

# Teknisk ekspertise kan være en politisk ressurs



En utbredt begrunnelse for å delegere makt til uavhengige ekspertbyråer er at de bare befatter seg med tekniske spørsmål. De tar avgjørelser basert på vitenskapelige vurderinger eller andre typer ekspertise, uten politisk innblanding. Kravet om objektive vurderinger kan være en kilde til makt, innflytelse og legitimitet, men kan også brukes til å begrense byråers makt.

Av Trym Nohr Fjørtoft

Stadig flere politikkoppgaver blir delegert til uavhengige forvaltningsorganer. Det gjelder både i Norge og på EU-nivå. EU har etablert en hel rekke uavhengige byråer innenfor vidt forskjellige politikkområder – fra matsikkerhet og medisiner til grensekontroll, politisamarbeid og miljø. Som Andreas Eriksen skriver i dette nummeret, har tilsyn og direktorater en lang historie også i Norge. Også her ser vi en utvikling mot stadig større institusjonell autonomi for uavhengige forvaltningsorganer.

Når makt til slike uavhengige organer skal forsvares, er det svært ofte deres tekniske ekspertise som trekkes frem. Europakommisjonen står fast på at EU-byråene leverer rent tekniske vurderinger som ikke er påvirket av politiske hensyn.<sup>1</sup> Implisitt her ligger en antakelse om at arbeidsdelingen mellom politikere og byråer er klar: Politikere setter mål, gjør politiske vurderinger og verdivurderinger, mens byråene finner den mest effektive måten å nå målene på. Dette skillet mellom mål og virkemidler er velkjent også i en norsk kontekst.

For at denne modellen skal fungere, er man avhengig av at denne tekniske, nøytrale ekspertisen er mulig å oppnå. Mange argumenterer (også i dette nummeret) for at politiske verdivurderinger ofte er uunngåelig i uavhengige byråer. Likevel kan det å *fremstå* som objektiv – altså inntrykket av å være et rent teknisk organ – være en viktig politisk ressurs for uavhengige byråer. Det kan også være en politisk ressurs for de som vil kontrollere og holde tilbake byråenes makt. Et illustrerende eksempel er forhandlingene om et nytt mandat for det europeiske grense- og kystvaktbyrået, Frontex, etter flyktningkrisen i 2015. Her sto objektive kriterier og teknisk ekspertise sentralt.

## Ulike typer teknisk ekspertise

Europakommisjonen skriver altså at EU-byråenes fremste styrke er at de baserer seg på rent tekniske vurderinger. Hva slike vurderinger er basert på, varierer mellom fagfelt. Innenfor mange fagområder er

randomiserte, kontrollerte eksperimenter (RCT-er) ansett som gullstandarden. I helsefag bruker en slike studier for å finne ut om en bestemt type behandling virker. En sentralbank er et annet kroneksempel på et uavhengig forvaltningsorgan. Her gjøres ingen randomiserte eksperimenter, men kunnskapsbasen er likevel sterk og konsensuspreget: Økonomifaget har et sett allment aksepterte verktøy, modeller og metoder som sikrer at det er mulig å gjøre «rent tekniske vurderinger».

