

# Norges samarbeid med den Europeiske Union

Et «uformelt» medlemskap

KAREN REED-LARSEN

VEILEDER

Barbara Zyzak

**Universitetet i Agder, 2017**

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag



## Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon.....	1
1.1	Tema og problemstilling.....	1
1.2	Metode og kilder .....	2
1.3	Struktur.....	3
2	Begrepsavklaring: uformelt medlemskap .....	3
3	Teori.....	4
4	Funn: ekstern politikk og interne konsekvenser .....	6
4.1	EØS.....	7
4.2	Justis- og innenrikspolitikk.....	8
4.3	Nasjonal europeisering: regjering, Storting, partier og offentlig debatt.....	10
5	Diskusjon og analyse.....	11
6	Konklusjon .....	14
6.1	Kilder og litteratur .....	15
6.1.1	Nettsider og avisartikler .....	15
6.1.2	Offentlig dokumentasjon.....	16
6.1.3	Litteratur .....	16

# 1 Introduksjon

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne bacheloroppgaven er Norges rolle i den europeiske integrasjonsprosessen. Analysen vil være begrenset til en undersøkelse av statens politikk ovenfor den Europeiske Union (EU) i perioden 1994-2017. Fremstillingen vil avgrenses til EØS-avtalen, justis- og innenrikspolitikk og nasjonal europeisering. Hovedproblemstillingen er som følger: i hvilken grad kan Norges relasjon til EU betraktes som et «uformelt» medlemskap? I arbeidet med dette spørsmålet er det to underproblemstillinger i analysen: Hvordan har Norge markert seg som en aktør ovenfor EU? Og hvilke konsekvenser har samarbeidet for nasjonale forhold?

Den europeiske integrasjonsprosessen har vært et sentralt tema i norsk utenrikspolitikk siden den startet etter andre verdenskrig. Imidlertid har landets relasjon til prosjektet vært preget av ambivalens, og i perioden 1962 til 1992 leverte norske regjeringer fire søknader om forhandling av medlemskap i EEC/EF/EU (NOU 2012:2-17). I 1963 og 1967 ble inntreden forhindret av fransk veto mot britisk deltakelse, mens små majoriteter ved folkeavstemningene i 1972 og 1994 reflekterte et delt land i spørsmålet om autonomi vis-à-vis innflytelse. Norge er det eneste landet som har avvist medlemskap to ganger og er en «willing outsider» der betydningen av sosiale kløfter, økonomiske egeninteresser, verdier og identitetspolitikk ble avgjørende (Tanil, 2012:13 ff). Men til tross for at Norge ikke er medlem av EU, har samtlige regjeringer siden 1994 ført en aktiv tilpasningspolitikk. I følge *NOU 2012:2 Utenfor og innenfor — Norges avtaler med EU*, er samarbeidet med organisasjonen det største og viktigste utenrikspolitiske avtaleverket for landet. I tråd med EUs økende myndighet og interne koordinering, kanaliseres en tilsvarende større del av norsk utenrikspolitikk inn i forholdet til organisasjonen (NOU 2012: 2, NOU 2012:17).

I dag betraktes Norge som EUs nærmeste utenforland, og bortsett fra medlemmene, er det ingen andre stater som har så nære tilknytninger til EU-samarbeidet. Gjennom EØS og øvrige avtaler har Norge innført betydelige deler av EUs regelverk (Eide et al., 2003:75) og det er få deler av norsk samfunnsliv som ikke direkte eller indirekte er berørt av utviklingen (NOU 2012:2, NOU 2012:807). Norges tette integrasjon og deltakelse i det europeiske prosjektet har dermed ført til at beslutningene som vedtas i organisasjonen har stor innflytelse på landets økonomiske og politiske rammevilkår (Eide et al., 2003:75). Slik som tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre understrekte i 2011, er det relevant å vurdere Norges forhold til unionen som et «pragmatisk ønske om å påvirke der det er mulig, og- å sikre likebehandling og

forutsigbarhet [...]. Vi skal samarbeide med dem fordi de er våre nærmeste partnere og allierte» (Støre & Sejersted, 2011:387).

Aktualiteten av temaet i denne bacheloroppgaven reflekteres i den nasjonale og internasjonale utviklingen de senere årene. Da Erna Solberg inntok statsministerposten i 2013 hadde regjeringen som mål å videreføre en aktiv europapolitikk. Økt politisk kapasitet ble etablert med europaministerposten og opprettelsen av et nytt Europautvalg (Trondal & Stie, 2015:125). Difi-rapport 2016:7 konkluderte at de foretatte endringene i forvaltningen og den påfølgende større oppmerksomheten av EØS-saker har gjort det lettere å tvinge frem prioriteringer i forhold til EU (Difi, 2016, 16.12). Men internasjonalt ble det europeiske prosjektet satt på prøve i 2016 da folkeavstemningen om Storbritannias medlemskap resulterte i flertall for at landet skal forlate unionen. En av Norges største handelspartnere og allierte i EU-systemet forlater derved samarbeidet. Viktigheten av «BREXIT» gjenspeiles i statsminister Erna Solbergs ønske om at Norge var enda tettere på prosessen (Skjeggstad & Lote, 2017).

I det øvrige partipolitiske klimaet var det blandede følelser i henhold til utviklingen. Arbeiderpartiets partileder, Jonas Gahr Støre, konstaterte at det var behov for å endre kurs i Norge for å unngå å trekke landet i samme retning som Storbritannia (Krekling et al, 2016). Samtidig stryker partiet i utkast til nytt program det klare mantraet for medlemskap og påpeker både fordelene og utfordringene med EØS-samarbeidet (Ruud & Tjernshaug, 2017). Som en reaksjon på britenes beslutning om å forlate EU, fronter både Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og deler av LO at Norge skal si opp EØS-avtalen og erstatte den med handels- og samarbeidsavtaler. Hvis sistnevnte blir en realitet er trolig avtalen død og representerer enda et tilbakeskritt for europeisk integrasjon (Storeng, 2017). Men hvorvidt ordskiftet får utslagsgivende effekt gjenstår å se, og foreløpig er det flertall for status quo på Stortinget for å beholde EØS-samarbeidet (NOU 2012:275).

