

Hvor godt fungerer ordningen med nasjonale eksperter i Europakommisjonen?

Varg Folkman, analytiker i European Policy Centre¹

1 Sammenheng

Norske nasjonale eksperter er de eneste nordmennene som er ansatt i EU-institusjonene. De har derfor en unik rolle og et særegent innsyn i lovgivningsprosessen til, og det indre liv i, Europakommisjonen. Siden den ble innført på 90-tallet, har ordningen vært gjenstand for begrenset oppmerksomhet og interesse, og det er gjort få systematiske utredninger av ordningen og hvor formålstjenlig den utnyttes.

Fra et nytt datamateriale innsamlet gjennom dybdeintervjuer våren 2025, fremgår det at mange av de tradisjonelle utfordringene med ordningen består i dag:

- De nasjonale ekspertene er jevnt over lojale til Kommisjonen og anser ikke seg selv som norske påvirkningsagenter.
- Det er store forskjeller i hvor aktivt de blir brukt i EU-arbeidet til departementene og underliggende enheter, og informasjonsflyten tilbake fra Brussel til Norge varierer.
- Det er ingen regelmessighet i hvor ofte det er kontakt mellom den enkelte ekspert og utsendende myndighet, ei heller hva innholdet i denne kontakten består i. Viktig informasjon for Norge kan ha gått tapt som en følge.
- De nasjonale ekspertene er selv usikre på om kompetansen de ansamler i Brussel vil bli brukt når de vender tilbake til Norge, og om oppholdet i utlandet vil være meritterende for karrieren deres.
- De fleste ekspertene er fornøyde med ordningen, men savner en tydeligere strategi for bruken av den, samt større likhet i ansettelsesvilkår og goder.

Slik datamaterialet fra intervjuene viser, er det betydelig kontinuitet i de utfordringene man historisk har hatt med ordningen og de det rapporteres om i dag. Overordnet preges ordningen av en mangel på strategisk utsyn og samordning. Gitt Norges tilknytningsform til EU, er det rom for forbedring i hvordan

¹ Denne rapporten er gjennomført på selvstendig grunnlag og gir uttrykk for forfatterens funn og betraktninger. Rapporten er uten tilknytning til forfatters arbeidsgiver. Den kan derfor ikke betegnes som en EPC-rapport eller på andre måter tilskrives EPC.

man forholder seg til ordningen som helhet, slik at man bedre kan utnytte mulighetene den gir.

Mot slutten av rapporten anbefaler jeg norske myndigheter å tydeliggjøre hva man ønsker av de nasjonale ekspertene, samt sette klare forventninger til hvordan ordningen skal brukes. På lengre sikt bør man vurdere å sentralisere administrasjonen av ordningen i én enhet.

Rapporten begynner med en introduksjon som beskriver ordningen med nasjonale eksperter og behovet for en utredning. Deretter gjennomgår den det historiske kunnskapsgrunnlaget fra myndighetshold og academia om ordningen. Den presenterer så funnene fra dataen innhentet i intervjuene, før den til sist drøfter disse og konkluderer.

2 Introduksjon

Norge er ikke medlem av Den europeiske union, men innlemmet i det indre marked gjennom avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen). Som tredjeland står Norge uten de formelle mulighetene til medvirkning i regelutviklingsarbeidet i EU som de ordinære medlemslandene har. Norske interesser må derfor sikres gjennom fastsatt rett til deltakelse i de forberedende instansene i Europakommisjonens lovgivningsprosess, og gjennom diplomatiske virkemidler.

Forutsatt at denne tilknytningsmodellen vedvarer, er Norge tjent med å bruke de tilknytningene man har til EU-systemet på en mest mulig formålstjenlig måte. En av rettighetene til Norge i EØS-samarbeidet, er muligheten til å bidra med nasjonale eksperter i Kommisjonen. Seconded National Experts (SNE) er midlertidig ansatte i Kommisjonen sekondert fra medlemslandene. De ansettes ikke på samme måte som Kommisjonens faste ansatte, men via egne ansettelsesrutiner. De rekrutteres som regel fra byråkratiet i medlemslandene og er en viktig kilde til arbeidskraft i Kommisjonen. Samtidig er de en viktig kilde til utveksling av informasjon, kompetanse og erfaringer mellom EU-institusjonene og embetsverket i medlemslandene.