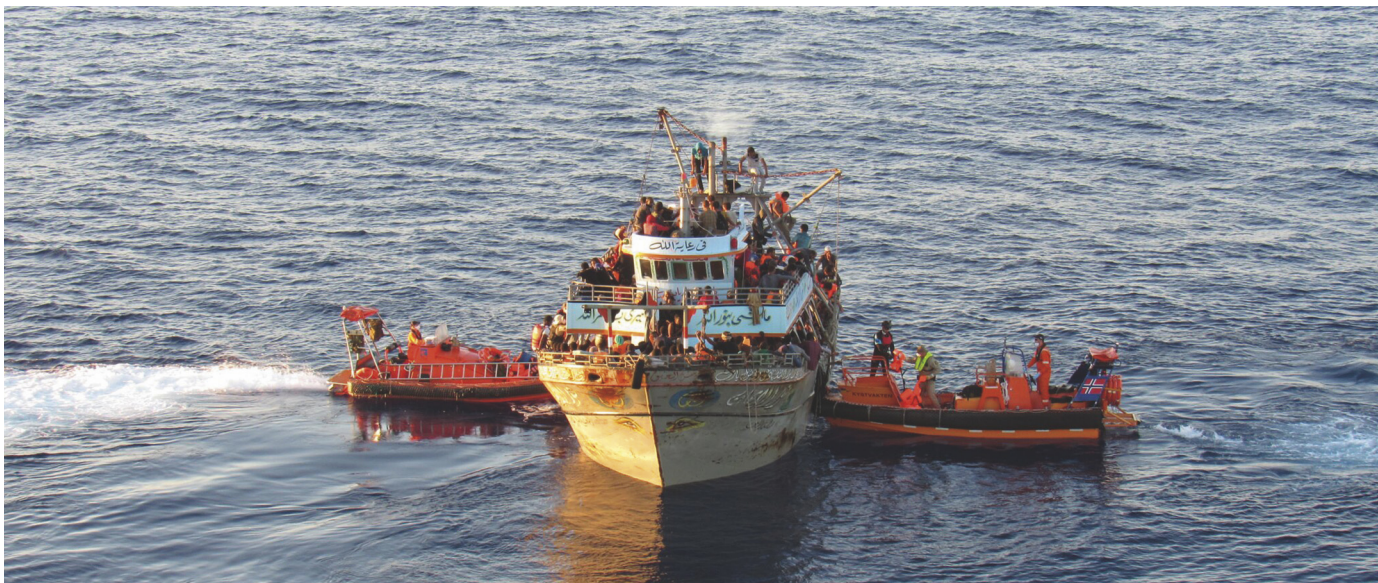
Hva skjer så når en beveger seg lenger bort fra gullstandarden og inn i fagfelt som i sin natur er preget av usikkerhet, og hvor klare vitenskapelige bevis er mindre tilgjengelig? Grensekontroll er et slikt felt. En skulle kanskje tro at det dermed var mindre fokus på teknisk ekspertise her. Analysen min viser at det ikke er tilfellet. Men kunnskapen er basert på en annen type ekspertise: risikoanalyse.



Risiko har vokst frem som en allmenn tilnærming til å forbedre kvalitet, effektivitet og rasjonalitet i politikkutforming.

Flere forskere har pekt på hvordan *risiko* har vokst frem som en allmenn tilnærming til å forbedre kvalitet, effektivitet og rasjonalitet i politikkutforming.<sup>2</sup> Risikobaserte tilnærminger er utbredt i finans, miljø, matsikkerhet, kjemikalier – hele spekteret av politikkområder.<sup>3</sup> I politiarbeid og grensekontroll må risikoanalyse forstås som en type etterretning, som igjen legger føringer for det konkrete arbeidet «på bakken». Et eksempel kan være det norske politiet.

Med etterretningsdoktrinen, innført i 2014, og nærpoltireformen fra 2015 har ideen om *etterretningsbasert* politiarbeid fått fotfeste. Dette er en datadreven tilnærming. Christin Thea Wathne,



Frontex operasjoner skal være basert på objektive og nøytrale kriterier, men skillet mellom politikk og teknikk er ikke alltid så klart. Bildet er fra norske styrkers deltakelse i den Frontex-ledede operasjonen Triton i 2015. Foto: Kriplos.

Helene Gundhus og Niri Talberg skriver i en kronikk at «politiansatte redefineres (...) til 'innhentere' av 'data' som skal gjøres om til kunnskap av analytikere». <sup>4</sup> De beskriver hvordan denne utviklingen kan frata politiansatte autonomi og bidra til oppsplitting av arbeidsoppgavene. Etterretningsdoktrinen har altså konkrete konsekvenser for hvordan politirollen utføres.