## 1.2 Metode og kilder

Denne bacheloroppgaven er avgrenset til Norges samarbeid med EU i perioden 1994-2017. Tidsspennet vurderes som naturlig ettersom EØS-avtalen har vært en hjørnestein i samarbeidet siden 1994. Aktualiteten av samtiden som vist i foregående avsnitt klargjør hvorfor det er relevant med analyse frem til dagens debatt. Den tematiske avgrensningen er foretatt på bakgrunn av hvordan EØS-avtalen og justissamarbeidet viser ulike sider og handlingsmuligheter ved Norges uformelle medlemskap. Samtidig vil nasjonal europeisering demonstrere hvilke konsekvenser dette har for norsk styresmakt og offentlighet.

Begrensningen med analysen er oppgavens omfang i henhold til en mulig dybdeundersøkelse. Blant annet er Norges satsing gjennom ekspertkomiteer, byråer, sivile samfunn og utenriks- og sikkerhetspolitikk utelatt, og en omfattende analyse av statsapparatet og administrasjonen er ikke mulig i denne undersøkelsen. Videre er den historiske dimensjonen og utviklingstrekk lite berørt.

Bacheloroppgaven baserer seg primært på litteratur der etablert forskning benyttes for å skape et rammeverk for analysen av Norges uformelle medlemskap i EU. Fagbøker og artikler danner derved grunnlaget for forståelsen av samarbeidets omfang, norsk handlingsrom og holdning. Egne kildeundersøkelser vil supplere analysen der jeg bruker offentlige dokumenter og andre digitale ressurser i form av nettsider og avisartikler. Dette materialet bidrar til å ytterligere belyse samfunnsdebatten, handlingsforløp og norske vurderinger. Funnene i oppgaven vil bli vurdert i henhold til teoriene som presenteres i del.3 i denne oppgaven. Teoriene er hentet fra den aktuelle forskningsfronten om EU og tredje land, og vil anvendes for å svare på tekstens problemstilling.

### 1.3 Struktur

Bacheloroppgaven er strukturert rundt fem overskrifter før teksten rundes av med undersøkelsens konklusjon. Først vil jeg foreta en begrepsavklaring der konseptet om Norges uformelle medlemskap blir definert. Deretter vil jeg gjøre rede for de teoretiske perspektivene tilknyttet europeisering, institusjonalisering, demokrati og strategier for tilpasning og innflytelse. I den fjerde delen vil jeg presentere empirien på feltet som skal svare på oppgavens problemstilling. Til slutt går jeg over til undersøkelsens analyse der jeg vurderer empirien i lys av teoriene og avslutter med oppgavens konklusjon.

## 2 Begrepsavklaring: uformelt medlemskap

Medlemsstatene i EU utgjør i tradisjonell forstand de landene som har tilsluttet seg unionens *Acquis communautaire*. Dermed er ikke-medlemmer de landene som ikke har signert traktatene, lovene og reguleringene som er vedtatt i unionen. I følge Stephan Kux og Ulf Sverdrup har tidligere forskning gjerne vurdert spørsmålet om medlemskap som en dikotomi der «you're either in or out». Men en slik form for deling er problematisk ettersom det ikke skiller mellom ulike former for deltakelse. For det første er det en økende skilnad internt i det europeiske prosjektet der stater påtar seg ulikt ansvar og status i integrasjonsprosessen. Dette er spesielt

synlig ved at ikke alle medlemslandene er deltakere i euro-samarbeidet eller Schengen, mens Norge som står utenfor velger «opt-ins» på flere politikkområder (Kux & Sverdrup, 2000:239).

For det andre tar det sted en utvidet bruk av «associate membership» i form av ulike tilknytningsavtaler som kobler EU til andre organisasjoner og land (Kux & Sverdrup, 2000:239). I 1987 ble «association» til det Europeiske Fellesskapet tolket av «European Court of Justice» som en særegent, privilegert kobling med et ikke-medlem der staten i en viss utstrekning må ta del i organisasjonens system (Hillion, 2011:9). Dette har over tid ført til vellykket eksport av EUs *acquis* og gjort den tradisjonelle dikotomien mindre anvendelig. I følge Pernille Rieker er de assosierte statene i dag gjerne EØS-land, kandidatland for medlemskap, partnerland og deltakere i den europeiske naboskapspolitikken (ENP). Som en aktør i den førstnevnte kategorien er Norge et a-typisk ikke-medlem der befolkningen har sagt nei, men oppfyller kravene til formell deltakelse. Landet har assosieringsavtaler som er omfattende og åpner for en aktiv deltakelse og tilpasning til unionens lover og reguleringer (Rieker, 2012:310 ff). I det henseende velger jeg å analysere Norges tilknytning til EU som et «uformelt medlemskap». Uformelt medlemskap definerer jeg som en assosiert posisjon der landet mangler den formelle opptaksprosessen og påfølgende stemmeretten for fullverdig deltakelse, men som gjennom avtaler, tilpasninger og «opt-ins» forårsaker at landet i realiteten reflekterer den heterogene interne integrasjonsprosessen i unionen. Deltakelse i det europeiske prosjektet er blitt et gradsspørsmål, og hvorvidt Norge kan vurderes som et uformelt medlem bør sees i lys av hvor langt landet er i denne prosessen.

### 3 Teori

Denne fremstillingen vil benytte fire teorier for å undersøke hvordan Norge påvirker og tilpasser seg EU-politikken og etablerer seg som et uformelt medlem av organisasjonen. Nedenfor vil jeg først ta for meg europeisering og ulike former for institusjonalisering av denne prosessen. Deretter gjør jeg rede for demokratiteori og avslutter med konseptet om «pace-setter», «foot-dragging», «fence-sitting» og «least resistance».