For utenforlandet Norge er de nasjonale ekspertene de eneste nordmennene ansatt i Europakommisjonen. Slik tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet Elisabeth Walaas har uttalt, er de «nasjonale eksperter vår sterkeste tilstedeværelse i interne prosesser i EU og utvikler slik – i en norsk sammenheng – en nokså unik innside-kompetanse på EU-systemet». (Walaas, 2009)

De norske nasjonale ekspertene er sekonderte, noe som betyr at sekonderende myndighet dekker utgiftene deres. Det er altså den norske stat som betaler

nordmennene ansatt i Kommisjonen. Antallet norske eksperter varierer, og det befinner seg i dag et sted mellom 30 – 40 SNEer i Brussel og Luxembourg.² Disse er spredd blant de forskjellige Generaldirektoratene i Kommisjonen og enkelte andre EU-institusjoner.

Interessen for og oppmerksomheten viet ordningen med nasjonale eksperter har variert, men har generelt vært lav fra norsk side. Rundt årtusenskiftet ble det gjennomført vurderinger av ordningen, men frem til slutten av 2000-tallet, var ordningen sjelden et viktig emne i vurderinger av norsk Europa-politikk. Som jeg vil redegjøre for i neste seksjon, gjennomførte det norske embedsverket rundt tiårsskiftet flere vurderinger og initiativer knyttet til de norske nasjonale ekspertene. Dette må sees i sammenheng med en generell oppblomstring av interesse for og debatt om Norges Europapolitikk i denne perioden.

Siden forsvant ordningen med nasjonale eksperter fra den løpende debatten, og det siste tiåret har det ikke blitt gjort noen større vurderinger eller utredninger av ordningen. I det siste tiåret har det i det hele tatt vært forsvinnende liten interesse i å diskutere hvordan Norges eneste representanter i EU brukes, eller kan nyttiggjøres, i Europapolitikken.

Slik det fremgår av Kommisjonens egne regler for de nasjonale ekspertene, skal de «carry out his duties and conduct himself solely with the interests of the Communities in mind». (Commission, 2008) I lys av dette, har man fra norsk side tradisjonelt vært tilbakeholden med å benytte seg av de nasjonale ekspertene for å fremme nasjonale interesser opp mot Kommisjonen. Til tross for denne tilbakeholdenheten, er man samtidig klar på at «man fra norsk side trekker veksel på den kompetansen, de nettverkene og den tilgangen på informasjon som de nasjonale ekspertene har». (Utenriksdepartementet, 2025)

Den akademiske litteraturen knyttet til de nasjonale ekspertene, har i hovedsak dreiet seg om dobbeltrollen deres. De er lojale til Kommisjonen, men skal også tilbake til medlemslandene etter at kontrakten deres med Kommisjonen løper ut. Man har tidligere tenkt at de nasjonale ekspertene har en posisjon som kan gjøre det attraktivt for medlemsstatene å bruke dem som påvirkningsagenter, samt at ekspertene selv har karrieremessige insentiver til å la seg bruke.

Men slik utredningen under vil vise, hører det til unntaket at norske nasjonale eksperter selv opplever at de blir brukt som påvirkere i Kommisjonen. Snarere opplever mange av ekspertene at deres tilværelse er preget av et fravær av interesse eller oppfølging fra utsendende myndighet i Norge. I mange tilfeller

² Basert på EFTAs offentlige liste av de nasjonale ekspertene per 15. oktober 2025.

opplever de heller ikke at kompetansen de har opparbeidet seg i Brussel blir anvendt når de vender hjem igjen til Norge.

Basert på innhentede data, kan det se ut til at ordningen med de nasjonale ekspertene preges av en manglende overordnet strategi og visjon, og at den ikke brukes optimalt med tanke på å sikre norske interesser i EU. Forutsatt Norges fortsatte utenforskap, er det rom for å bruke ordningene bedre for å sikre norske interesser og samle kompetanse på viktige områder.

3 Eksisterende kunnskap om ordningen

3.1 Fra offentlige kilder

Ordningen med norske nasjonale eksperter har ikke blitt vurdert eller utredet regelmessig av norske myndigheter. Rundt årtusenskiftet var ordningen gjenstand for evalueringer av de nasjonale ekspertenes egen interesseorganisasjon, CLENAD, og Det europeiske frihandelsforbund (EFTA).

I Norge gjennomførte Statskonsult (senere innlemmet i Direktoratet for forvaltning og IKT - Difi), på 90- og 2000-tallet en rekke utredninger om norsk EØS-politikk. Blant disse, var det ingen som foretok noen systematisk gjennomgang av erfaringer med ordningen med nasjonale eksperter.

Ved midten av tiåret oppsto det ny interesse for Europapolitikken. Med Stortingsmeldingen «Om gjennomføring av europapolitikken» løftet regjeringen behovet for en tydeligere og mer fremoverlent Europapolitikk. Herunder ble ordningen med nasjonale eksperter nevnt som en lovende ordning man hadde gode erfaringer med. (Utenriksdepartementet, 2006)

En prosjektgruppe ble nedsatt til å vurdere ordningen, og i 2008 resulterte gruppens arbeid i rapporten «Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner». I rapporten knesatte prosjektgruppen retningslinjer for bedre bruk av ekspertene. Særlig tok retningslinjene sikte på å sikre koordinert og målrettet rekruttering av eksperter, bedre kontakt mellom nasjonale eksperter og sekonderende myndighet, like ansettelsesvilkår og goder, samt kursing og opplæring av ferske eksperter.

