddstyrelsen og en mer motvillig tilpasning i Arbeidstilsynet (Ibid).

### *Tilpasningsdimensjoner for arbeidsmiljøsektoren*

	NORGE		SVERIGE	
	Før 1994	Etter 1994	Før 1994	Etter 1994
Tilpasningsstrategi	Motvillig	Motvillig	Noe velvillig	Velvillig
Tilknytningsform	Underlagt	Underlagt	Fristilt	Fristilt
Organisasjonsstruktur	Uendret	Uendret	Uendret	Delvis endret
Nettverk mot forvaltning/politikk	Politisk samordnet	Politisk samordnet	Politisk samordnet	Politisk samordnet
Nettverk mot EU/EØS	Relativt lite	Lite	Relativt lite	Omfattende
Nettverk mot Norden	Omfattende	Brudd	Omfattende	Brudd
Innflytelse nasjonalt	Stor	Stor	Stor	Stor
Innflytelse EØS/EU	Middels	Liten	Middels	Stor

## Legemiddelkontrollen

### Det norske legemiddelregimet: Fra motvillig til nødvendig og velvillig EU-tilpasning

Parallelt med Europatilpasningen ble helseforvaltningens organisatoriske innretning gjenstand for grunnleggende endringsprosesser ved inngangen til 1990-årene. Fra politisk hold var det klare planer om å etablere en ny forvaltningsstruktur for

helseforvaltningen med vekt på nye styringsformer og ansvarsforhold. Det markante krysspresset førte til stor, men ulik motstand i deler av forvaltningen. Reorganiseringsprosessen endte imidlertid med en to-nivå struktur for helseforvaltningen i 1994. I den nye modellen ble SLK utskilt som frittstående myndighet, med tilnæringsvis samme arbeids- og ansvarsforhold frem til den endelige samlingen av legemiddelforvaltningen under navnet Statens legemiddelverk i 2001. De politiske intensjonene var at det tradisjonelle fagstyret skulle byttes ut med mer effektive og moderne styringsformer som følge av endring i nasjonale rammebetingelser, internasjonale impulser og den kommende tilpasningen til EU.

Overfor den utøvende reguleringsmyndighetene fikk hendelsene betydning i form av endrede direktiver for hvordan legemiddelkontrollen skulle tilpasse seg EU. Konkret betydde de politiske signalene at SLK skulle utbygges i form av stillinger og budsjett, samt nytt inntekt- og avgiftssystem. Den norske reguleringsmyndigheten vurderte på bakgrunn av den store utbygningen og NLN-samarbeidet, at organisasjonen var godt nok rustet for iverksettelsen av EØS i 1994. Tilpasningen var med andre ord ikke rettet mot den fullverdige EU-avtalen og «The New System». Den marginale kompatibiliteten kan særlig identifiseres gjennom videreføring av eksisterende strukturer, virksomhet og lovverk. Av den grunn gjenspeiler også den første fasen en videreføring av kjennetegnet ved det tradisjonelle helsepolitiske kontrollregimet. I perioden før 1994 hadde SLK omfattende nettverk mot EU, EØS og Norden som følge av forhandlingene om den tekniske siden av EØS-avtalen og statusen som assosiert medlem av EU.

For perioden etter 1994 videreførte SLK den robuste tilpasningen som i kombinasjon med den nasjonale moderniseringsprosessen ledet til krise for myndighetens virksomhetsområde. På bakgrunn av erfaringene gjennomgikk SLK en omvurdering av den tradisjonelle innretningen ved overgang til EU-kontroll i påvente av utvidelsen i EØS (EMEA). Sentralt i denne sammenheng var bruddet i de faglige nettverkene til nordiske nåværende EU-myndigheter og isolasjonen fra det europeiske registreringssamarbeidet gjennom EMEA. Overgang til å fungere etter prinsippene i det europeiske reguleringsystemet representerer i så måte et grunnleggende brudd med myndighetens strukturer og institusjonelle særtrekk.

### **Det svenske legemiddelregimet: Velvillig og proaktiv EU-tilpasning**

I Sverige kan vi i likhet med Norge identifisere flere parallelle omstillingsprosesser som sammen med europatilpasningen kan forklare utviklingstrekkene til det svenske legemiddelregimet. Imidlertid viser gjennomgangen at det åpnere legemiddelregimet i Sverige ikke opponerte ovenfor EU eller de nasjonale moderniseringsprosessene som begge var rettet mot en mer industristyrt utredningsmyndighet. I sterk kontrast til SLK valgte LV å initiere en velvillig og proaktiv tilpasning mot EU-avtalen i 1993. I tråd med de politiske signalene gjennomgikk LV to omorganiseringer, samtidig som myndigheten implementerte det svært kompatible EU-lovverket den 1. juli 1993. Hovedintensjonen var at LV uavhengig av avtaleverket med EU skulle fungere på basis av de europeiske rammebetingelsene som fullverdig EU-kontroll.