I Frontex har risikoanalyse helt siden begynnelsen vært sentralt: Det har vært omtalt som kjernen av alle Frontex-aktiviteter. <sup>5</sup> Risikoanalysen i Frontex er i hovedsak orientert mot ytre omstendigheter: Målet er å danne et bilde av situasjonen ved EUs yttergrenser med søkelys på ytre «trusler». Dette har vært et relativt ukontroversielt mandat. Men noe skjedde med flyktningkrisen i 2015. Ikke bare fikk Frontex mer ressurser, det fikk også mer makt – blant annet makt til å vurdere medlemsstatenes interne sårbarheter og til å intervensjonere om et land ikke følger opp anbefalingene fra byrået. En slik oppgave er betydelig mer politisk sensitiv enn vurderingen av ytre trusler.

### Mer makt til Frontex

To nyvinninger er spesielt viktige i Frontex-forordningen fra 2016 (2016/1624). For det første fikk Frontex en begrenset, men viktig «intervensjonsrett». Dette innebærer at Frontex nå kan gå inn i en medlemsstat med personell eller utstyr hvis forholdene ved yttergrensene tilsier det. En slik intervensjon må godkjennes i Rådet – en tydelig begrensende faktor. Men dette er likevel en overføring av suverenitet på et område hvor medlemsstatene historisk har vært svært tilbakeholdne. Den andre store nyvinningen er den såkalte sårbarhetsvurderingen. Frontex ble i 2016 pålagt å vurdere hver enkelt medlemsstats evne og beredskap til å «håndtere utfordringer ved yttergrensene». Hver medlemsstat må rapportere detaljerte data til Frontex, for eksempel antall ulovlige grensepasseringer, kapasitet, utstyr – helt ned til antall hunder og endoskoper i grensevaktenhetene. <sup>6</sup> Frontex sammenstiller så en årlig rapport for hver stat.

Dette kan kanskje virke uskyldig, men sårbarhetsvurderingen var et av de mest omstridte temaene da forordningen skulle forhandles. Der risikoanalysen stort sett ser utover, ser sårbarhetsvurderingene innover: De vurderer hver enkelt medlemsstats interne forhold. Dette er politisk sensitivt, og tidligere forsøk på å gi Frontex en slik kapasitet har mislyktes. En annen grunn til at sårbarhetsvurderingene er viktige,

er at de manglene man oppdager, kan utløse anbefalinger fra Frontex. Om et land ikke etterlever anbefalingene det får, kan byrået sette i gang en prosess som i ytterste instans kan ende i en «intervensjon» fra byrået (som nevnt over), eller i gjeninnføring av indre grensekontroll mot landet. Det er altså makt forbundet med disse vurderingene. Og makten blir stadig større: Frontex fikk enda et nytt mandat i 2019. De nevnte nyvinningene er videreført i 2019-forordningen. Men i tillegg har Frontex for første gang fått mandat til å ansette eget personell. Frontex har i løpet av 2020 ansatt egne grensevakter, og vi forventer å se Frontex-uniformerte grensevakter ved yttergrensene i løpet av 2021.

Sårbarhetsvurderinger er et virkemiddel basert på ekspertise og faktainnsamling, men på et politisk sensitivt område og med potensielt betydelige konsekvenser. Hvordan gikk medlemsstatene med på å gi den typen makt til Frontex?

### Kravet om objektive kriterier

Noe av svaret er å finne i kravet om objektive kriterier. Vi har allerede sett at teknisk ekspertise kan være en viktig kilde til legitimitet. Og sant nok, da 2016-forordningen ble forhandlet frem, sto ideen om objektiv, nøytral kunnskap sentralt.

Man kan tolke innføringen av sårbarhetsvurderinger som et forsøk på å avpolitiserer deler av den felleseuropeiske grensekontrollen. Da EU-kommisjonen presenterte sitt forslag til en ny forordning på tampen av 2015, skrev den at til tross for flere politiske anmodninger unnlot flere av de mest berørte medlemsstatene å be om hjelp fra Frontex. Byrået ble da stående på sidelinja, ute av stand til å intervensjonere. <sup>7</sup> Kommisjonen foreslo derfor å etablere en objektiv, faktabasert mekanisme som kunne identifisere sårbarheter og iverksette tiltak uten å gå veien om politiske anmodninger. Sårbarhetsvurderinger kan altså forstås som kunnskapsgrunnlaget for en relativt drastisk intervensjonsmekanisme.