I anledning rapporten, vurderte man også erfaringer fra enkelte andre land. Særlig i Sverige så man en tendens til å bruke de nasjonale ekspertene mer målrettet som verktøy i EU-politikken, men man ønsket ikke å anlegge en tilsvarende strategisk forståelse av ordningen i de norske retningslinjene. (Utenriksdepartementet, 2008)

I 2012 gjennomførte Difi en gjennomgang av retningslinjene fra 2008 for å vurdere gjennomføringen av dem og ordningen som helhet. I utredningen konkluderte Difi med at retningslinjene var godt kjent blant utsendende myndigheter, men at de ble praktisert på varierende vis, noe som skapte misnøye blant ekspertene. Difi kom med ytterligere råd om hvordan retningslinjene kunne gjøres tydeligere og hvordan lik gjennomføring kunne sikres på tvers av sekonderende myndigheter. (Difi, 2012)

Siden denne utredningen, har det tilsynelatende ikke blitt gjort flere gjennomganger av ordningen med nasjonale eksperter. I en utredning om Norges påvirkningsmuligheter i EØS-arbeidet fra 2016, anbefalte Difi en målrettet utredning av ordningen for å fastslå hvordan den kunne brukes mer formålstjenlig. (Difi, 2016) Det ser ikke ut til at denne tilrådingen er blitt fulgt opp i årene siden.

I 2021 vurderte en interdepartemental arbeidsgruppe departementenes EØS-arbeid, men også her ble ordningen med nasjonale eksperter viet liten plass. Arbeidsgruppens rapport strekker seg ikke lengre enn til å anbefale bedre bruk av de nasjonale ekspertene for å sikre EØS-kompetansen i forvaltningen. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021)

Hverken Europautredningen av 2012 eller Eldring-utvalgets rapport fra 2024, foretar noen grundig gjennomgang av ordningen og dens potensial. Snarere begrenser de seg til generelle tilrådninger om bedre bruk av de nasjonale ekspertene, basert på funnene til de to Difi-utredningene. (Utenriksdepartementet, 2012 & 2024).

3.2 Fra akademiske kilder

Den akademiske litteraturen rundt nasjonale eksperter har hatt en snevrere interesse for ordningen enn norske myndigheter. Behandlingen av ordningen dreier seg tilnærmet alltid om ekspertenes dobbeltrolle og hvorvidt de kan eller bør brukes som påvirkningsagenter for nasjonale myndigheter opp mot EU-systemet.

Selv om norske forskere har hatt en sentral posisjon i denne forskningslitteraturen, har den i liten grad dreid seg særskilt om de norske nasjonale ekspertene, men snarere om ordningen som helhet.

Forutsetningen for forskningen var fra starten av en rådende mistanke om at nasjonale myndigheter brukte nasjonale ekspertene som «trojanske hester» i Europakommisjonen. (Trondal, 2005) I kontrast til denne mistanken, har man gjennomgående funnet at de nasjonale ekspertene i stor grad identifiserer seg med og er lojale til Kommisjonen. (Trondal, 2015)

Samtidig virker det å være en tendens til at nasjonale eksperter fra medlemsland som i utgangspunktet er kritiske til ytterligere overnasjonal kontroll fra

Kommisjonen, er mer tro mot sine nasjonale myndigheter. (Murdoch, 2015) Gjennomgående i forskningen uttrykker også nasjonale eksperter mistanke om at eksperter fra andre nåværende og tidligere medlemsland – ofte Frankrike og Storbritannia – ble brukt mer aktivt og målrettet enn dem selv. (Trondal, 2008) I annen forskning har imidlertid informanter, i form av nasjonale eksperter fra Nederland, uttrykt større aksept for og villighet til å fungere som aktører for nasjonale myndigheter. (Geuijen, 2008)

Forskningen på de nasjonale ekspertene viser altså at frykten for at disse opptrer som nasjonale myndigheters agenter i Kommisjonen er overdrevet. Samtidig viser den at det ikke bare er i Norge at ordningen ikke blir brukt eller fulgt opp aktivt fra myndighetshold. Beskrivelser av å være «ute av øye, ute av sinn» går igjen. (Trondal, 2008) Det samme fremgår av den begrensende forskningen som spesifikt tar for seg de norske ekspertene. Disse er tilsvarende tilbakeholdne med å la seg bruke som påvirkningsagenter for norske myndigheter og rapporterer om svært varierende oppfølging fra sekonderende myndighet. (Nes, 2009) Dette harmonerer med funnene fra de offentlige utredningene som er gjort av ordningen.