I den etablerte litteraturen forstås europeisering som er interaksjon og integrasjon mellom EU og dets medlemmer eller ikke-medlemmer. Hovedskillet i forskningen går mellom undersøkelser som enten anvender et «bottom-up» eller «top-down» perspektiv. Førstnevnte analyserer hvordan stater og nasjonale aktører former unionens policy, politikk og styresett gjennom å laste opp landets interne interesser (Börzel & Panke, 2016:111). «Top-down» undersøker europeisering som en prosess der integrasjon av institusjoner på det europeiske

nivået påvirker de politiske strukturene og prosessene i lands indre virke (Archer, 2005:15). Den nasjonale politikktutforming blir delvis erstattet av overnasjonale beslutninger som i sin tur krever en institusjonell reorganisering og tilpasning (Kux & Sverdrup, 2000:238). Omfanget av europeisering er differensiert i de berørte landene der en eventuell høy grad av uoverensstemmelse i nasjonal politikk, prosesser og institusjonelle strukturer skaper et press for å tilpasse seg. Forandringsprosessen styrkes hvis misforholdet mellom europeiske og interne normer skaper materielle kostnader eller utfordrer kollektiv etablert kunnskap om hvordan aktører burde adressere et bestemt samfunnsproblem (Börzel & Panke, 2016:111). Ulikheter i tilpasningen forklares videre med forskjellig politisk og administrativ kapasitet, politisk vilje til å etterfølge utviklingen og sektorielle interesser (Claes, 2002: 301 f).

Relevant for denne bacheloroppgaven er i hvilken grad Norge europeiseres og hvordan dette foregår «top-down» og «bottom-up» som et ikke-medlem. På den ene siden kan det vurderes i relasjon til min definisjon av uformelt medlemskap som jeg gjorde rede for i den foregående seksjonen. Graden europeisering kan sees i lys av omfanget av deltakelse og inngåelse av avtaler, tilpasninger og «opt-ins». Dette er sentralt for å forstå Norges status som et uformelt medlem. Men hvilke betingelser landet har definerer hvordan prosessen utspiller seg, og den institusjonelle forankringen er i så måte avgjørende. I følge Patrick Müller og Peter Slominski kan et tredje lands handlingsmulighet vis-à-vis EU regnes som et kontinuum: desto mer institusjonalisering og asymmetri i maktforholdet, desto mindre slingringsmonn for staten å forfølge sine nasjonale interesser. Motsatt, hvis det er fravær av juridisk eller politisk avhengighet, står landet friere til å handle i forhold til EU (Müller & Slominski, 2016:817).

I praksis kan de institusjonelle typene ta form av et marked, nettverk eller hierarki. Førstnevnte defineres av gjensidig anerkjennelse i stedet for felles regler i samarbeidet, og kan eksemplifiseres med Sveits bilaterale avtale med EU. Europeisering i form av nettverk fordrer formell likhet mellom aktørene, men utelukker ikke uformell asymmetri og kan derved sammenlignes med elementer av ENP. Tilknytningsavtale i form av hierarkisk styring gjennom formalisert forhold reflekteres i EØS-avtalen og tilsvarende ordninger. Dette er den tettteste institusjonelle samarbeidsformen mellom tredjeland og EU. Relasjonen er preget av dominans og underordning som kommer til uttrykk i lovgivningen (Rieker, 2012:310). EØS-avtalen er Norges hjørnestein i EU-samarbeidet. Graden av institusjonalisering og relative makten har dermed vært definerende for både «top-down» og «bottom-up» europeisering og hvordan Norge blir et uformelt medlem. Det nasjonale demokratiet er innvevet i overnasjonale prosesser som er organisert på en slik måte at det potensielt skaper demokratiske utfordringer. I denne analysen er det dermed fruktbart å supplere undersøkelsen med demokratiteori.

I følge Erik O. Eriksen og John Erik Fossum er kjernen i et reelt demokrati basert på borgernes kollektive evne til å styre seg selv legitimt og effektivt gjennom rett og politikk. Grunnprinsippene koker ned til forståelsen om autonomi og ansvarlighet. Førstnevnte refererer til at de som blir berørt av loven burde ha mulighet til å utforme lover og regler og utøve innflytelse, enten direkte eller indirekte gjennom sine representanter. Prinsippet om ansvarlighet viser til at de som fatter beslutninger må stå til rette for de valgene som blir foretatt, og borgerne må kunne kreve begrunnelse og iverksette sanksjoner (Eriksen & Fossum, 2014:18). Et anliggende i denne oppgaven blir dermed å undersøke hvordan de demokratiske prinsippene i Norge blir påvirket av et uformelt medlemskap og hvordan Norge har forholdt seg til dette.

Til tross for at den norske institusjonelle typen av europeisering reduserer landets handlingsrom, er det fremdeles strategier som kan fremme autonomi og innflytelse i Norges uformelle medlemskap. Clive Archers reviderte teori av staters handlingsmønster som «pace-setter», «foot-dragging», «fence-sitting» og «least resistance» viser hvordan EØS-land kan markere seg i samarbeidet både i «top-down» og «bottom-up» europeisering. «Pace-setters» er land som søker innflytelse gjennom å prøve å forme europeisk politikk i henhold til nasjonale preferanser og ønsker å balansere EUs krav med interne behov. De karakteriseres som aktive deltakere og kan markere seg som foregangsland eller pådrivere for en bestemt politikk. Tilsvarende er «least resistance» en strategi for å søke innflytelse der staten samtykker i organisasjonens politikk som et resultat av EUs krav eller sammenfallende interesser. «Fence sitting» benyttes for å bevare autonomi gjennom å innta en nøytral og likegyldig posisjon eller bygge koalisjoner med «pace-setters» og «foot draggers». «Foot draggers» ønsker å bevare autonomi gjennom å forhindre andre land fra å laste opp deres nasjonale politikk og søker kompensasjon der det ikke er mulig. Hvilke av de fire taktikkene som benyttes er avhengig av viktigheten av området for økonomien, institusjonelle begrensninger, den politiske tyngden til en spesifikk sak og hvorvidt det er mulig å få støtte for sine synspunkter i EU (Archer, 2005:16 f).