Etter EU-medlemskapet ble tilpasningen forsterket som konsekvens av EMEA-samarbeidet gjennom økt kontakt, utredningsvirksomhet og innflytelse i EU. Konkurransesituasjonen i «The New System» resulterte også i ytterligere omrokking av

etterkontrollen, samt kontinuerlig tilpasning med påfølgende omorganisering i 1999. I motsetning til SLK opplevde LV en positiv ekspansjon på de faglige nettverkene og negativ effekt på etterkontrollen, samt overgangen til en mer utredende arbeidsinnsats. Dessuten viser gjennomgangen at den sterke vektlegging av utredningsoppgavene henger nært sammen med de politiske direktivene om at LV skal fremstå som selvfinansiert utredningsmyndighet. Det nasjonale krysspresset i form av inntektsgrunnlaget kan derfor oppfattes som forsterkning av de europeiske rammebetingelsene som tilpasnings- og likevektspunkt. EU-medlemskapet innbefattet også et formelt brudd i faglige nettverk til SLK og nettverksekspansjon til nåværende nordiske EU-kontroller. De tradisjonelle samarbeidstradisjonene til den norske reguleringsmyndigheten kan imidlertid identifiseres gjennom videreføring av uformelle nettverk, terapiveiledninger og samarbeid om EØS-lovverket.

#### *Tilpasningsdimensjoner for legemiddelsektoren*

	NORGE		SVERIGE	
	Før 1994	Etter 1994	Før 1994	Etter 1994
Tilpasningsstrategi	Reaktiv og robust	Noe velvillig	Proaktiv	Proaktiv
Tilknytningsform	Underlagt	Fristilt	Fristilt	Fristilt
Organisasjonsstruktur	Uendret	Omorganisert	Omorganisert	Omorganisert
Nettverk mot forvaltning/politikk	Politisk samordnet	Politisk samordnet	Politisk samordnet	Politisk samordnet
Nettverk mot EU/EØS	Relativt stor	Lite/stort (98)	Relativt stort	Meget stort
Nettverk mot Norden	Utbygging	Brudd	Utbygging	Brudd
Innflytelse nasjonalt	Stor	Stor	Stor	Stor
Innflytelse EØS	Stor	Middles	Stor	Stor
EU (EMEA)	Ingen	Observatør (98)	Ingen	Stor

## Europeisering og variasjoner mellom land, sektorer og over tid

På bakgrunn av gjennomgangen, skal vi i det følgende undersøke om og hva som kan forklare eventuelle variasjoner mellom de norske og svenske tilsynsmyndighetenes EU-tilpasning. Antagelsen vil være at tilknytningsformen alene, eller i samvariasjon med nasjonale forhold forklarer hvorfor tilpasningen ble som den ble. På denne bakgrunn kan vi enten forvente at det er store forskjeller mellom hvordan avtaleformene påvirker, eller at nasjonalstaten gjennom ulike virkemidler kompenserer påvirkningen fra EU. Det sistnevnte vil i så måte bety at tilknytningsformen har mindre å si for den reelle påvirkning, siden dette kan hemmes gjennom ulike tiltak i nasjonalstaten. Tilsvarende

kan det tenkes at nasjonalstaten på lik linje kan bruke de samme virkemidlene til å forsterke tilknytningsformens betydning. Det er dermed flere forhold eller kombinasjoner av faktorer som kan forklare tilpasningen og den opplevde berørtheten av samarbeidet med EU.

## Variasjoner mellom land

I denne delen blir det fokusert på likheter eller variasjoner som forekommer mellom de ulike tilsynsorganene i Norge og Sverige for begge periodene. Med dette menes at vi ikke skal legge vekt på forskjeller som kan knyttes til sektor eller tidsaksene.

## Forskjeller mellom Norge og Sverige

Gjennomgangen viser at det finnes både betydelig variasjoner og likheter mellom de norske og svenske tilsynsmyndighetenes Europatilpasning. På den ene siden kan vi se betydelige forskjeller med bakgrunn i den formelle tilknytningsformen, siden den regulerer deltagelse, nettverk, og påvirkningsmulighetene ovenfor de europeiske institusjonene. På den andre siden kan vi argumentere for at tilknytningsformen i liten grad påvirker utformingen av den utøvende myndigheten, tilknytningsformen til politiske myndigheter eller den nasjonale samordning og innflytelsen, siden vi bare tilnæringsvis kan identifisere forskjeller mellom de norske og svenske myndighetene.

Hva kan forklare dette mønsteret. Er det EU alene, eller fremtrer dette mønsteret som en kombinasjonseffekt mellom tilknytningsformens betydning og den nasjonale handlingen ovenfor EU? Materialet viser at tilknytningsformen til EU ikke alene kan forklare omstillingene, siden betydelige forhold ikke reguleres av avtaleformen med EU. Gjennomgangen indikerer en sterk tendens til at den opplevde berørtheten av EU-samarbeidet også henger nært sammen med trekk ved nasjonalstaten og eller institusjonens ulike særtrekk. Med dette menes at Norge og Sverige har hatt ulike handlings- og tilpasningsstrategier på det nasjonale og institusjonelle nivået ovenfor samarbeidet med EU.