4 Fremgangsmåte og metodikk

Våren 2025 gjennomførte jeg dybdeintervjuer med 21 nåværende og tidligere nasjonale eksperter. Intervjuobjektene har bakgrunn fra forskjellige departementer og direktorater, og er eller var sekonderte til et bredt utvalg av Kommisjonens Generaldirektorater. Alle intervjuene er gjort med forutsetning om anonymitet. Jeg vil heretter fremstille funnene fra disse intervjuene, som utgjør det originale kunnskapsgrunnlaget for denne rapporten.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. En intervjuveileder lå til grunn for samtlige intervjuer, men individuelle svar ble fulgt opp med oppfølgingsspørsmål hvor dette var behov for.

5 Funn fra intervjuer

5.1 Overordnet innstilling til ordningen

Informantene er nær unisont fornøyde med oppholdet som nasjonale eksperter og mener at ordningen er en styrke for Norge. Flere tar opp at dette tross alt er den eneste veien inn i Kommisjonen for nordmenn og mener den gir viktig innsikt i hvordan EU-maskineriet fungerer.

Flere mener ordningen burde utvides og at Norge burde skalere opp antallet nasjonale eksperter. Det er imidlertid få tilløp til å sette dette i sammenheng med den strategiske nytten flere eksperter på viktige områder kan ha for Norge. Snarere ser informantene stort sett på ordning som kompetanseheving og en mulighet for informasjonsspredning om EU/EØS som man burde benytte seg av i større grad.

Noen informanter viser imidlertid til at ordningen er dyr og at den vil være av begrenset verdi om den kun fungerer som et kompetansehevingstiltak for den enkelte. Dette settes i sammenheng med begrenset bruk av de nasjonale ekspertenes kompetanse når disse vender tilbake til Norge. Blant informantene som trekker frem dette aspektet ved ordningen, ytrer flere et behov for en mer helhetlig og gjennomtenkt plan for hvordan ordningen kan anvendes på en mer formålstjenlig måte.

Enkelte av informantene er mer avmålte til ordningen, men disse tilfellene er ofte knyttet til dårlige personlige opplevelser og erfaringer som nasjonal ekspert. Disse utgjør et lite mindretall blant informantene. Det store flertall er jevnt over fornøyd med ordningen og egen opplevelse.

På spørsmål om det er behov for en bredere og mer gjennomgripende strategi for ordningen, er informantene delte. Enkelte er positive til en mer samordnet og eksplisitt visjon om hva man ønsker å oppnå med ordningen fra norsk hold, samt til hvordan man skal bruke nasjonale eksperter underveis i oppholdet deres. Blant disse trekkes det frem at man bør være tydeligere fra norsk side om hvor i Kommisjonen man ønsker å plassere norske eksperter.

Andre er skeptiske til en slik strategi. Ofte er ikke denne skepsisen knyttet til noen dypere beveggrunner, men heller ressursbetraktninger. Det trekkes frem at gjennomføringen av en slik strategi vil være ressurskrevende, og disse informantene spør om det vil koste mer enn det smaker. Enkelte er også usikre på om de forskjellige aspektene ved ordningen lar seg forene i én strategi. Disse informantene mener at erfaringene og realitetene i jobben er for uensartede til at dette er hensiktsmessig.

5.2 Rolleforståelse og påvirkning

Informantene utviser gjennomgående forståelse for og bevissthet rundt dobbeltrollen deres som nasjonale eksperter. De er alle klare på at deres lojalitet skal ligge, og ligger, hos Kommisjonen, men at de løpende må forholde seg til dilemmaer rundt hvordan de skal forholde seg til myndighetene hjemme i Norge.

Ingen av informantene uttrykker å ha opplevd press eller noen forventning fra norsk side om at de skal fungere som påvirkningsagenter for norske interesser i

Kommisjonen – i enkeltsaker eller generelt. Flere av dem gir snarere uttrykk for en forsiktighet blant deres kollegaer i Norge: Man ønsker ikke å skape et inntrykk av at man forsøker å bruke de nasjonale ekspertene som påvirkere på noe vis.

Enkelte av informantene beskriver likevel en uuttalt forventning om at man holder øyne og øre åpne i sitt daglige virke og følger med på saker og utviklinger som kan bli viktige for Norge. Dette er ikke en unison opplevelse blant ekspertene, men den går igjen blant de utsendt fra delene av norsk embetsverk som har det mest strategiske synet på ordningen og som jobber tettest med den.