Men kommisjonen spesifiserte i liten grad hvordan denne mekanismen skulle se ut, hvilke metoder som skulle ligge til grunn, og så videre. Dette bekymret noen av medlemsstatene. For eksempel skrev underhuset i det rumenske parlamentet i sitt høringsssvar at «the analysis of vulnerabilities should be based on measurable and unitary criteria and should reflect, in an objective way, the real situation in the respective Member State» (min utheving). <sup>8</sup> Dette er en påfallende eksplisitt





Frontex er omstridt i mange land. Det er en av grunnene til at EU-landene har arbeidet for objektive kriterier for intervensjon fra denne grensestyrken til EU. Foto: Hodei Torres.

bekymring rundt den *epistemiske* kvaliteten til sårbarhetsvurderingene – altså hvorvidt den genererer pålitelig kunnskap om de faktiske forhold. I senere forhandlingsrunder ble disse bekymringene hørt. I den endelige lovteksten står det at sårbarhetsvurderingene skal være basert på en felles metodologi, basert på objektive indikatorer.

Resultatet er en prosedyre som i stor grad er basert på kvantitative indikatorer og mål. Dette er en kontrast til den allerede eksisterende risikoanalysen, som riktignok bruker statistiske indikatorer, men i stor grad også baserer seg på kvalitative analyser. Den første utgaven av sårbarhetsvurderingens metodologi sier at medlemsstatene skal rapportere tallfestede trusselnivåer basert på blant annet antall ulovlige grensepasseringer og ankomster med forfalskede dokumenter. Landene må også rapportere på kapasitet: alt fra antall betjenter som har mottatt opplæring, via utstyr, kjøretøy og fartøy til detaljert statistikk på hver enkelt grenseeksosjon og kontrollpunkt. Det samme dokumentet sier eksplisitt at de objektive kriteriene vil «sikre at sårbarhetsvurderingen blir en teknisk heller enn en politisk øvelse».<sup>9</sup>

Vi ser en sterk tiltro til skillet mellom det politiske og det tekniske. Medlemsstatene stoler på at kravet om objektive vurderinger kan holde Frontex i sjakk: Så lenge man sikrer at prosedyren er basert på «den reelle situasjonen» i medlemslandene, har man en viss beskyttelse mot vilkårlig bruk av mekanismen. Dette gir mening. Men hvordan oppnår en et objektivt, nøytralt kunnskapsgrunnlag i praksis?

Når en leser metodologidokumentet eller snakker med analytikere, er det ikke klart hvilke kriterier som brukes for å klassifisere noe som en sårbarhet. Det er heller ikke klart hvilke sårbarheter som utløser anbefalinger, og hvilke som ikke gjør det. Det ser altså ut til at rommet for skjønnsmessige vurderinger ikke forsvinner med innføringen av kvantitative indikatorer. I det samme metododokumentet advares sågar mot å stole for mye på tallfestede mål: «Expressing risk levels numerically may convey a false sense of precision to decision-makers. (...) In most cases it is recommended to rely on qualitative assessments.»<sup>10</sup>

En måte å forstå denne spenningen på er at det var politiske grunner, og ikke utelukkende ønsket om best mulig kunnskap, som lå bak

valget av en kvantitativ tilnærming til sårbarhetsvurderingen. Slik kan Frontex beskytte seg mot inntrykket av vilkårlige skjønnsvurderinger, noe medlemsstatene ville slitt med å akseptere. Tall kan være lettere for beslutningstakere å forholde seg til enn tekst og beskrivelser, både for beslutningstakere og de som skal vurderes. At kunnskap og ekspertise kan brukes symbolsk, er veldokumentert i forskningen.

Spørsmålet gjenstår likevel: Hvis det er såpass lett å se at «rent tekniske vurderinger» er et vanskelig oppnåelig ideal, og kriteriene for å evaluere sårbarheter er såpass uklare, hvorfor gikk medlemsstater likevel med på å godta denne relativt inngripende prosedyren?