## **4 Funn: ekstern politikk og interne konsekvenser**

For å vurdere Norge som et uformelt medlem av EU er det nødvendig å gjøre rede for i hvilken grad landet har inngått avtaler og foretatt tilpasninger og «opt-ins». I denne delen av oppgaven vil jeg først ta for meg EØS-avtalen og samarbeidet innen justis- og innenrikspolitikk. Deretter undersøker jeg europeiseringen nasjonalt med hensyn til regjering, Storting, partier og media.



## 4.1 EØS

Siden 1994 har Norges økonomiske samarbeid med EU vært basert på EØS-avtalen som sikrer landet tilgang til unionens interne marked. Den etablerer fri bevegelse for personer, varer, tjenester og kapital, og gir norske bedrifter adgang til et marked av 500 millioner mennesker. Samarbeidet omfatter også harmonisering av regler for helse, miljø, sikkerhet og forbrukervern, konkurranseregler, regler for statsstøtte og samarbeid på områder som utdanning og kultur. Et sentralt trekk ved avtalen er dens dynamiske aspekter i forhold til at 1) nye relevante rettsakter fra EU kontinuerlig innføres i EØS, og 2) at bestemmelsene blir gjeldende på stadig nye områder (Eide et al., 2003:52 f). Både omfanget av avtalen og dens dynamisme har ført til en effektiv eksport av organisasjonens *aquis* og Norge har hatt en høy absorpsjon av lovgivning og rettsakter sammenlignet med andre land. Dette reflekteres ved at unionen konkluderte i 2010 med å oppfordre Norge til å vedlikeholde de gode resultatene (Hillion, 2010:11 f). Nasjonalt tjener harmoniseringen av regelverket til å fjerne hindringer for grensekryssende økonomi, og at Norge kan overta omfattende regelverk som er vanskelig, kostbart og ineffektivt å utarbeide på egenhånd (NOU 2012:809).

NUPIs rapport fra 2003 og flertallet i Europautredningen konkluderte med at norsk næringsliv har kommet bedre ut med EØS-avtalen enn uten samarbeid (Eide et al., 2003:54., NOU 2012:808), og at i de fleste sektorer er forskjellene mellom EØS og fullverdig deltakelse på handelsområdet beskjedne (Eliassen & Sitter, 2004:13). Formelt omfatter unntakene i avtalen jordbruk, fiskerinæringen, skattepolitikk og tollunion og monetære koordinering som primært faller innenfor nasjonale ordninger. Likevel er det signerte flere bilaterale avtaler innen jordbruk og fiske, og landet har inngått tollsamarbeid med EU og formell kontakt er etablert mellom «European Central Bank» og Norges Bank for å sikre makroøkonomisk stabilitet og regulere inflasjon (Leruth, 2013:12 ff).

Norge er godt integrert på det økonomiske området og bidrar gjennom EØS-midlene til økonomisk og sosial utjevning i Europa. Men en viktig forskjell mellom Norge og et fullverdig medlemsland er at førstnevnte ikke har tilgang til organisasjonens beslutningsprosesser i samme grad som et formelt medlem og mangler direkte representasjon i EU systemet. I henhold til EØS-avtalen kan Norge kun komme med innspill gjennom fortløpende informasjons- og samrådsprosesser under Kommisjonen. Den gir ikke EØS-siden et eget organ for utforming av forslag til EØS-vedtak (Eide et al., 2003:65). Men gjennom EØS-komiteen får norske myndigheter beslutningsmakt der landene med enstemmighet vedtar om nye EU-regler skal innlemmes i avtalen. Særlig tre forhold påvirker prosessen i komiteen: tidsknapphet, utformingen av lovene og reservasjonsrett. Tidsknapphet ligger i at komiteens beslutninger

skal skje så nært som mulig i tid EU-vedtakene for å sikre felles rettsutvikling. Dette reduserer muligheten for å utrede den aktuelle saken nasjonalt. Videre et lovene skjøre kompromisser og tar form av å være ferdigbehandlet og vedtatt fra EU. Norge kan dermed bare ta stilling for eller imot hele forslaget. Til slutt kan norske myndigheter benytte en reservasjonsrett for å avvise innlemmelse av nye rettsregler i EØS eller foreta endringer i nasjonal lovgivning (Eide et al., 2003:69 f). Imidlertid har dette aldri blitt benyttet og vurderes kun som en sikkerhetsventil ettersom det kan forårsake proteksjonistiske tiltak mot EFTA-landene (NOU 2012:820). Karakteristisk for samarbeidet er også at EØS-retten gir forrang fremfor norsk lov på en måte som i praksis langt på vei tilsvarer EU-rettens forrang, og som pålegger norske domstoler å sette norsk lov til side ved motstrid (NOU 2012:820). Fortolkningsmakten faller dermed til EFTA-domstolen og effekten er i hovedsak den samme som for EU-statene (NOU 2012:822).

Til tross for de institusjonelle begrensningene har Norge tatt EØS-konflikter hele veien i rettssystemet og vurdert reservasjonsretten. Men tilfellene er få og i praksis er de fleste saker ukontroversielle ettersom de er basert på kompromisser mellom land som står Norge nært i EU systemet (Sejersted, 2008:318 f). Mange av de politiske endringene ville trolig skjedd uten EØS-avtalen (Eide et al., 2003:52 ff). I saker med uenighet mellom partene er det også demonstrert at det kan lønne seg å ta konflikt med EU. Den norske staten har flere ganger kommet styrket ut av slike prosesser. Dette var særlig tilfelle i Finnmarkstillegget fra 2006, striden om Hjemfallsreglene fra 2001-2008 og Spilleautomatsaken fra 2003-2007 (Sejersted, 2008:318 f). Videre har landet gjort fremstøt der norsk politikk på området var etablert forut for et EU vedtak. I forhandlingen om *EU Emission Trading System* (EU ETS) benyttet Norge eksempelvis nasjonal ekspertise til å fremforhandle unntak for å beskytte egne ordninger (Müller & Slominski, 2016:821).