Noen få av informantene er også åpne om at de ser det som en del av sin rolle å fremme norske interesser. De anser seg ikke som lobbyister for Norge, men er kjent med norske posisjoner i aktuelle politiske spørsmål og fremmer disse i interne diskusjoner i Kommisjonen.

Atter andre er avvisende til enhver antydning om at de har noen form for plikt eller ansvar for å holde norske myndigheter oppdatert eller å løpe deres ærend. Informantene som gir uttrykk for denne holdningen, betoner i stor grad lojaliteten til Kommisjonen og er gjennomgående svært forsiktige med hvilken informasjon de deler med utenforstående.

Holdningene spenner med andre ord bredt i hvordan informantene ser på rollen sin. Dette gjenspeiles i informantene forståelse av handlingsrommet for å dele informasjon.

Majoriteten av informantene trekker et tydelig skille mellom offentlige og ikke-offentlige dokumenter, hvor de ikke deler sistnevnte med norske kollegaer. Noen få forteller at de også deler ikke-offentlige dokumenter, men at dette gjøres etter en etisk vurdering og kun til norske kollegaer de har tillit til. Flere nevner den utbredte praksisen i Kommisjonen med å strategisk lekke dokumenter, men det er ikke klart om eller i hvilken grad disse selv er med på å lekke dokumenter.

Noen av informantene som sier at de ikke deler andre dokumenter enn de som er offentlig tilgjengelige, forteller at de derimot deler rykter, oppsummeringer av prosesser og ikke-offentlig informasjon på mer uformelt og muntlig vis – gjennom samtaler eller i andre fora for informasjonsutveksling.

Den fremste kilden til påvirkning de fleste informantene vedkjenner seg, er den som foregår ved å enkelt og greit minne europeiske kollegaer på at EØS-landene finnes, samt sikre at Norge, EØS eller tilsvarende formuleringer er nevnt i relevante dokumenter. Arbeidet strekker seg her fra å påpeke EØS-relevans hvor denne er glemt, til aktivt å jobbe for at Norge er nevnt i dokumenter og sammenhenger hvor det ikke er like klart at vi har noen plass.

Enkelte informanter hevder i denne sammenheng at slikt arbeid fra de nasjonale ekspertenes side har sikret Norge tilgang til og inkludering i initiativer og politikk hvor vi ellers ikke ville vært tatt med, eller måtte ha forhandlet oss til en plass i etterkant.

5.3 Kontakt med norske myndigheter

Informantene gir vidt forskjellige svar på hvor ofte de er i kontakt med norske myndigheter. Frekvensen på møter, samtaler eller annen formell eller uformell kontakt, strekker seg fra ukentlig til et par ganger i året. Flere av informantene opplever tett oppfølging fra departement eller direktorat i Norge, mens andre beskriver en opplevelse av å være ute av øye, ute av sinn i Brussel.

De fleste befinner seg i midten av dette spekteret. De aller fleste av informantene svarer at de er i kontakt med norske myndigheter eller kollegaer i en eller annen form annenhver uke til månedlig.

Formen denne kontakten tar, skiller seg fra informant til informant. De fleste har til felles at det ikke er planlagt eller bestemt noen strukturert plan for møter eller informasjonsutveksling mellom den nasjonale eksperten og utsendende enhet i Norge. Mange av informantene har selv måttet ta initiativ til kontakt med norske myndigheter og opplever at de selv må passe på at denne forekommer.

Av informantene som har hatt tettest kontakt med kollegaer i Norge, er det to momenter som går igjen: Fartstid i byråkratiet i Norge og hvor proaktiv utsendende myndighet er i EU-arbeidet.

Flere av informantene viser til at kontakten har vært vedvarende og hyppig, da de har et bredt nettverk i departementer eller andre enheter i Norge. De vet derfor hvem de skal kontakte for å dele informasjon, og myndighetene i Norge vet hvem de er og har derfor lettere for å ta kontakt med dem.

De andre tilfellene preget av hyppig kontakt, angår som regel nasjonale eksperter utsendt fra enheter i Norge med en proaktiv tilnærming til EØS-arbeidet. Disse opplever at man fra norsk side er tett på og har et stort ønske om informasjonsutveksling.

Én av informantene uttrykker at økt kontakt med norske myndigheter kan gå på bekostning av arbeidet i Kommisjonen, men ekspertene er ellers enstemmige i at de ønsker mer kontakt. Flere uttrykker at den manglende kontakten gjør at norske myndigheter går glipp av saker de kunne blitt informert om.

Enkelte av informantene har vært plasserte i roller med direkte eller indirekte ansvar for viktige politikkområder for Norge og Europa generelt, men likevel opplevd liten interesse fra norske myndigheter.