Noe av svaret er at selv om sårbarhetsvurderingene er presentert som en teknisk, apolitisk øvelse, er den pakket inn i et system hvor medlemsstatene fortsatt har hendene på rattet. I det opprinnelige lovforslaget foreslo kommisjonen å gi det endelige ordet angående Frontex-intervensjoner til kommisjonen selv. Det ville vært en drastisk suverenitetsavståelse. Forståelig nok ble denne bestemmelsen forhandlet ned til noe langt mindre inngripende: Den endelige beslutningsmakten ble flyttet til Rådet, hvor medlemsstatene selv er representert. Når tiltak skal implementeres, er det altså medlemsstatene som bestemmer. Dette er fortsatt en viss avståelse av suverenitet, men til «klubben» av medlemsstater i Rådet heller enn til byråkratene i kommisjonen og ekspertene i Frontex. Selv om teknisk ekspertise kan være en kilde til makt og legitimitet, finnes det grenser.

Det som *neppe* er en del av svaret, er at medlemsstatene har blitt ført bak lyset av Frontex og kommisjonen. I deler av forskningslitteraturen blir det argumentert for at kunnskap og ekspertise kan brukes strategisk for å få aktører (for eksempel medlemsstater) til å gå med på ting som er mot deres umiddelbare interesser.<sup>11</sup> Men det er ikke sann at noen aktører simpelthen kan dekke politiske ønsker og prosjekter med et slør av rasjonalitet for å lure andre til å akseptere hva som helst. Det er vanskelig å se hvordan dette skal fungere i praksis, all den tid medlemsstatenes regjeringer sannsynligvis gjennomskuer slike forsøk like enkelt som oss forskere. Ekspertise, vitenskap og objektive standarder kan brukes politisk, men dette er ikke alltid

en kynisk og utspekulert ensidig strategi fra mektige aktører. Snarere er det et effektivt virkemiddel fordi alle aktører har tiltro til at objektive standarder og teknisk ekspertise vil tjene deres mål.

### Hva kan vi lære av historien om Frontex?

Hva kan vi lære av denne casen? Jeg vil argumentere for at vi kan trekke to lærdommer.

For det første finner vi høy tiltro til at objektivitet og nøytralitet – særlig gjennom kvantitative mål og prosedyrer – skal «beskytte» mot politisk innblanding. Kravet om objektive kriterier ble bevisst brukt i forhandlingen av 2016-forordningen – for å etablere en felles forståelse, for å minimere konflikt og for å tøyne et Frontex med stadig mer makt. Alle aktører – kommisjonen, medlemsstatene og Europaparlamentet – viste tiltro til at objektive kriterier med høy grad av kvantifisering ville oppnå disse målene. Samtidig virker det tydelig for oss på utsiden at Frontex er nødt å innta en politisk rolle enten det vil eller ikke, for eksempel når en bestemmer hva som skal kategoriseres som en sårbarhet, og hvilke anbefalinger en skal komme med. Vi kan anta at lignende paradokser vil oppstå i mange organisasjoner som ikke bygger på harde vitenskapelige prosedyrer, og som opererer innenfor områder preget av mye politisk konflikt.

For det andre et mer generelt poeng: Skillet mellom politikk og teknikk er ikke alltid så skarpt. Tallmaterialet som rapporteres inn i sårbarhetsvurderingene, må analyseres og omsettes i anbefalinger. Den jobben innebærer prioriteringer og vektlegging av premisser – kort sagt: verddivurderinger. En kan ikke ønske dette vekk gjennom å insistere på objektiviteten til en prosedyre. Jeg argumenterer ikke for å gi opp idealet om presisjon i vurderingene og et godt faktagrunnlag for politiske avgjørelser. Dette er heller et empirisk poeng: Ikke alle ting lar seg måle helt presist. Risikoen er at man, ved å insistere på en prosedyres tekniske og apolitiske natur, kamouflerer de politiske vurderingene som uunngåelig inngår i den.

Forfatteren er stipendiat på REFLEX: Democracy and Expert Rule: The Quest for Reflexive Legitimacy, ARENA-Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo.