For det første gir utviklingen klare indikasjoner på at de svenske myndighetene i sin helhet fremstår som langt mer kompatibel ovenfor EU, enn noen av de norske tilsynsmyndighetene gjør. Dette spesielt fordi at vi kan identifisere en klart mer positiv og strategisk holdning ovenfor EU i de svenske myndighetene enn ovenfor tilsvarende forvaltningsenheter i Norge. Dette gir også klare indikasjoner på at det institusjonelle nivået alene; eller i kombinasjon med det politiske nivået, har forsterket forskjellene. Både det institusjonelle og nasjonale nivået i Sverige fremstår som langt mer samlet og strategisk ovenfor EU. Tilsvarende kan vi argumentere for at en motsatt logikk, er mer treffende for det politiske og institusjonelle nivået i Norge. Gjennomgangen gir en klar indikasjon på et mer passivt politisk nivå, som i samvariasjon med mer tradisjonsbundne tilsynsmyndigheter forklarer hvorfor de norske myndighetene fremtrer som mer tilbakeholdne og reaktive ovenfor samarbeidet med EU. Dette kommer spesielt godt frem for det norske Arbeidstilsynet og Statens legemiddelkontroll. På arbeidsmiljøsektoren viser utviklingen at Arbeidstilsynet var lite villig til å innordne seg EU, dette selv om myndigheten fikk tilbud om økte ressurser for tilpasningen mot direktiv og



standardiseringsarbeidet i EU. Ovenfor den norske legemiddelkontrollen finner også et tilsvarende mønster på robust handling, siden myndigheten verken tilpasset seg de nasjonale eller europeiske direktivene før krise oppstod i forholdet mellom institusjonen og de to overordnede nivåene i 1995.

På bakgrunn av utviklingsforløpene kan vi argumentere for at variasjonene mellom Norge og Sverige utover tilpasningsstrategien, først og fremst gjør seg gjeldende på nettverkene ovenfor EU, Norden og den europeisk innflytelsen. Gjennomgangen indikerer at de svenske nettverkene ovenfor EU er betydelig større enn de norske. Dette særlig i form av forskjeller i deltagelse, aktivitet og utbygning av formelle og uformelle nettverk mot EU og andre EU-stater. I Norge kan vi argumentere for at tilknytningsformen i større grad har ført til mindre deltagelse og utbygning av nettverk mot EU institusjonene og andre EU-land. Tilsvarende kan vi også til dels finne at nettverkene har større grad av formalitet enn tilfellet er i Sverige.

Ovenfor de nordiske nettverkene kan vi også identifisere klare variasjoner mellom myndighetsorganene. Gjennomgangen indikerer for det første et klart brudd i det formelle nordiske samarbeidet mellom nordiske tilsynsmyndigheter. For det andre viser utviklingen at dette bruddet i utgangspunktet er mellom tilsynsmyndigheter som har ulike tilknytningsform til det europeiske samarbeidet. Det er en generell tendens til at de norske tilsynsmyndighetene har brutt det formelle samarbeidet med nordiske EU-kontroller og tilsvarende økt samarbeidet med land som har tilsvarende tilknytningsform som Norge. I Sverige finner vi i hovedsak det motsatte mønsteret, som dermed gir uttrykk for at de ulike tilknytningsformene til EU kan forklare hvorfor det nordiske samarbeidet har endret karakter eller forvitret. Det beste eksemplet er bruddet i det nordiske samarbeidet for legemiddelsektoren, hvor den Nordiske Läkemedelsnämnden gjennomgikk en total omdefinering av både innhold og brukergrupper som følge av overlappingen mellom nemndens arbeidsoppgaver med det europeiske. For det andre at nordiske EU-kontroller heller ikke kunne diskutere eller drøfte forhold med Norge som var konfidensielt behandlet i EU-sammenheng. Unntaket til denne tendensen er det nordiske samarbeidet for konkurransesektoren, hvor utviklingen viser at en på bakgrunn av Norges begrensede tilgang til EU, økte det nordiske samarbeidet.

Til slutt kan vi identifisere betydelige forskjeller i den opplevde innflytelsen som de norske og svenske myndighetene mener en har ovenfor EU. Gjennomgangen indikerer at de svenske myndighetene i langt større grad oppfatter at en har stor innflytelse ovenfor EU, enn tilfellet er i Norge. Dette gir uttrykk for at både tilknytningsformen og den nasjonale handlingen ovenfor EU har betydning for hvilken innflytelse en har i EU. Ovenfor mønsteret kan vi imidlertid sette spørsmålstegn ved tilknytningsformens betydning, når de nordiske landene kan samarbeide om lovverket, siden dette omhandler både EØS og EU-avtalen. En sterk norsk posisjonering i det nordiske samarbeidet kan i praksis kompensere for mindre formell adgang til de europeiske beslutningsarenaene.

## Likheter mellom Norge og Sverige

Vi kan også identifisere klare likhetstrekk mellom tilsynsmyndighetene. For det første viser gjennomgangen en generell tendens til at det er få endringer i tilknytningsformen

til politiske myndigheter eller utformingen av den utøvende myndigheten, nasjonale nettverk eller nasjonal innflytelse.

Utviklingen viser en tendens for at myndighetsorganene i stor utstrekning har inkorporert EØS/EU-samarbeidet innenfor eksisterende strukturer og virksomhet. Dette samsvarer med forventningene, siden EU i liten grad regulerer eller bestemmer hvordan tilsynsmyndigheten formelt sett skal organiseres eller fungere (Dyrdal 2001). I den sammenheng bør det imidlertid presiseres at selv om utviklingen viser små endringer, gir gjennomgangen uttrykk for variasjoner mellom de norske og svenske myndighetene. De svenske myndighetene har i større grad endret den interne organiseringen, arbeidsprosedyrer og praksis som følge av tilknytningsformen til EU, enn tilfellet er i Norge. Dette kan dels forklares ved hjelp av endring i tilknytningsformen til EU, som følge av økning i arbeidsoppgaver og nettverk, og dels på bakgrunn av den aktive påvirkningsstrategien for fremtoning av sterk svensk posisjon i EU. I Norge viser gjennomgangen et til dels motsatt mønster, hvor en relativ nedgang i arbeidsoppgaver og nettverk ovenfor EU, i kombinasjon med den institusjonelle tilpasningen fører til mindre endring av eksisterende organisering eller praksis. Forklaringen kan her trolig knyttes til de tradisjonelle forskjellen mellom de norske og svenske myndighetene, hvor Sverige på bakgrunn av større industriell sektor har hatt en mer internasjonal orientert forvaltning. I henhold til de politiske direktivene i Sverige blir det også presisert at en viktig del av den statlige moderniseringsprosessen nettopp var fremtoningen av en mer internasjonalt rettet forvaltning (Broström 1993).