Det samme spekteret i tilbakemeldinger gjør seg gjeldende for kontakt med spesialutsendingene ved EU-delegasjonen. Noen av informantene har hyppig kontakt med spesialutsendingene på sitt fagområde, mens andre har lite kontakt. Noen få informanter forteller om en opplevelse av at spesialutsendingen ikke virker å anse området ekspertene jobber på som relevant og derav avstår fra kontakt.

5.4 Ivaretagelse av kompetanse i etterkant

Nesten samtlige av de nåværende nasjonale ekspertene intervjuet for denne rapporten har bekymringer knyttet til hvordan kompetansen deres vil bli ivaretatt og benyttet når de vender tilbake til arbeidsplassene sine i Norge. De fleste oppfatter det som personlig berikende å være nasjonal ekspert og et stort kompetanseløft.

De aller fleste har tidligere kolleger eller bekjente som har fortalt om en skuffende retur til Norge og hvordan kompetanse kun i begrenset grad blir hensyntatt. Dette virker også å være en tematikk de nasjonale ekspertene hyppig diskutere seg imellom og som er et kjent problem i miljøet.

Enkelte har forsøkt å proaktivt ta kontakt med arbeidsgiver i Norge for å planlegge returen, mens andre frykter at kompetansen deres ikke vil veie tungt eller forme arbeidsoppgavene deres når de vender tilbake til Norge. Det er også en utbredt oppfatning og misnøye med at oppholdet i Brussel ikke virker meritterende i Norge, og kan hemme karrierefremgang i det norsk byråkrati.

Enkelte av informantene slår derimot fast at enhetene de er utsendt fra har gode rutiner for å ivareta kompetansen de vender hjem med. Dette dreier seg ofte om utsenderne som er ambisiøse i EØS-politikken, og som har lang erfaring med å sende ut og få tilbake nasjonale eksperter.

Blant de tidligere nasjonale ekspertene er erfaringene delte. Flere forteller om en skuffende tilbakekomst til Norge, men flere er også tilfreds med hvordan hjemkomsten gikk. Selv om de ikke landet i en rolle hvor EU-kompetansen umiddelbart lot seg omsette, forteller flere at dette endret seg med tiden og at kompetansen har kommet til sitt rette.

5.5 Rolle i Kommisjonen

Samtlige av informantene slår fast at de opplever å bli behandlet mer eller mindre likt som nasjonale eksperter fra EU-land og faste ansatte i Kommisjonen. Norske nasjonale eksperter nyter et godt rykte og får raskt ansvar og muligheter til å jobbe på viktige politikkområder i enhetene de er sekondert til.

De formelle grensene for hvilke arbeidsoppgaver en nasjonal ekspert skal kunne betjene, sklir ofte ut, ifølge informantene. De ender ofte opp med å representere Kommisjonen utad og enkelte har fattet beslutninger på Kommisjonens vegne i form av blant annet anskaffelsessaker.

Enkelte av informantene opplever at de mest spennende oppgavene går til de faste ansatte i Kommisjonen, men i slike tilfeller virker det ikke å være noen forskjell på norske eksperter og nasjonale eksperter fra medlemslandene. Skillet er snarere mellom faste ansatte og nasjonale eksperter.

Flere forteller om en utbredt oppfatning i Kommisjonen av at de nasjonale ekspertene er der som representanter for hjemstatene sine. De benyttes til å lekke informasjon til medlemslandene, til å teste kontroversiell politikk og som sparringpartnere før Kommisjonsansatte skal møte representanter fra medlemsstatene. Dette gjør seg også gjeldende for Norge og de norske ekspertene. Ansatte i Kommisjonen viser ofte interesse for hva Norge synes om en sak og hvilke praktiske erfaringer man har gjort seg på et gitt politisk område eller i spesifikke spørsmål.

De aller fleste av informantene forteller om at det vitses og ytres sleivete kommentarer om at de nasjonale ekspertene er spioner eller agenter for medlemsstatene. Dette oppleves imidlertid ikke som ondsinnet eller ekskluderende av informantene selv.

5.6 Betingelser og goder

Det er stor frustrasjon blant mange av informantene om ulike arbeidsbetingelser og goder under oppholdet. Særlig gjør dette seg gjeldende blant de som opplever å ha kommet dårligere ut av det enn andre nasjonale eksperter. En stor andel av informantene er tilsvarende fornøyd med ordningene og betingelsene de er utlånt under.

Det er likevel en majoritet av informantene som etterspør større likhet og samkjøring av betingelsene for nasjonale eksperter. Enkelte av dem som har vært utsendt ekspert i flere omganger, forteller om å få merkbart dårligere betingelser fra den ene utsenderen til den andre.