#### 4.2 Justis- og innenrikspolitikk

Norges samarbeid med unionen innen justispolitikk er basert på norsk initiativ for å sikre tilknytningsavtaler siden midten av 1990-tallet. EU har stort sett samtykket, men har til dels vært nølende til å innvilge norsk innpass. I dag deltar landet på de fleste områder og samarbeidet har resultert i et komplisert institusjonelt lappeteppes uten felles rammeverk. Norge har dermed valgt «opt-ins» i motsetning til EU-land som Danmark og Storbritannia som har reservert seg mot flere deler av samarbeidet (NOU 2012:688). Landets aktive deltakelse fikk blant annet anerkjennelse i 2016 for lovnad om å ta imot flyktninger i henhold en europeisk fordelingsmekanisme, og Europakommisjonens president oppfordret EUs medlemmer til å følge Norges eksempel (Bakke et al 2016, 16.03).

Avtaleområdene som har hatt særlig betydning for Norges justispolitiske samarbeid med EU omfatter grensekontroll, politi- og påtalemyndighet og innvandringspolitikk (NOU 2012:686 f). Tilgangen til beslutningsarenaene i justispolitikken varierer fra møte og talerett på den ene siden til ferdigforhandlet regelverk uten påvirkningsmulighet på den andre (NOU 2012:698). Videre har Norge ført en ensidig tilpasningspolitikk i justissamarbeidet der landet ikke har hatt formell tilknytning. Dette er enten fordi norske myndigheter ikke har ønsket det eller at Norge ikke har fått lov av EU. Den ensidige tilpasningen tar form ved at landet nasjonalt; 1) ser på EU-lovgivning når norske lover skal utformes, gjerne som premiss at standarden ikke skal være dårligere, og 2) trekker inspirasjon fra politiske planer og programmer i justissektoren for norsk politikk. Denne tilpasningen er særlig synlig ved innvandringspolitikken (NOU 2012:697).

Hjørnesteinen i justissamarbeidet er Schengen-avtalen fra 1999. Schengen knytter Norge til EUs regler om reisefrihet og regulerer blant annet den ytre grensekontrollen, visum, politisamarbeid, informasjonsutveksling og retur av innvandring. Slik som EØS-avtalen er Schengen dynamisk og nye rettsakter blir stadig inkorporert. Norge har også forpliktet seg til å overta alle reglene. Men i motsetning til EØS har ikke landet reservasjonsrett. En «giljotinklausul» er inkorporert i avtaleverket som innebærer at hele avtalen opphører hvis Norge sier nei til rettsakter. En annen viktig distinksjon er at Norge har tilgang til hele beslutningsprosessen fra komiteene under Ministerrådet til ministernivået. Justisministeren er dermed den eneste statsråden med møterett og talerett i Rådet, selv om vedkommende mangler stemmerett. Videre får Norge gjennom Schengen-avtalen full tilgang til grensebyrået Frontex og sitter i organisasjonens styre. I samarbeidet yter landet finansiell støtte, bidrar med personell, utstyr og væpnede styrker til beredskapsteam som patruljerer den gresk-tyrkiske grensen (NOU 2012:686-722).

Landets tilgang til beslutningsprosessene og behovet for forhandlinger for å inngå bilaterale avtaler har ført til at Norge ønsker at nye rettsakter skal inngå i Schengen. Norske myndigheter har vært forkjemper for at utvidet forståelse av Schengen, mens EU har vært tvilende. Eksempelvis protesterte landet i brevform i 2002 til Rådet for at rammebeslutningen om europeisk arrestordre ikke ble ansett som relevant for Schengen. Den norske holdningen kontrasteres i så måte Storbritannias holdning som har valgt «opt-out» fra avtalen. I det henseende konkluderer blant annet Europautredningen med at arbeidet i Schengen-sakene i stor grad er slik det ville vært om Norge var medlem av EU (NOU 2012:693 ff). Unntaket er likevel at landet ikke kan delta i Det europeiske rådet for etablering av overordnede mål og strategier, og Europaparlamentet som er sideordnet lovgivende organ i forhold til ministerrådet (NOU

2012:686-722). Ved at man ikke deltar på justisområdet i sin helhet oppstår det også vedtak i «pakker» og «rammevedtak» som berører Schengen, men der Norge er utelatt fra beslutningsprosessene (NOU 2012:716). Dette kan også sees i relasjon til opphevelsen av søylestrukturen ved Lisboa-traktaten fra 2009 da det ble vanskeligere å fastslå hva Norge er med på og hvilke tilknytningsavtale det hører inn under. Denne utfordring er også gjeldende ved EØS-avtalen og kompliserer samarbeidet ytterligere (NOU 2012:687).

#### 4.3 Nasjonal europeisering: regjering, Storting, partier og offentlig debatt

Det institusjonelle rammeverket gjennom Norges avtaler med EU påvirker landets interne funksjoner og politiske prosesser. Karakteristisk er regjeringens privilegerte posisjon i forhold til tilgang og informasjon på europeisk nivå vis-à-vis Stortinget. I motsetning til parlamentene i Sverige, Danmark og Finland blir heller ikke EU-spørsmål behandlet som innenrikspolitikk, men utenrikspolitikk. Dette plasserer den utøvende makten i en sentral posisjon og lovgivende makt er begrenset til å samtykke nye EU-forpliktelser. Europautvalget på Stortinget ble etablert for å konsultere regjeringer i aktuelle EU-spørsmål, og var i så måte balanserende. I praksis virker imidlertid komiteen konsensusforsterkende og fravær av debatt i møtene har ført til en situasjon der regjeringen kun orienterer parlamentet på aktuelle saksområder (Fossum, 2015:164 ff). Dette står i kontrast til de øvrige nordiske landene (NOU 2012:822). Videre har det vært få kontrolltiltak fra kontrollkomiteen, sivilombudsmannen og Riksrevisjonen (NOU 2012: 832) Likevel er Stortingets uformelle posisjon trolig styrket ved at det har fått kontor i Europaparlamentet i samme etasje som utsendingene fra medlemslandene (Stortinget, 2013, 19.02). Videre er det blitt etablert halvårige redegjørelse og debatter på Stortinget om EØS/EU-saker (NOU 2012:822).