Ovenfor de nasjonale nettverkene kan vi både finne likheter og forskjeller mellom den nasjonale samordningen og kontakten til politiske myndigheter. På den ene siden viser gjennomgangen at samtlige tilsyn deltar i nasjonale koordineringsorgan for forhold som reguleres av EU. Dette indikerer at EU i liten grad kan forklare forekomsten av den nasjonale samordningen, men at den på den andre siden kan forklare de store forskjellene i bruken av samordningsorganene og nettverkene for EU-samarbeidet. Utviklingen viser at de svenske tilsynene i langt større grad deltar i nasjonale samordningsinstanser enn tilfellet er i Norge. Dette viser derfor en klar sammenheng mellom nasjonal EU-strategi og tilknytningsform til EU. Aktivitetsnivået er dels avhengig av tilknytningsformen og dels betinget av hvilket ambisjonsnivå de ulike landene har ovenfor EU. På bakgrunn av gjennomgangen finner vi også at Norge ikke har noe høyt ambisjonsnivå eller noen strategisk påvirkningsprofil for EU-samarbeidet. I Sverige kan vi tildels finne et motsatt mønster for alle tilsynsorganene (Jacobsson 1997, Dyrdal 2001), i form av skriftlige strategier for hvordan Sverige skal få mest mulig gehør for den svenske linjen i EU-sammenheng.

Ovenfor den nasjonale innflytelsen kan vi tilsvarende identifisere et klart mønster som viser at tilsynsmyndighetene har stor innflytelse i de nasjonale samordningsinstansene. Dette trekket er også i samsvar med den tradisjonelle karakteristikken for tilsynsmyndighetene, både i Norge og Sverige. Dette henger nøye sammen med tilsynsmyndighetenes rolle som nasjonal ekspert på de ulike sektorene, som også til dels forklarer den høye autonomien som myndighetene generelt innehar (Middelthon 2000, Bue 2000 og Dyrdal 2001).

## Oppsummering av forholdet mellom Norge og Sverige

På bakgrunn av gjennomgangen kan vi argumentere for at tilknytningsformen til EU bare delvis kan forklare forekomster av variasjoner eller likheter mellom de norske og svenske tilsynsmyndighetene.

For det første viser utviklingen at tilknytningsformen ikke fremstår som et deterministisk forklaringsnivå, siden avtaleverket ikke omhandler alle forhold som har betydning for hvordan Europatilpasningen fremtrer i myndighetsorganene. Gjennomgangen indikerer at det er store forskjeller mellom hvordan tilknytningsformen påvirker, men at dette til dels kan kompenseres gjennom nasjonal handling på det politiske eller institusjonelle nivået. Dermed fremtrer også europeiseringseffekten som svært avhengig av hva aktørene på det nasjonale nivået faktisk gjør gjennom EU/EØS-samarbeidet.

Med bakgrunn i gjennomgangen kan vi argumentere for at Norge og Sverige har valgt til dels svært ulike tilpasningsstrategier ovenfor det europeiske samarbeidet. I Sverige fremstår alle tre tilsynsmyndigheter mer kompatibel ovenfor EU, enn noen av de norske myndighetsorganene, både i form av organisering, nettverk og strategisk handling ovenfor det europeiske nivået. Bilde av Sverige som en velvillig EU-tilpasser kommer også klart frem i annen forskning om nordiske staters EU-tilpasning (Læg Reid 1999, Jacobsson, Læg Reid og Pedersen 2001). Tilsvarende stemmer også tilpasningsmønsteret for de norske myndighetsorganene med det generelle bildet, som sier at etatsspesifikke forhold, sektorielle hensyn og forvaltningspolitikk i større grad forklarer endringene enn tilpasning til EU (Ibid).

Med bakgrunn i gjennomgangen kan vi argumentere for at tilknytningsformen i hovedsak forklarer variasjoner i deltagelse, nettverk og påvirkningsmulighetene ovenfor EU, samt den nordiske aktiviteten. Tilsvarende kan vi argumentere for at det nasjonale og institusjonelle nivået alene eller i samvariasjon kan forklare utformingen av den utøvende myndigheten, tilknytningsform til politiske myndigheter, nasjonal samordning og den nasjonale innflytelsen som tilsynene opplever å ha i de nasjonale samordningsorganene. Grad av påvirkning varierer imidlertid mellom myndighetene på de ulike variablene. Dette som en kombinasjon av tilknytningsformen og den nasjonale handlingen.

## Variasjoner mellom sektorer

I det forrige avsnittet fant vi at både tilknytningsform og nasjonal strategi ovenfor EU hadde stor betydning for hvordan europeiseringen manifesterer seg i Norge og Sverige. Samtlige tilsynsetater i Sverige fremstod generelt sett som langt mer kompatibel og strategisk ovenfor det europeiske samarbeidet. De norske hadde i større grad et mer avstandspreget forhold, og motstand ovenfor det europeiske samarbeidet. Er dette mønstret likt for alle sektorene, eller gir utviklingen indikasjon på kontraster mellom de ulike sektorene?

På bakgrunn av gjennomgangen kan vi argumentere for hovedmønsteret som vi fant på indikatoren mellom land, også til dels er dekkende for forholdet mellom sektorene.

Det er store variasjoner mellom land, men relativt liten forskjell på tvers av sektorene innen samme nasjon. Dette betyr dermed at tilknytningsformen alene, eller i samvariasjon med de nasjonale nivåene tenderer å påvirke likt på de ulike sektorene innen hver nasjon, og at forskjeller i tilknytningsform og nasjonal handling fører til variasjoner mellom landegrensene. Det bør imidlertid presiseres at de norske tilsynsetatene hadde større sprik i tilpasningsgrad enn de svenske. Dette siden Konkurransetilsynet hadde en forsiktig EU-tilpasning, Arbeidstilsynet en motvillig tilpasning og legemiddelkontrollen en motvillig med overgang til forsiktig og velvillig tilpasning som følge av krise i myndighetsorganet.

Vi kan og argumentere for at dette bildet er dekkene for de ulike sektorene, siden samtlige tilsyn i Sverige hadde en mer positivt syn til EU, med større forventninger til at EU-samarbeidet kom til å påvirke myndighetsorganene, enn tilfellet var i noen av de norske myndighetene (Middelthon 2000, Bue 2000). Dette mønstret åpner dermed opp for antagelsen om store likheter internt og mellom nasjonale aktører, men desto større forskjeller mellom landene. I henhold til Jacobsson (1997) blir det også presisert at Sverige hadde en «generell» EU-strategi, som vektla nasjonal samstemmighet og koordinering ovenfor det europeiske samarbeidet. I Norge kan vi tilsvarende finne en mer passiv strategi, uten noen klare retningslinjer for aktivitetsnivået ovenfor EU (Middelthon 2000, Bue 2000, Dyrdal 2001). På legemiddelsektoren ble det f.eks. uttrykt at den norske påvirkningsprofilen ovenfor EU skulle samsvare med Norges posisjon som et lite land i Europa.

Selv om vi finner klare likhetstrekk mellom sektorene kan vi også identifisere variasjoner mellom sektorene. I utgangspunktet viser sammenligningen at legemiddel-sektoren er den av de tre sektorene som i størst grad skiller seg ut. Forskjellene kan i hovedsak knyttes til store formelle forskjeller mellom avtaleformene, siden EMEA-samarbeidet var eksklusivt forbeholdt EU-statene, konstruksjonen på EMEA-samarbeidet, sektorielle egenheter og tilsynsorganets rolle som sluttprodukt kontroll (godkjenning) av spesialitetene.

I henhold til Dyrdal (2001) blir det også presisert at det var store forskjeller mellom den opprinnelige EØS-avtalen og EU-avtalen på legemiddelområdet. Studien viser også paradoksalt nok at den fullverdige EU-avtalen fremstår som nødvendig tilpasningspunkt, siden effektene av den opprinnelige EØS-avtalen gir mer negative konsekvenser enn et fullverdig medlemskap i EMEA. Gjennomgangen viser også klart at de største forandringene med få unntak vedrørende organisasjonsstruktur, funksjon, nettverk som følge av EU skjedde innenfor legemiddelsektoren

Utviklingen viser tydelig at den svenske og delvis den norske enten frivillig eller som konsekvens av tilknytningsformen gjennomgikk vesentlige omveltninger, både når det gjaldt organiseringsaspektet og nettverksiden. Dette kan tidsfestes til 1993 i Sverige og overgangen til funksjon som EU-kontroll i 1995 for Statens legemiddelkontroll (Ibid). Tilsvarende viser også Dyrdal (2001) at de faglige nettverkene til andre internasjonale og nordiske legemiddelkontroller var av meget stor betydning for godkjennings- og kvalitetssikringsprosessen av spesialitetene. Det at EMEA-samarbeidet var eksklusivt forbeholdt EU-statene fører derfor til en isolasjon og brudd i eksisterende faglige nettverk ovenfor Statens legemiddelkontroll.

Ovenfor de to andre sektorene kan vi derfor i større grad argumentere for at bruddet i de nordiske og europeiske nettverkene fremstår som mer dramatiske med større sjanse for alvorlige følger enn i noen av de andre sektorene. Det faglige bruddet representerer i den sammenheng et klart brudd med sektorens svært internasjonale innretning (Ibid). Vi kan derfor argumentere for at de faglige legemiddelnettverkene har en viktigere funksjon og konsekvens for selve kontrollprosessen, enn i noen av de andre myndighetene. Vi kan derfor argumentere for at tilsynsmyndighetene innen legemiddelsektoren fremtrer som en annen type kontrollorgan, og at tilknytningsformene til EU påvirker annerledes enn noen av de andre sektorene. Til slutt kan vi også argumentere for at det er få andre sektorer i Norge som har hatt en så stor utbygning eller endring av den opprinnelige tilknytningsformen til EU som vi finner innenfor legemiddelområdet.