Mye frustrasjon knytter seg her til HR-avdelinger hos utsenderne og en opplevelse av at man går opp stiene på nytt hver gang man sender ut en nasjonal ekspert.

Flere opplever å ha fått dårlig veiledning rundt praktiske og juridiske aspekter ved å flytte utenlands, og enkelte forteller om byrdefulle konsekvenser som en følge av mangelfull informasjon.

6 Vurdering av funnene og ordningen

Norske nasjonale eksperter er i hovedsak fornøyde med ordningen og tilfreds med tiden som utsendt nasjonal ekspert. De fleste opplever utsendelsen som personlig berikende og et stort kompetanseløft. De forteller også om anledninger hvor de har kunnet fremme norske synspunkter og Norges sak gjennom uformelle kanaler eller ved å etterse at vi er EØS-perspektivet ivaretas hvor vi har krav på det.

Flere av de nasjonale ekspertene opplever også tett oppfølging fra enhetene de er utsendt fra i Norge, og stor interesse for feltene de jobber med. Dette gjelder særsilt for de nasjonale ekspertene som er utsendt fra departementer og direktorater med en ambisiøs EØS-politikk.

Samtidig er oppholdene til majoriteten av de nasjonale ekspertene preget av vedvarende problemer med lang forhistorie. De fleste opplever i varierende grad manglende interesse fra norske myndigheter. De er ofte overlatt til seg selv og må selv ta initiativ til at kontakt med Norge blir etablert og ivaretatt.

Flere opplever uklare forventning fra norske myndigheter, og en manglende strategi for hva de nasjonale ekspertene betyr for Norge og hvordan de skal brukes. Resultatet blir i flere tilfeller at de er overlatt til seg selv under oppholdet i Kommisjonen og en opplevelse av at tiden har liten verdi utover å være et kompetanseløft for dem selv.

Majoriteten av de nåværende ekspertene frykter at kompetansen deres ikke vil bli ivaretatt ved retur til Norge, selv om det er tegn til at denne frykten kan være overdreven i noen tilfeller. Manglende kontakt med norske myndigheter kan være medvirkende til dette.

Informantenes opplevelse av ordningen med nasjonale eksperter er delte. Det som imidlertid er klart, er at problemene de opplever har vedvart og vært kjent i flere tiår. Dette tyder på at man til tross for forsøk på forbedring, i begrenset grad har klart å tekkes de grunnleggende problemene som har fulgt ordningen.

En av røttene til mange av problemene, og utfordringene med å løse dem, virker å være mangelen på en tydelig strategisk tilnærming til ordningen og hvordan man ønsker å bruke den. For eksempel er det rom for å være klarere med de nasjonale ekspertene om hva man forventer av dem, og hvilken rolle de antas å ha fra norsk myndighetshold, før man går på akkord med lojalitetsplikten til Kommisjonen.

Tilsvarende er det rom til å være tydeligere med utsenderne om hva som forventes av dem om de sender ut eksperter.

Her vil mitt forslag være en krystallisering av den strategiske rollen til de nasjonale ekspertene som viktige informasjonskanaler, veivisere og norske noder i Kommisjonen. Man behøver ikke å gå i en fransk eller svensk retning med å konkret peke på nasjonale eksperter som påvirkningsagenter i dette henseende, men snarere konkretisere det rommet man allerede ser at norske nasjonale eksperter jobber innenfor i dag.

Det bør legges tydelige føringer for hva man forventer av kontakt og informasjonsutveksling mellom Norge og de nasjonale ekspertene, samt hvordan denne skal foregå. Denne må være hyppig og strukturert nok til at man kan plukke opp saker av viktighet og holde forholdet mellom partene varmt.

Man bør tilsvarende tydeliggjøre hvilke forventninger man har til de nasjonale ekspertene som norske representanter i Kommisjonen. Dette betyr ikke at man skal bruke dem som lobbyister, men at man gjør det klart at man forventer at de forklarer Norges syn på saker der det er relevant og at de etterser at Norge er inkludert der vi har krav på det.

Her dreier det seg om å løpende holde de nasjonale ekspertene oppdatert om Norges posisjoner i viktige saker og bevisstgjøring rundt hvilke typer saker som er EØS-relevante.

På lengre sikt bør man gjøre en dypere vurdering av om ordningen slik den er i dag fungerer optimalt. For mange av de nasjonale ekspertene er utplassert på områder som ikke fatter interessen til eller oppleves som viktige av norske myndigheter eller ansatte ved EU-delegasjonen. I slike tilfeller blir ordningen en svært dyr øvelse i kompetanseheving. De informantene som forteller om mistriksel i rollen er også de som opplever at de befinner seg i en slik situasjon.