På grunn av de institusjonelle strukturene og påfølgende begrenset handlingsrom har det vært lite partipolitisk debatt om EU-samarbeidet. Utelatelse fra de fleste beslutningsprosesser, teknokratiserende tendenser og rettsakter i form av «pakker» og «rammevedtak» medfører at sakene får lite politisk gevinst. Dette forsterkes av at EU-spørsmålet i seg selv er splittende i befolkningen på tvers av partigrænser og at koalisjonsregjeringer har etablert «suicide clauses» hvis partier søker å endre status quo (Fossum, 2015:167 f). Lite partipolitisk engasjement har i sin tur ført til at det er lite interesse i media. (NOU 2012:270). Resultatet er at nyhetsbildet ofte omhandler enkeltsaker i stedet for overordnede spørsmål, og at aktualiteten er lav fordi debatten er i slutfasen internasjonalt (NOU 2012:273). Paradoksalt nok har Norges stadig tettere tilknytning til EU i perioden 1994-2011 ikke ført til økning i politisk og offentlig interesse og debatt (NOU 2012:269). Utvidelsen av EU i 2004 ble eksempelvis ikke diskutert som en sak

som gjaldt Norge, på tross av at dette medførte utvidelse av EØS og var kanskje den viktigste hendelsen i norsk europapolitikk siden 1994. Tilsvarende ble utvidelsen av Schengen kun dekket med korte notiser i enkelte aviser selv om det fikk stor betydning for norsk grensekontroll og innvandring (NOU 2012:833).

## 5 Diskusjon og analyse

I denne delen av oppgaven skal jeg analysere undersøkelsens empiriske funn i lys av de teoretiske perspektivene. Først tar jeg for meg europeisering og institusjonalisering. Deretter demokratiske implikasjoner og Norges handlingsmønster i samarbeidet med EU.

Europeisering i denne oppgaven er som tidligere nevnt interaksjonen og integrasjonen mellom EU og Norge «top-down» og «bottom-up». På bakgrunn av den forutgående redegjørelsen er det berettiget å konkludere at Norge har gjennomgått en omfattende europeiseringsprosess. Harmonisering og absorpsjon av unionens *aquis* har ført til at det i realiteten er få forskjeller mellom en «insider» og «outsider». Økonomisk er unntakene fra et formelt medlem beskjedne og kan til en viss grad vurderes i lys av at medlemsland også har valgt «opt-out». Tilsvarende er det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet en sektor Norge har valgt «opt-ins» mens medlemsland har søkt unntak. I realiteten reflekterer særlig Schengen hvordan det ville vært om Norge formelt var medlem av organisasjonen. Men slik som min definisjon av uformelt medlemskap, mangler Norge fullverdig deltakelse med hensyn til representasjon og medbestemmelse. Dette har påvirket hvordan landet europeiseres og må vurderes i lys av de institusjonelle ordningene.

Både EØS og det justispolitiske samarbeidet er preget av en hierarkisk styring i varierende grad. EØS-avtalens asymmetri er særlig synlig ved dynamisk lovgivning, begrenset tilgang til Kommisjonen, tidsknapphet ved utredelser, overføring av ferdige lover, symbolsk reservasjonsrett og rettsaktenes forrang fremfor nasjonal lovgivning. Innenfor Justis- og innenrikspolitikk varierer tilgangen til beslutningsarenaene fra møte og talerett på den ene siden til ferdigforhandlet regelverk uten påvirkningsmulighet på den andre. Schengen representerer en mulighet for møte og talerett, og Norge sitter blant annet i styret i Frontex. Men også der er avtalen dynamisk og landet har forpliktet seg til å overta alle reglene. Videre er giljotinklausulen kun symbolsk ettersom hele avtalen faller bort hvis Norge ikke harmoniserer regelverket.

Implikasjonen av europeisering gjennom hierarkisk styring forårsaker demokratiske utfordringer i forhold til autonomi og ansvarlighet i både «bottom-up» og «top-down»

prosessen. Innenfor EØS samarbeidet og justis-avtalene er beslutningsmakten fraværende, og det norske folk blir berørt av lover som er fattet i organer uten borgernes representasjon. I praksis betyr det at; 1) lovgivningsmyndigheten er overført til en organisasjon landet ikke er medlem av, og 2) den reelle fortolkningsmakten faller til EU. Den hierarkiske styringen av avtalene gjør at norsk deltakelse og mulighet for unntak og tilpasning i lovgivningen er begrenset. Dette forsterkes ved avtalenes dynamiske karakter der innholdet utvikler seg utover forutsetningene fra 1990-tallet. Videre har organisasjonens bruk av «pakker» og «rammevedtak» ført til at rettsakter besluttes utenfor Norges avtaler med EU selv om lovene berører landet. Dette medfører tydelige begrensninger for Norges autonomi. Til en viss grad kan påvirkningsmulighet gjennom lobbyvirksomhet og deltakelse i ekspertkomiteer avhjelpe den demokratiske ubalansen. Men dette utgjør en svak kompensasjon og førstnevnte kan virke forstyrrende på demokratiet hvis det måles gjennom private aktører (NOU 2012:830f). Et annet alternativ er virtuell representasjon der ikke-valgte representanter taler Norges sak, eller surrogatrepresentasjon der landet forsøker å få andre valgte representanter i EU for å snakke på vegne av Norge. Men den representative koblingen til det norske folket er indirekte og det er ingen garanti for at disse vil sikre norske interesser (Fossum, 2015: 156ff). I sin helhet fører dermed tilknytningsformen til begrenset autonomi der folket gjennom sine representanter ikke har muligheten til å utforme lover og regler og utøve nevneverdig innflytelse over prosesser som de påvirkes av.

Manglende representasjon og beslutningsmakt i EU resulterer i begrenset mulighet for kontroll og ansvarliggjøring. Den grunnleggende ansvarskjeden mangler og særlig EØS/EFTA-organene er mindre åpne og gjennomsiktige enn institusjonene i EU (NOU 2012:832). Unntaket er likevel Schengen-avtalen der justisministeren er representert, og et fravær av et EFTA-sekretariat og koordinering fører til en tydeligere ansvars plassering hos norske myndigheter (NOU 2012:698). Men hvis vi tar utgangspunkt i at Norge kompenserer det øvrige demokratiske underskuddet gjennom lobbyisme, surrogat- og virtuellrepresentasjon skaper dette åpenbare utfordringer for kontroll og ansvarliggjøring. Norge har ikke muligheten til å sanksjonere eller fjerne de indirekte-representantene ved valg og det er liten mulighet for innsyn i de uformelle kanalene. Muligheten for ansvarliggjøring svekkes ytterligere ved at EU har økt maktoverføring til Europaparlamentet og Det europeiske råd der Norge har liten mulighet for formell kontroll (NOU 2012:836).

Nasjonalt holdes regjeringen formelt ansvarlig gjennom Stortinget. Men parlamentarisk kontroll er begrenset til konsultasjoner ved Europautvalget og lite aktivitet fra kontrollkomiteen og sivilombudsmannen. Videre blir Norges samarbeid med EU vurdert som utenrikspolitikk,

noe som styrker regjeringens posisjon ytterligere. I sin helhet er den nasjonale parlamentariske ansvarliggjøringen svakere sammenlignet med de nordiske EU-medlemmene. De norske partiene har få insentiver til å skape engasjement og lite interesse i media begrenser rollen som «vaktbikkje» ovenfor folkets representanter. Den aktive samfunnsdebatten mangler, og slik som det er understreket i grunnloven krever et reelt demokrati en åpen og opplyst offentlig samtale (NOU 2012:833).

Til tross for en hierarkisk institusjonalisering av europeisering og manglende demokratisk kontroll, har Norge benyttet de handlingsmulighetene det har for innflytelse og autonomi. Tilknyttet EØS har Norge særlig markert seg i «bottom-up» europeisering gjennom «least resistance». Dette kan i seg selv vurderes som et resultat av de institusjonelle begrensningene, men som tidligere nevnt ville mange av de politiske endringene trolig skjedd uten avtalen. Rettsaktene er også stort sett ukontroversielle ettersom de er basert på kompromiss mellom aktører som står Norge nært i systemet. I «top-down» prosessen kan landet karakteriseres som en «pace-setter» med et høyt implementeringsnivå. Norge har fått særlig anerkjennelse for dette i EU og i realiteten kan det reflektere et sammenfall av interesser. For det første ved reduksjon av økonomiske barrierer. For det andre gjennom overtakelse av omfattende lovgivning som er vanskelig, ineffektiv og kostbar å utarbeide alene. Likevel har landet også markert seg som en «foot-dragger» for å bevare norsk autonomi ved konflikt. Dette var tilfellet i Finnmarkstillegget, Hjemfallsreglene og Spilleautomatsaken. Gjennom «foot-dragger» rollen fikk Norge også bevare autonomi ved å fremforhandle unntak i EU ETS.

I det justispolitiske samarbeidet søkte Norge aktivt å tilslutte seg organisasjonens regelverk. Slik som med EØS kan landet dermed betraktes som en «pace-setter» i «top-down» europeisering gjennom implementering. Norge har ofte vært initiativtakeren for samarbeid og foretok ensidig tilpasning der avtaler var utelukket. På den ene siden kan handlingsmønsteret vurderes i lys av den internasjonale konteksten med justisområdets grensekryssende dimensjon i en global verden som fordrer samarbeid. På den andre siden representerer tilpasningen en strategi for å holde norsk standard «on-par» med EU og fungere som kilde til inspirasjon. I sin helhet kan Norge betraktes som «pace-setter» og foregangsland med hensyn til et ønske om å delta og iverksette lovgivningen. Tilsvarende har norske myndigheter, om enn noe begrenset, mulighet til å være «pace-setter» i «bottom-up» europeisering gjennom møte og talerett under Schengen. Men kanskje mer karakteristisk er Norges rolle som «foot-dragger» i form av å være en forkjemper for at nye rettsakter skal vedtas innenfor Schengens rammeverk for å sikre norsk autonomi. Særegent for dette handlingsmønsteret er å søke kompensasjon, noe som Norge blant annet oppnådde i saken om arrestordre fra 2002 i form av en bilateral avtale (NOU 2012:693).

## 6 Konklusjon

Temaet for denne oppgaven var Norges rolle i den europeiske integrasjonsprosessen. Problemstillingen i analysen omfattet en undersøkelse landets relasjon til EU som et uformelt medlem av organisasjonen. Videre søkte jeg å undersøke hvordan Norge markerte seg som aktør og hvilke konsekvenser samarbeidet har for nasjonale forhold. På bakgrunn av de forutgående teoretiske perspektivene og empiriske funnene er det mulig å trekke flere slutninger vedrørende Norges rolle.

For det første er et uformelt medlemskap beskrivende for Norges situasjon. Myndighetene har inngått flere avtaler, foretatt tilpasninger gjennom institusjonelle ordninger eller ensidig, og har valgt «opt-ins» som reflekterer den overordnede heterogene integrasjonsprosessen i EU. Gjennom EØS og justissamarbeidet er landet godt europeisert og reflekterer på flere områder hvordan et formelt medlemskap vil se ut. Men slik som definisjonen av uformelt medlemskap understreker, mangler Norge den formelle opptaksprosessen og påfølgende stemmeretten for fullverdig deltakelse.

For det andre var flere sider av samarbeidet preget av hierarkisk styring. Dette påvirket Norges posisjonering og hvordan det markerte seg ovenfor EU. Relasjonen var asymmetrisk der landet hadde liten mulighet for innflytelse over tilpasningen og eventuelle unntak fra unionens *aquis*. Dette fikk som vist demokratiske konsekvenser i forhold til autonomi og ansvarliggjøring nasjonalt.

For det tredje har Norge inntatt flere roller for å fremme autonomi og innflytelse innenfor rammen av asymmetri. Med utgangspunkt i de undersøkte eksemplene har landet markert seg gjennom «least-resistance», «foot-dragging» og «pace-setting». Imidlertid må det presiseres at analysen viser at norske myndigheter har muligheten til å innta disse rollene. De trenger ikke være konstant over tid og kan variere mellom sektor og saksfelt. Landets roller i den europeiske integrasjonsprosessen burde dermed være gjenstand for videre forskning. I sin helhet er Norges relasjon og holdning til EU ikke gitt for en overskuelig fremtid. Imidlertid er det klart fra samtidens debatt at landet skal samarbeide med organisasjonen. Det som er usikkert er hvilken form dette skal ta, særlig på det økonomiske området.



## 6.1 Kilder og litteratur

### 6.1.1 Nettsider og avisartikler

- Bakke, A-H., Brånå, T., Berg-Larsen, E., Danielsen, M. A., Forsberg, T., Gjesvik, L., Heimdal, K.W., Kylstad, I., Lunde-Tellefsen, K., Orseth, T. Riekelse, G., Ulsrud, K., Østhagen, A. (2016, 16.03). Ja- og nei-spørsmålet i EU-debatten er blitt helt underordnet | Tja til EU. *Aftenposten*. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Ja--og-nej-sporsmalet-i-EU-debatten-er-bliitt-helt-underordnet--Tja-til-EU-56339b.html> (04.04.2017)
- Difi. (2016, 16.12). *Utenforskapets muligheter. Om norsk påvirkning innenfor EØS*. Hentet fra: <https://www.difi.no/rapport/2016/12/utenforskapets-muligheter-om-norsk-pavirkning-innenfor-eos> (15.02.2017).
- Ruud, S. & Tjernshaugen, K. (2017, 06. 02). Ap dropper å slå fast at partiet er for EU, *Aftenposten*, Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Ap-dropper-a-sla-fast-at-partiet-er-for-EU-614607b.html> (16.02.2017).
- Krekling, D. V., Bakke, T., Sporsheim, H. K. (2016, 29.06) Ap-Jonas rett i strupen på Erna etter brexit, *NRK*, Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/ap-jonas-rett-i-strupen-pa-erna-etter-brexit-1.13020431> (16.02.2017).
- Skjeggstad, S. K. & Lote, P. A. (2017, 25.01) Erna Solberg vil at Norge skal være tett på brexit-forhandlingene, *NRK*, Hentet fra: <https://www.nrk.no/urix/erna-solberg-vil-at-norge-skal-vaere-tett-pa-brexit-forhandlingene-1.13341094> (30.01.2017).
- Storeng, O. (2017, 31.01) Aldri har det vært bedre for Norge å stå utenfor EU. Men aldri har det vært viktigere å beholde EØS-avtalen, *Aftenposten*, Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/Aldri-har-det-vart-bedre-for-Norge-a-sta-utenfor-EU-Men-aldri-har-det-vart-viktigere-a-beholde-EOS-avtalen-614162b.html> (15.02.2017)
- Stortinget. (2013, 19.02). Stortingets Brussel-kontor på plass i Europaparlamentet. Hentet fra: <https://www.Stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2012-2013/Stortingets-Brussel-kontor-pa-plass-i-Europaparlamentet/> (21.03.2017).

### 6.1.2 Offentlig dokumentasjon

NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor — Norges avtaler med EU*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf> (20.01.2017).

### 6.1.3 Litteratur

- Archer, C. (2005). *Norway outside the European Union: Norway and European integration from 1994 to 2004*. London: Routledge.
- Börzel, T. A., & Panke, D. (2016). Europeanization. I Borrigan, N., & Cini, M (Red). *European union politics* (s.110-121). Oxford: Oxford University Press.
- Claes, D. (2002). The Process of Europeanization: Norway and the Internal Energy Market. *Journal of Public Policy*, 22(3), 299-323.
- Eide, B. E., Claes, D. H., Ulrichsen, H., & Toje, A. (2003). *Norge og EU: Medlemskap, EØS eller "sveitsisk løsning"*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Fossum, J. E., & Eriksen, E. (2014). *Det Norske paradoks: Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforl.
- Fossum, J. E. (2015). Representation under hegemony? On Norway's relationship to the EU. I Fossum, E. & Fossum, J. E. (Red), *The European Union's non-members: Independence under hegemony?* (153-172). London: Routledge.
- Hillion, C. (2011). *Integrating an outsider: An EU perspective on relations with Norway*. Oslo: Europautredningen.
- Kux, S. & Sverdrup, U. (2000). Fuzzy borders and adaptive outsiders: Norway, Switzerland and the EU, *Journal of European Integration*, Vol. 22(3), 237-270.
- Leruth, B. (2013). *Differentiated Integration and the Nordic States: The Case of Norway*. (ISL Working Paper, 13/02). Kristiansand: University of Agder.
- Müller, P. & Slominski, P. (2016). Theorizing third country agency in EU rule transfer: linking the EU Emission Trading System with Norway, Switzerland and Australia, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23(6), 814-832.
- Rieker, P. (2012). EU og regional sikkerhet; integrasjon, sikkerhet og assosierte ikke-medlemmer. *Internasjonal Politikk*, 70(3), 304-327.
- Sejersted, F. (2008). Norges rettslige integrasjon i EU. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 25(4), 313-322.
- Støre, J., & Sejersted, F. (2011). Utenfor eller innfor?: Norges europeiske dilemma. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 28(4), 384-394.
- Tanil, G. (2012). *Why is Norway Outside the European Union?: Norwegian National Identity and the Question of European Integration*. Frankfurt: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.