Størst likhet finner vi mellom konkurranse og arbeidsmiljøsektoren. Unntaket er de nordiske nettverkene, hvor Arbeidstilsynet opplever brudd og Konkurransetilsynet en delvis oppbygning, som kompensasjon for bruddet i de europeiske nettverkene. Tilsvarende kan vi også finne noen forskjeller innen den utøvende myndigheten og den nasjonale innflytelsen myndighetene opplever å ha, men forskjellene er mindre enn hva vi finner ovenfor legemiddelsektoren. På bakgrunn av forklaringsfaktorene, kan vi også argumentere for at tilsyns og kontrollrollen har større likheter på disse sektorene, enn ovenfor legemiddelsektoren. Dette fordi at inspeksjons og overvåkningsrollen i større grad er treffende for disse sektorene enn ovenfor legemiddelsektoren, hvor den absolutt viktigste er sluttproduktkontrollen av spesialitetene.

Det samme mønstret som vi fant mellom land forekommer på tvers av de nasjonale sektorene. Av de tre sektorene fremtrer legemiddelsektoren som mest spesiell, siden tilknytningsformen mellom landene og samarbeidsområde fremtrer som mest ulik i forhold til de andre sektorene. Likedan at kontrollrollen og nettverksfunksjonene tildels har en viktigere og annerledes funksjon på denne sektoren enn ovenfor de to andre sektorene.

## Variasjoner over tid

I denne delen skal vi kartlegge når forskjellene og likhetene mellom myndighetene har oppstått. Antagelsen vil være at hvis tilknytningsformen er av størst betydning for den opplevde berørtheten, så vil forskjellene mellom myndighetene være størst i perioden etter 1994, siden tilknytningsformen da var ulik mellom tilsynsmyndighetene.

Gjennomgangen indikerer at de største likhetene mellom tilsynsmyndighetene forekom i den første perioden, da begge landene hadde samme tilknytningsform til EU, og størst forskjell i deltakerfasen da tilknytningsformen var ulik for landene. Dette indikerer at tilknytningsformen til EU har stor innvirkning på myndighetene, og at avtaleverket kanalisere ulike effekter på tilsynsmyndighetene i Norge og Sverige. Tilsvarende kan vi se at kontrastene mellom de norske og svenske myndighetene øker over tid. Dette kommer tildels godt frem i studiene, siden likhetene var størst i begynnelsen av den første perioden og mest forskjellig i deltakerfasen etter 1994. Tilsvarende ser vi at kontrastene mellom landene blir større over tid i den siste fasen. Tidssdimensjonen viser derfor en klar korrelasjon mellom tilknytningsform og grad av

påvirkning fra EU over tid. Dette mønstret kan i hovedsak sies å være beskrivende for organiseringsaspektet og nettverksrelasjonene etter 1995.

Gjennomgangen har vist at tilknytningsformen til EU kanalisere ulike effekter ovenfor de nasjonale tilsynsetatene i Norge og Sverige. Dette viser derfor at det er betydelige forskjeller mellom tilknytningsformene og hvordan den påvirker forvaltningen i Norge og Sverige. Tilsvarende viser gjennomgangen at denne påvirkningen øker over tid, siden forskjellene og kontrastene mellom Norge og Sverige synes å øke i tidsrommet etter 1995. Selv om tilknytningsformen har stor forklaringskraft, viser gjennomgangen at også andre forhold virker inn. Viktige områder som organisering, inntekt og finansiering av myndighetsorganene reguleres ikke eksplisitt av tilknytningsformene. Tilsvarende og minst like viktig, viser sammenligningen at den opplevde effekten også er nært knyttet til hva nasjonalstaten valgte å gjøre eller unnlot å gjøre i møte med de europeiske rammebetingelsene. Dermed fremtrer den opplevde europeiseringen som en kombinasjonseffekt mellom både tilknytningsform og den nasjonale handlingen. Dette mønstret synes å være beskrivende for forskjellene mellom de norske og svenske tilsynsmyndighetene, hvor både tilknytningsform og nasjonal handling fremstod som svært ulik og forskjellig.

Disse kontrastene kommer også til dels godt frem, når vi sammenligner det politiske og nasjonale nivået i landene. I Sverige kan vi i motsetning til Norge se en mer strategisk, aktiv og koordinert samhandling mellom nivåene enn tilfellet er for de norske sektorene. Dette siden de norske sektorene i mindre grad har noen utrykt påvirkningsprofil eller strategi ovenfor EU, og at forholdet mellom nivåene i større grad gjenspeiles av uklarheter internt eller passivitet ovenfor det europeiske samarbeidet fra begge nivåene. Av den grunn finner vi også at den norske tilpasningen i større grad kjennetegnes av robusthet og motstand fra de tildels autonome myndighetsorganene. Tilpasningsmønstret kommer også tydelig frem i de tre studiene, hvor de norske tilsynene enten fremstod som passiv, motvillig eller reaktiv, og de svenske som en motpol i synet og handlingen ovenfor EU.

## Avslutning

I sammenligningen på tvers av landene, viser utviklingen at de norske tilsynsetatene har hatt en relativt robust EU-tilpasning, samtidig som det har skjedd omfattende tilpasning. Dette er for øvrig i overensstemmelse med funnene om at den norske sentraladministrasjonen har en klart svakere EU-tilpasning enn Sverige (Jacobsson, Lægreid og Pedersen 2001). I henhold til gjennomgangen blir det presisert at Norge som følge av EØS i mindre grad aktiviseres på EU-nivået. I Sverige kan en som følge av EU finne tydelige paralleller mellom de tre tilsynsetatene og det generelle inntrykket av den svenske forvaltning som en ivrig tilpasser med offensiv holdning til EU (Ibid). I henhold til andre studier om europeisering blir Norge gjennom sin EØS-avtale definert som «an adaptiv non-member», ettersom implementeringen av EUs lovverk i høy grad ble vurdert som lik med medlemsstatene av EU (Sverdrup 1998). I disse studiene kan vi imidlertid argumentere for at dette er mindre dekkende for den norske forvaltningen til sammenligning med tilsvarende forvaltningsenheter i Sverige. Vi kan også modifisere

Jacobssons (1997:30) antagelse om at EU påvirker hva vi har og gjør, til at denne påvirkningen også er svært betinget av hva nasjonalstaten velger å gjøre i møte mellom nye og tradisjonelle strukturer. Samspillet mellom tilknytningsform og nasjonal handling kan videre beskrive og forklare hvorfor tilpasningen ble som den ble. Dette indikerer dermed at nasjonalstaten kan dempe eller forsterke de europeiske rammebetingelsene (Dyrdal og Heyerdahl 2002). Et eksempel på dette er de politiske myndighetene i Sverige som forsterket de europeiske rammebetingelsene ovenfor Läkemedelsverket. Dette gjennom bestemmelsene om at den svenske tilsynsmyndigheten skulle fremstå som en av Europas tre ledende og selvfinansierte utredningsmyndigheter. Oppsummerende har vi vist at både nasjonal handling og tilknytningsform kan forklare variasjoner mellom de norske og svenske tilsynsmyndighetene. Både organisasjonsform, organiserings-, finansieringsaspektet og den nasjonale samordningen er i stor grad bestemt og regulert av de nasjonale politiske myndigheter. I motsetning til dette finner vi at nettverk til Norden og EU, samt den europeiske innflytelsen i høy grad reguleres og påvirkes av hvilken tilknytningsform statene har til EU.

Hvilken effekt og betydning har så tilknytningsformen til EU ovenfor de respektive tilsynsmyndighetene? Alle seks tilsyn er berørt av EU-samarbeidet, men EØS/EU-oppgavene er i stor grad inkorporert innenfor eksisterende strukturer og prosedyrer. Graden av berørthet varierer imidlertid mellom sektorene både internt og mellom land, da avtaleformene og samarbeidsområdet er ulikt for de respektive tilsyn. Tilsvarende påvirker også tilknytningsform og tilsynenes egen handling eller mangel på handling ovenfor EUs rammebetingelser.

Vi har også vist at EU i høy grad har påvirket det nordiske samarbeidet og dets institusjoner. At de nordiske landene ikke har samme tilknytningsform til EU har fått konsekvenser i form av nedbygging og brudd i formelle nettverk mellom nordiske EØS og EU-land. Det nordiske samarbeidet har derfor blitt endret og mistet til dels mye av sin tradisjonelle betydning, siden Norge og Island er knyttet til EU gjennom EØS. Tilsynene har til dels styret sin autonomi og uavhengighet på bekostning av det politiske nivået. Myndigheten har stor gjennomslag i nasjonale samordningsinstanser som nasjonal ekspert og representerer nasjonalstaten i EU. På legemiddelsektoren blir det poengtert at politiske myndigheter i svært liten grad har innsikt i de vitenskapelige og tekniske sakene som drøftes i EU-sammenheng (Dyrdal 2001). Det at beslutningene nå er flyttet over på den transnasjonale arena kan dermed ytterligere ha styrket reguleringsmyndighetenes autonomi, siden beslutningene i større grad fattes utenfor nasjonalstaten, og hvor beslutningene i stor grad fattes på bakgrunn av kompromiss eller flertallsavgjørelser. På den andre siden kan vi imidlertid argumentere for at politiske myndigheter gjennom den nasjonale samordningen kan instruere og kontrollere utspillene ovenfor EU. I Sverige fremtrer dette som et stort paradoks, da denne samordningen bryter med logikken til den østnordiske forvaltningstradisjonen hvor fristilling og uavhengighet skal sikre at de tekniske og vitenskapelige aspektene ikke blandes sammen med politiske beslutninger og vurderinger.

## Litteraturliste

- Bernstad, M. (1995) «Att ge sitt bästa för att skapa en stark europeisk läkemedelskontroll. Erfarenheter på Läkemedelsverket». Företagsekonomiska institusjonen.
- Broström, A. (1991) «Organisationsutveckling vid Läkemedelsverket». Et diskussionsunderlag.
- Bue, L. A. (2000) *Nasjonale konkurranseregimer under press. En komparativ studie av europeiseringen av det norske og svenske konkurranseregimet*. Bergen: LOS-senteret. Rapport R0007.
- Cini, M. og L. McGowan (1998) *Competition policy in the European Union*. London: The European Union Press.
- DiMaggio, P. J. og W. W. Powell (1991) «The iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Rationality in Organizational Fields», i Powell, W. W. og P. J. DiMaggio (red.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dyrdal, M. (2001) «Nasjonale legemiddelregimer for fall. En komparativ studie av nordiske legemiddelregimers Europatilpasning». Bergen: LOS-senteret. Rapport R0117.
- Dyrdal, M. og T. S. Heyerdal (2002) «Legemiddelregimer mellom helse og marked», *Norsk farmasøytisk tidskrift*, 6: 21–23.
- Egeberg, M. (1980) «The fourth Level of Government: on the Standardization of Public Policy within International Regions», *Skandinavian Political Studies*, 3: 235–248.
- Fjær, S. (1996) «Legemiddelpolitikk i EU. Marked og helse – i samme pillar, men motsatte poler?», i P. Rosenqvist og A.-M. Skorpen (red.): *Läkemedelskontroll: EU og Norden*. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- og och drogforskning, NAD-publikation nr. 29.
- Jacobsson, B. (1992) «Omregulering av arbeidsmiljøen. En studie av en samhøllssektor». Stockholm: SCORE. Research paper nr. 6495.
- Jacobsson, B. (1993) «Europeiseringen av förvaltningen», *Statsvetenskapelig Tidskrift*, 1996 (2): 113–137.
- Jacobsson, B. (1997) *Europa och staten*. Stockholm: SOU 1997:30.
- Jacobsson, B., P. Læg Reid og O. K. Pedersen (red) (2001) *Europavej EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Jensen, T. Ø. (1982) «Forebyggende sosialpolitikk – en endring av forholdet mellom sektorene». I Lorentzen (red). *Forebyggende sosialpolitikk*. Oslo: Aschehoug.
- Larsen, G. (2001) «Nordiske og internasjonale relasjoner», i B. Jacobsson, P. Læg Reid og O.K. Pedersen (red.): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Lindblom, A. (1997) *Ministeren och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken*. Stockholm: SOU 1997:54.
- Læg Reid, P. (1999) «Europeisering og forvaltningstilpasning i Norden». Bergen: LOS-senteret. Notat 9931.
- Læg Reid, P. og O. K. Pedersen (red) (1999) *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisasjonsforandringer i tre nordiske land*. København: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1998) «The institutional Dynamics of International Political Order». Oslo: ARENA. Working paper no. 5.
- Middelthun, H. (2000) *Europeisering av arbeidstilsynet i Norge og Sverige*. Bergen: LOS-senteret, Rapport 0004.
- Nordås, K. O. (1995) «Fra målstyring til resultatstyring». Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Hovedoppgave.
- Nugent, N. (1992) *The Government and Politics of the European Community*. London: Macmillan.
- Olsen, J. P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1992) «Analyzing Institutional Dynamics», *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 3 (2): 247–271.
- Olsen, J. P. (1996) «Europeanization and Nation-State», i Gustavsson, S. og L. Lewin (red.): *The Future of the Nation-State*. London: Routledge Dynamics: 245–285.



- Olsen, J. P. og B. O. Sverdrup (1998) *Europa i Norden. Europeisering av nordiske samarbeid*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Page, E og L. Wouters (1995) «The Europeanization of National Bureaucracies?», i Pierre, J. (red): *Bureaucracies in the Modern State*. Aldershot: Edwards Elgar.
- Petersson, O. (1991) *Nordisk politikk*. Stockholm: Allmanna Förlaget.
- Schwarze, J. (red.) (1996) *Administrative Law under European Influence. On the convergence of the administrative law of the EU member State*. Baden-Baden: Sweet & Maxwell/Nomos Verlagsgesellschaft.
- Statskonsult (1998) *Håndbok i EØS-arbeid*. Oslo: Statskonsult.
- Sverdrup, U. (1998) «Norway: An adaptive Non-member», i Hanf, K. og B. Soetendorp (red.): *Adapting to European Integration*. London: Longman.
- Trondal, J. (2000) «Europeisering av det norske styringsapparatet: Rives skillet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk ned?», *Nordisk administrativt tidsskrift*, 3:197–207.
- Tørres, L. (1992) *Er det europeiske standard over norske myndigheter?* Oslo: FAFO-rapport, nr. 13.
- Veggeland, F. (1999) «Institusjonelle tilpasninger til den europeiske integrasjonsprosessen. En gjennomgang av forskning om europeisering av nasjonale institusjoner», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15 (1): 3–39.

### **Offentlige dokumenter fra Norge**

- St. prp. nr. 1. (1995–96): Sosial- og helsedepartementet.
- St. prp. nr. 93 (1998–99): «Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 74/1999 av 28. mai 1999. Om endring av EØS-avtalens protokoll 37 og vedlegg II (tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering) – nærmere tilknytning til EUs legemiddelsamarbeid».

### **Interne dokumenter fra Norge**

- Årsrapport fra Statens legemiddelkontroll 1994.
- Årsrapport fra Konkurransetilsynet 1998.

### **Offentlige dokumenter fra Sverige**

- SOU 1997:30
- SOU 1997:54

### **Interne dokumenter fra Sverige**

- Broström, A. (1991) «Organisationsutveckling vid Läkemedelsverket. Et diskussionsunderlag».

**NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)**

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkauib.no](mailto:post@rokkauib.no), <http://www.rokkansenteret.uib.no>

**2004**

- 1-2004** *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004. ATM.
- 2-2004** *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004. ATM.
- 3-2004** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-4004** *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.

**2003**

- 1-2003** *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003** *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003** *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003** *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003** *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003** *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003** *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003** *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003** *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003** *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003** *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003** *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003** *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003** *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003** *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003** *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.

- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Undervisningsrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

## 2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspeillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.

- 15-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002** *Ivar Bleiklie:* «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002** *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson:* «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002** *Marit Tjomsland:* «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002** *Augustín José Menéndez m.fl.:* «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad:* «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad:* «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002** *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars:* «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002** *Knut Grove:* «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002** *Knut Grove:* «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002** *Dag Arne Christensen:* «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002** *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås:* «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002** *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland:* «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002** *Dag Arne Christensen og Jacob Aars:* «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002** *Jacob Aars:* «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002** *Hjørdis Grove:* «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.