Man bør vurdere å sentralisere utvelgelsen av hvor man plasserer nasjonale eksperter, samt rekrutteringen av disse. Én utsendende enhet vil i mye større grad kunne tenke strategisk om ordningen enn den desentraliserte strukturen man har i dag. Ved en slik nyordning kan det tenkes at det absolutte antallet norske nasjonale eksperter går ned. Det viktigste er at eksperter er utplassert på områder i Kommisjonen hvor norske interesser er sterke og at disse følges opp tett.

Tilrådsninger:

1. Tydeliggjør forventninger til den enkelte nasjonale ekspert og utsendende enhet i et universelt forventningsdokument. Dette bør spesifisere rutiner for kontakt, hvilke forventninger man har til informasjonsutveksling og den nasjonale ekspertens rolle som spreder av Norges perspektiv i Kommisjonen. Dokumentet

bør også spesifisere de nasjonale ekspertenes plikt til å etterse at EØS-relevans sikres der den hører hjemme.

2. Utred muligheten for sentralisering av ordningen med nasjonale eksperter.

Norge må bruke de få anledningene vi har til å sikre informasjon om, og innvirkning på, EUs politikk. Administrasjon av ordningen med nasjonale eksperter bør sentraliseres i én enhet som har utsyn over hvor i Kommisjonen det bør plasseres nordmenn og som kan rekruttere passende kandidater til å fylle disse stillingene. Her bør kvalitet prioriteres over kvantitet.

7 Konklusjon

Norges nasjonale eksperter er enda viktigere for oss enn tilsvarende utsendinger er for andre EU-land. De er Norges eneste tå inn i EU-systemet og vi burde vurdere bruken av dem deretter.

Mange av de samme utfordringene man identifiserte ved ordningen for to tiår siden, går igjen i dag. Tidligere initiativer for å bedre situasjonen har tilsynelatende hatt begrenset effekt på forholdene de nasjonale ekspertene jobber under og måten de forholder seg til norske myndigheter på.

Ordningen rommer mye ubrukt potensial og nasjonale eksperter har hatt betydelig innvirkning på at norske interesser blir ivaretatt i Brussel. De jobber ofte med eller har tilgang til informasjon om saker av stor interesse for Norge, men blir ikke nødvendigvis behandlet deretter.

Oppfølging av de nasjonale ekspertene er et ressurs spørsmål. Slik ordningen administreres i dag, er det tydelig at ikke alle utsendende enheter har til rådighet eller prioriterer ressursene nødvendig for å realisere potensialet i den. Det bør derfor vurderes om det er formålstjenlig å sentralisere ansvaret for ordningen i én enhet.

8 Kilder

European Commission «Commission Decision laying down rules on the secondment to the Commission of national experts and national experts in professional training» C(2008) 6866 final

Direktoratet for forvaltning og IKT «Noregs nasjonale ekspertar i Kommisjonen» (2012)

Direktoratet for forvaltning og IKT «Utenforskapets muligheter» (2016)

Geuijen, Karin et.al. *The New Eurocrats* (2008) Amsterdam: Amsterdam University Press

Justis- og beredskapsdepartementet «Departementenes EØS-arbeid» (2021)

Murdoch, Zuzana & Geys, Benny. «Instrumental calculation, cognitive role-playing, or both? Self-perceptions of seconded national experts in the European Commission» (2012) *Journal of European Public Policy*, Vol. 19: s. 1357-1376.

Murdoch, Zuzana et.al. «Representative Bureaucracy and Seconded National Government Officials in the European Commission» (2016) *Regulation and Governance*, Vol. 10: s. 335-349.

Nes, Marte. «Norske nasjonale eksperter - ein kanal for innverknad eller gratis arbeidskraft til Brussel?» (2009) Masteroppgave ved Universitetet i Bergen

Trondal, Jarle. «Governing at The Frontier of The European Commission» (2006) *West European Politics*, Vol. 29: s. 147-160.

Trondal, Jarle et.al. «The Compound Machinery of Government: The Case of Seconded Officials in the European Commission» (2008) *Governance*, Vol. 21: s. 253-274.

Trondal, Jarle et.al. «On Trojan Horses and Revolving Doors: Assessing the Independence of National Officials in the European Commission» (2015) *European Journal of Political Research*, Vol. 54: s. 249-270.

Utenriksdepartementet «St.meld. nr. 23 (2005–2006): Om gjennomføring av europapolitikken» (2006)

Utenriksdepartementet «Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner» (2008)

Utenriksdepartementet «NOU2012:2 - Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU» (2012)

Utenriksdepartementet «NOU2024:7 - Norge og EØS: Utvikling og erfaringer» (2024)

Utenriksdepartementet «EU/EØS-håndboken» (2025)

Walaas, Elisabeth. «Innlegg ved konferanse om Nasjonale eksperter» (2009)