### Referanser

- Commission of the European Communities. "Communication from the Commission on the operating framework for the European regulatory agencies." Brussels, 2002.
- European Commission. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders." COM(2015) 673, 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0673>.
- Frontex. "Common Vulnerability Assessment Methodology." Warsaw, 2016. [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Decision/2016/MB\\_Decision\\_39\\_2016\\_on\\_adopting\\_the\\_CVAM1.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_39_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf).
- Horii, Satoko. "The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls." *European Politics and Society* 17, no. 2 (2016): 242–58. <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1121002>.
- Paul, Regine. "Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control." *Journal of European Integration* 39, no. 6 (2017): 689–706. <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1320553>.
- Paul, Regine, Frédéric Boudier, og Mara Wesseling. "Risk-based governance against national obstacles? Comparative dynamics of Europeanization in Dutch, French, and German flooding policies." *Journal of Risk Research* 19, no. 8 (2016): 1043–62. <https://doi.org/10.1080/13669877.2015.1074936>.
- Romanian Chamber of Deputies. "Summary of the Opinion on the Communication 'A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external border' – COM (2015)673," 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/parlements\\_nationaux/com/2015/0671/RO\\_CHAMBER\\_CONT1-COM\(2015\)0671\(SUM\)\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2015/0671/RO_CHAMBER_CONT1-COM(2015)0671(SUM)_EN.pdf).
- Rothstein, Henry, Olivier Borraz, og Michael Huber. "Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe." *Regulation and Governance* 7, no. 2 (2013): 215–35. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01153.x>.

### Noter

1. Commission of the European Communities, "Communication from the Commission on the operating framework for the European regulatory agencies" (Brussels, 2002).
2. Se for eksempel Henry Rothstein, Olivier Borraz, og Michael Huber, "Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe," *Regulation and Governance* 7, no. 2 (2013): 215–35, <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01153.x>.
3. Regine Paul, Frédéric Boudier, og Mara Wesseling, "Risk-based governance against national obstacles? Comparative dynamics of Europeanization in Dutch, French, and German flooding policies," *Journal of Risk Research* 19, no. 8 (2016): 1043–62, <https://doi.org/10.1080/13669877.2015.1074936>.
4. Wathne, Gundhus og Talberg, *Er politiet på full fart i feil retning?*, Dagens Næringsliv, 22. august 2019. <https://www.dn.no/innlegg/jus/politi/politiet/er-politiet-pa-full-fart-i-feil-retning/2-1-658635>
5. Satoko Horii, "The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls," *European Politics and Society* 17, no. 2 (2016): 242–58, <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1121002>.
6. Se en fullstendig oversikt her: Frontex, "Common Vulnerability Assessment Methodology" (Warsaw, 2016), [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Decision/2016/MB\\_Decision\\_39\\_2016\\_on\\_adopting\\_the\\_CVAM1.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_39_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf), side 29–33.
7. "Despite several political calls to do so, some Member States have not activated the available border intervention mechanisms, leaving Frontex unable to intervene." European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders" (COM (2015) 673, 2015), 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0673>
8. Romanian Chamber of Deputies, "Summary of the Opinion on the Communication 'A European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external border' – COM (2015) 673," 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/parlements\\_nationaux/com/2015/0671/RO\\_CHAMBER\\_CONT1-COM\(2015\)0671\(SUM\)\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2015/0671/RO_CHAMBER_CONT1-COM(2015)0671(SUM)_EN.pdf).
9. "In this sense, the objective criteria will ensure the establishment of the Vulnerability Assessment as a technical rather than political exercise" Frontex, "Common Vulnerability Assessment Methodology" (Warsaw, 2016), [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Decision/2016/MB\\_Decision\\_39\\_2016\\_on\\_adopting\\_the\\_CVAM1.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_39_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf)
10. Frontex, "Common Vulnerability Assessment Methodology."
11. Se for eksempel Regine Paul, "Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control," *Journal of European Integration* 39, no. 6 (2017): 689–706, <https://doi.org/10.1080/07036337.2017.1320553>; Horii, "The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls."