



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Institutt for samfunnsvitenskap

Utenfor, men likevel innenfor – snikende europeisk integrasjon på manglende kunnskapsgrunnlag

En diskursanalyse av to stortingsmeldingers fremstilling av hvordan den europeiske integrasjonen legger føringer for norsk politikkutforming

Inger Litlehei Breivik

STV-3900 Masteroppgave i statsvitenskap

Høst 2024



Forord

Jeg vil takke min veileder Hans-Kristian Hernes for oppmuntrende og konstruktive tilbakemeldinger. Dine råd, litteraturtips og kommentarer underveis i arbeidet med masteroppgaven har vært til stor hjelp og bidratt til å gi meg frihet, slik at skriveprosessen ble enklere å gjennomføre.

Sammendrag

Denne masteroppgaven har som sitt hovedanliggende å søke å fremstille et kunnskapsgrunnlag om europeiske integrasjon og den tilhørende integrasjonsprosessen, samt Norges tilknytningsforhold til Den europeiske union gjennom EØS-avtalen. Den europeiske union er et omfattende og komplekst institusjonelt og politisk system, og har stor innvirkning på stater på det europeiske kontinent. Dette gjelder ikke-medlemsland så vel som medlemsland.

Hvordan nettopp europeisk integrasjon legger føringer for den norske politikktutforming, er masteroppgavens overordnede problemstilling. Denne søker å besvares ved hjelp av tre analytiske spørsmål. Det første spørsmålet er direkte knyttet til den europeiske integrasjonsprosessens kjennetegn, og dens fremvekst med utgangspunkt i opprettelsen av Den europeiske union. I denne sammenheng vil masteroppgavens teoriperspektiver danne et rammeverk. Dette teorirammeverket er bestående av både klassiske og nyere integrasjonsteorier. De klassiske tradisjonelle integrasjonsteoriene er representert ved nyfunksjonalisme og intergovernmentalisme, mens de nyere integrasjonsteoretiske tilnærminger henter tankegodt fra henholdsvis liberal intergovernmentalisme, institusjonalisme, organisasjonsteori og flernivåstyring eller multi-level governance. Det andre spørsmålet er rettet mot Norges tilknytningsforhold til Den europeiske union. EØS-avtalen er hovedfokuset i denne delen, men det vises også til andre deler av Norges avtaleverk som EFTA og Schengen-samarbeidet. Det tredje spørsmålet er direkte knyttet til hvordan EØS-avtalen legger føringer for den norske politikktutforming, eksemplifisert med to europapolitiske stortingsmeldinger.

Stortingsmeldingene som analyseres er henholdsvis St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken* og Meld. St. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*. Stortingsmeldingene vil bli analysert ved å benytte diskursanalyse som mitt forskningsmetodiske analyseverktøy. Diskursanalyse er i denne sammenhengen et egnet metodisk redskap for å analysere stortingsmeldinger og hvordan disse belyser sin politiske samfunnskontekst.

Nøkkelord: europeisk integrasjon, integrasjonsteorier, EU, Norge, EØS-avtalen

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn for valg av tematikk	1
1.2	Masteroppgavens formål og avgrensing	3
1.3	Begrunnelse for valg av dokumenter	5
1.4	Forskningsspørsmål	7
1.5	Masteroppgavens struktur og disposisjon	9
2	Metode	11
2.1	Metodologisk refleksjon	11
2.2	Diskursanalyse som forskningsmetodisk utgangspunkt	12
2.2.1	Diskursbegrepet i ulike diskursanalytiske tilnærminger	13
2.2.2	Utfordringer ved bruk av diskursanalyse i min masteroppgave	15
2.3	Litteratur review – innblikk i tidligere EU-forskning	18
2.3.1	Litteraturgjennomgang: Søkeprosess og utvalgsprosess	19
2.3.2	Forskning omkring EU-systemet og Norges tilknytningsforhold	20
2.4	Oppsummering	22
3	Teoretiske perspektiver	25
3.1	Generelle teoretiske betraktninger	25
3.2	Klassiske integrasjonsteorier	27
3.2.1	Nyfunksjonalisme	27
3.2.2	Intergovernmentalisme	28
3.3	Nyere integrasjonsteorier	29
3.3.1	Liberal intergovernmentalisme og institusjonalisme	29
3.3.2	Organisasjonsteori og flernivåstyring	31
3.4	Oppsummering	32
4	Europeisk integrasjon – et kunnskapsgrunnlag	35
4.1	Europeisk integrasjon – en begrepsforståelse	35

4.2	Den europeiske union – integrasjon i bredde og dybde	38
4.3	EUs historiske utvikling – som <i>sui generis</i> og politisk system	39
4.4	EUs institusjonelle utvikling.....	41
4.5	EUs traktatsystem	44
4.6	Oppsummering.....	47
5	«Utenforskapets diskurs» - Norges tilknytning til EU gjennom europeisk integrasjon ..	49
5.1	EU og Norges tilknytningsprosess.....	49
5.2	Utfordringer ved utenforskapets diskurs.....	52
5.3	Oppsummering.....	54
6	Presentasjon av empiri og analyse	57
6.1	Om gjennomføringen av europapolitikken	57
6.1.1	Stortingsmeldingens målsetting og ambisjoner	58
6.1.2	Det europeiske økonomiske samarbeidet.....	60
6.1.3	To politiske pilarer: Justis- og innenriks og utenriks- og sikkerhet.....	61
6.1.4	Bredde i kontakten med EU	63
6.1.5	Handlingsplan og arbeidsprogrammer	65
6.2	Meld. St. 5 (2012-2013) <i>EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU</i>	67
6.2.1	Innledning og utviklingstrekk i EU.....	67
6.2.2	Norges samarbeid med EU	70
6.2.3	Oppfølging av <i>Om gjennomføring av europapolitikken</i>	72
6.2.4	Muligheter og handlingsrom.....	73
6.2.5	Prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk	75
6.3	Oppsummering.....	77
7	Avsluttende refleksjoner	81
7.1	Oppsummering.....	81
7.2	Veien videre	84
8	Referanseliste	87

1 Innledning

I dette innledningskapittelet vil jeg først presentere bakgrunn for valg av tematikk. Deretter vil jeg kort redegjøre for masteroppgavens formål og avgrensning, samt valg av stortingsmeldinger. Jeg vil videre fremstille masteroppgavens problemstilling, og tilhørende forskningsspørsmål. Til slutt i innledningskapittelet vil jeg gi en disposisjon over masteroppgaven som helhet.

1.1 Bakgrunn for valg av tematikk

Norge har – som kjent – ikke medlemskap i Den europeiske union (heretter EU), men er tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen. Denne omfattende avtalen er basiskomponenten i Norges forhold til EU, og omtales som en *hovedpilar* (NOU 2012: 2, s. 35). I Europautredningen fra 2012 er dette beskrevet på følgende måte:

EØS-avtalen er den største og mest sammensatte folkerettslige avtale Norge noen gang har inngått, og gjennom snart tjue år har den vist seg å ha betydning på de fleste samfunnsområder i Norge – direkte og indirekte, synlig og mindre synlig. Knappt en uke har gått i disse atten årene uten oppslag i media om små og store EØS-saker og avtalen former hverdagen for mange norske borgere og bedrifter (NOU 2012: 2, s. 35).

I tillegg til å understreke EØS-avtalens folkerettslige innvirkning, avdekker dette sitatet samtidig at den europeiske integrasjonen og EU- og EØS-regelverk utvilsomt legger politiske føringer i det norske hverdagslivet (NOU 2012: 2, s. 295). I mai 2022 – ti år etter Sejersted-utvalget framla sin utredning¹, *Europautredningen*, ble det oppnevnt et nytt utvalg. Det nye utvalget, Eldring-utvalget, fikk mandat til å utrede de erfaringene Norge hadde gjort i løpet av de nærmere tretti år etter EØS-avtalens ikrafttredelse. Eldring-utvalget la frem sin utredning, *EØS-utredningen*, i april 2024. EØS-utredningen uttrykker allerede innledningsvis at Norges tilknytningsforhold til EU er både omfattende og sammensatt og at EØS-avtalen fremdeles er den største og viktigste avtaleinngåelsen som forbinder Norge til EU (NOU 2024: 7, s. 12).

Sejersted-utvalget uttrykte i 2012 at det var nødvendig med et kunnskapsløft og kompetanseoppbygning omkring den europeiske integrasjonsprosessen og Norges tilknytningsform til EU gjennom EØS-avtalen. Dette omfatter både Norges tilknytning til EU

¹ Sejersted-utvalget avla sin utredning til Utenriksdepartementet i januar 2012 (NOU 2012: 2, s. 1).

som ikke-medlemsland, hvordan EU-retten og EØS-retten innvirker på det norske lovsystemet, samt hvordan EU legger føringer for den norske politikktutforming. Sejersted-utvalget uttrykte en bekymring om at «[...] manglende kunnskap og debatt i europapolitikken er en demokratisk svakhet og kan bidra til at velgerne ikke vet hvor integrert Norge egentlig er i EU» (NOU 2012: 2, s. 295). EØS-utredningen tar denne anbefalingen fra Sejersted-utvalget på alvor og viser til at åpenhet og god informasjonsflyt er viktig for økt kunnskap og kompetanse, i tillegg til å bidra til økt deltakelse i det offentlige ordskiftet og prosesser av både demokratisk og politisk karakter (NOU 2024: 7, s. 102). EØS-utredningen legger konkret til rette for økt kunnskapsforståelse gjennom sin målsetting om at utredningen «[...] skal være tilgjengelig for allment opplyste personer, uten å forutsette inngående kunnskap om hverken EU eller EØS» (NOU 2024: 7, s. 29). Økt kompetanse og kunnskap om Norges tilknytning til EU gjennom EØS-samarbeidet i den offentlige debatten vil føre et økt kunnskapsnivå blant norske borgere og dermed styrke demokratiet (NOU 2024: 7, s. 102).

Sejersted-utvalgets anbefaling om et økt kunnskapsgrunnlag om Norges forhold til EU er utgangspunktet for den overordnede tematikken for denne masteroppgaven. Hvordan EU legger føringer for den norske politikktutforming er en tematikk jeg tidlig fattet interesse for. I det begynnende arbeidet med å finne en mulig vinkling til denne masteroppgaven, ble jeg derimot mest overrasket over hvor mye av den aktuelle litteraturen som innledningsvis påpeker viktigheten av økt kunnskapsgrunnlag omkring EU og Norges forhold til EU som ikke-medlemsland. Det er ikke bare Sejersted-utvalget og Eldring-utvalget som fremholder dette. Sentrale norske forskningsbidrag innen EU-litteraturen som Claes og Førland (2021), Olsen et al. (2020), Riddervold og Trondal (2023) og Rye (2019 og 2022) er alle eksempler som innledningsvis peker på et manglende kunnskapsgrunnlag omkring EUs politiske system og den europeiske integrasjonens påvirkning for Norges tilknytning til EU (Claes & Førland, 2021, s. 205; Olsen et al., 2020, s. 5; Riddervold & Trondal, 2023, s. 5; Rye, 2019, s. 7; Rye, 2022, s. 5). Dette uttrykkes også i de engelskspråklige forskningsbidragene. Hix og Høyland (2022) og McCormick (2020) peker på hvordan et manglende kunnskapsgrunnlag kan være en utfordring med tanke på å fullt ut forstå EUs påvirkning på politikktutforming, og dermed dens innvirkning på stater på det europeiske kontinentet. Dette gjelder både EUs medlemsland og ikke-medlemsland (Hix & Høyland, 2022, s. 139; McCormick, 2020, s. 1).

Mitt umiddelbare inntrykk er ikke at det foreligger for lite relevant og tilgjengelig EU-litteratur. Derimot tror jeg utfordringen heller kan bero på hvilken innfallsvinkel som benyttes. Den norske litteraturen peker tilbake til Sejersted-utvalgets utredning, som fremmet et behov for økt

kompetanseheving og kunnskapsgrunnlag omkring denne overordnede tematikken (Olsen et al., 2020, s. 5; Rye, 2019, s. 11). Dette gjelder både en mer generell EU-tematikk, men også hvordan Norges avtale gjennom EØS-samarbeidet påvirkes (NOU 2012: 2, s. 290 og s. 295; Olsen et al., 2020, s. 5; Riddervold & Trondal, 2023, s. 5; Rye, 2019, s. 11; Rye, 2022, s. 5). Den europeiske integrasjonsprosessen og Norges forhold til EU, samt hvordan denne tilknytningsformen legger føringer for den norske politikktutforming er på bakgrunn av dette valgt som den overordnede tematikken for denne masteroppgaven.

1.2 Masteroppgavens formål og avgrensning

Masteroppgavens formål og bidrag er knyttet til en faglig kontekst og en dagsaktuell samfunnsdebatt. Begge fordrer til en økt forståelse og kunnskap omkring EU som politisk system og om den europeiske integrasjonsprosessen påvirkningskraft. Norge er ikke et EU-medlemsland, men har sin tilknytning gjennom EØS-avtalen. Dermed er også Norge som nasjon både tettere involvert i og mer påvirket av EU og den europeiske integreringsprosessen (NOU 2012: 2, s. 17; Olsen 2020, s. 11; Riddervold & Trondal, 2023, s. 189; Rye, 2019, s. 14; Rye, 2022, s. 10 og s. 42).

Sejersted-utvalget, som ble oppnevnt av Stoltenberg II-regjeringen i 2010, fikk mandat til å utrede Norges avtaleverk med EU. Sluttrapporten, *Europautredningen* (NOU 2012: 2) fra 2012, er en omfattende utredning med beskrivelse av Norges tilknytningsforhold til EU. Med utgangspunkt i Sejersted-utvalgets rapport, ønsker jeg å løfte frem to momenter som danner grunnlaget for denne masteroppgavens formål.

For det første peker Europautredningen på at det er behov for å heve norske borgeres generelle kunnskapsgrunnlag omkring Norges EU-tilknytning. Sejersted-utvalget tilkjenner at det synes å være en «[...] betydelig avstand mellom utviklingen i Norges forhold til EU og hva folk synes å vite om dette» (NOU 2012: 2, s. 294). Sejersted-utvalget understreker dermed at kompetanseoppbygging av et kunnskapsbasert debattgrunnlag i det offentlige ordskifte er avgjørende for «[...] at det norske samfunn og norske ansvarlige myndigheter på en god måte skal kunne håndtere Norges kompliserte og krevende forhold til EU» (NOU 2012: 2, s. 295). Selv om Norges EU-tilknytning blir tettere, synes det fremdeles – ifølge Europautredningen – å være et begrenset offentlig debattrom med tilhørende lite kunnskapsformidling omkring denne tematikken.

For det andre fremholder Europautredningen utdanningssystemets rolle som kunnskapsformidler omkring EU-tematikk. Europautredningen understreker at «[...] manglende kunnskap og debatt i europapolitikken er en demokratisk svakhet og kan bidra til at velgerne ikke vet hvor integrert Norge egentlig er til EU» (NOU 2012: 2, s. 295). I dette arbeidet er det derfor viktig med økt kunnskap og kompetanse i skolen omkring Norges EU-tilknytning og hvilke implikasjoner dette tilknytningsforholdet og integrasjonsprosessene som sådan innebærer for det norske samfunnet. Europautredningen fremholder dette som et viktig satsingsområde innenfor universitets- og høyskolesektoren, hvor det er et økt behov for «[...] samfunnsvitenskapelig forskning, formidling og debatt om Norges løpende forhold til EU [...]» (NOU 2012: 2, s. 295). EU-kunnskap finnes som enkeltemner på både bachelor- og masternivå innenfor fagområder som jus og statsvitenskap, men med en faglig vinkling mot internasjonale relasjoner basert på internasjonal litteratur. Europautredningen påpeker i denne forbindelse at det derimot finnes «[...] få studieopplegg som har EØS og Norges avtaler med EU som tema» (NOU 2012: 2, s. 290), og at satsing på langvarig kompetanseoppbygging er et område hvor det bør investeres både mer tid og kunnskap.

Ti år etter at Europautredningen ble fremlagt, ble Eldring-utvalget opprettet med mandat til å gi sin vurdering av EØS-samarbeidet og de erfaringer som er gjort siden Europautredningens fremleggelse i 2012. Ifølge Eldring-utvalget tydeliggjorde Sejersted-utvalgets sluttrapport at det ikke er «[...] så mange områder av norsk demokrati i moderne tid der så mange har visst så lite om så mye som i europapolitikken» (NOU 2024: 7, s. 119). EØS-utredningen henviser til en NUPI-undersøkelse gjennomført i 2019, som dessverre «[...] viste lite endring, og trakk særlig fram lavt kunnskapsnivå blant de unge» (NOU 2024: 7, s. 119). Betydningen av en kunnskapsbasert debatt omkring Norges tilknytningsforhold til EU, samt åpenhet rundt informasjonstilgangen fremholdes som viktige forutsetninger for det norske demokratiet (NOU 2024: 7, s. 27 og s. 118).

Både Europautredningen og EØS-utredningen understreker at tilgang til EU-kunnskap bør innlemmes i læreplaner allerede fra grunnskolenivå. Europautredningen påpekte i 2012 at EU-tematikkens grunnleggende begreper som EU, EØS, samt at Norges EU-tilknytning ikke var «[...] eksplisitt nevnt som læringsmål i den obligatoriske skolegangen i Norge» (NOU 2012: 2, s. 288). EØS-utredningen konstaterte at ved ikrafttredelsen av Fagfornyelsen i august 2020, som var en revisjon av Kunnskapsløftet 2006, var det fremdeles ikke innebefattet sentrale EU-begreper i grunnskolens uttalte kompetansemål (NOU 2024: 7, s. 119).

Behovet for kompetanseheving omkring EU og europaforskning, i tillegg til økt forståelse og et bredere kunnskapsgrunnlag om europeisk integrasjon, er en betydningsfull og underliggende drivkraft i både Europautredningen og EØS-utredningen (NOU 2012: 2, s. 290 og s. 295; NOU 2024: 7, s. 119). Av den grunn ønsker jeg i denne masteroppgaven å presentere enkelte kjennetegn ved den europeiske integrasjonsprosessen, og skissere Norge EU-tilknytning. For å illustrere den europeiske integrasjonspåvirkningen for den norske politikktutforming, vil jeg analysere to europapolitiske stortingsmeldinger.

Masteroppgavens formål og intensjon er å skissere de overordnede politiske linjene som fremholdes i de to valgte stortingsmeldingene. Hvordan jeg har gått frem i selve utvelgelsen av dokumenter (1.3), samt hvordan masteroppgavens forskningsspørsmål formuleres (1.4), blir i det følgende presentert og argumentert for.

1.3 Begrunnelse for valg av dokumenter

Norges tilknytningsforhold til EU er fylldig dokumentert gjennom en rekke stortingsmeldinger og offentlige utredninger (heretter NOU). I det følgende vil disse kort bli presentert, før jeg kommer med min begrunnelse for et avgrenset valg av offentlige styringsdokumenter til masteroppgavens analysedel. Jeg har valgt å ikke fokusere utelukkende på spesifikke politikkområder som for eksempel næringspolitikk eller arbeidslivspolitiske spørsmål. Derimot ønsker jeg å rette oppmerksomheten på et mer overordnet nivå med tanke på Norges forhold til EU. Dette gjør at de politiske områdene som analyseres er de som eksplisitt er innlemmet i de respektive stortingsmeldingene som er mitt analysemateriale. Dette vil jeg synliggjøre gjennom konkrete eksempler som løftes frem i stortingsmeldingene. Det vil være et for omfattende prosjekt med tanke på et begrenset oppgaveomfang å skulle begi seg inn i en politisk analyse av de ulike politikkområdene som EU legger føringer for og dermed har en direkte eller indirekte innvirkning på. For det er mange.

Jeg har, takket være god hjelp fra stortingsbiblioteket² og den aktuelle forskningslitteraturen, identifisert følgende syv dokumenter som på ulike måter synliggjør Norges forhold og tilknytning til EU. Dokumentene består av to NOU'er (NOU 2012:2; NOU 2024:7) og fem

² Stortinget og EØS-avtalen. Faktaark fra stortingsbiblioteket, oppdatert september 2022

https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/faktaark_stortinget_og_eos_avtalen.pdf

stortingsmeldinger (St.meld. nr. 61 (1986-1987); St.meld. nr. 12 (2000-2001); St.meld. nr. 27 (2001-2002); St.meld. nr. 23 (2005-2006); Meld. St. 5 (2012-2013)).

NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU* er den første offentlige utredningen siden EØS-avtalens ikrafttredelse i 1994. Utredningen, som senere har fått det passende tilnavnet Europautredningen, illustrerer utstrakt og inngående Norges tilknytning til EU. NOU 2024:7 *Norge og EØS. Utvikling og erfaringer* ble presentert tolv år etter den første offentlige utredningen omkring denne tematikken. Denne utredningen trekker linjene fra den første offentlige utredningen, og synliggjør dermed også både erfaringer og utviklingstrekk som har funnet sted siden Europautredningen fra 2012.

Europameldingen ble fremlagt i 1987 av Brundtlands andre regjering (St.meld. nr. 61 (1986-1987), s. 3). Denne stortingsmeldingen, som hadde fått tittelen *Norge, EF og europeisk samarbeid*, hadde til formål å nettopp være et kunnskapsgrunnlag slik at Stortinget kunne «[...] vurdere utviklingen i forholdet mellom Norge og Det europeiske fellesskap (EF) siden 1972» (St.meld. nr. 61 (1986-1987), s. 3). Allerede innledningsvis påpekes det at spørsmålet om et eventuelt norsk EF-medlemskap ikke var en del av Europameldingens formål. Stortingsmeldingens hovedanliggende var å bidra til «[...] å kartlegge de oppgaver og utfordringer Norge står overfor i forholdet til EF med utgangspunkt i og på grunnlag av den nåværende tilknytningsform» (St.meld. nr. 61 (1986-1987), s. 3). Dette var og er en viktig stortingsmelding fordi den synliggjør Norges tilknytningsform til daværende EF og legger på mange måter et grunnlag for opptakten til det som skulle bli Norges tilknytningsform til EU gjennom EØS-avtalen.

I begynnelsen av 2000-tallet kom to stortingsmeldinger som omhandlet europapolitikken i det nye århundret. *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre* ble fremlagt av Stoltenbergs første regjering i desember 2000 (St.meld. nr. 12 (2000-2001), s. 1). Denne stortingsmeldingen gir et omfattende tilbakeblikk på de økonomiske og politiske endringer som Europa stod overfor ved årtusenskiftet. Utfordringer som løftes frem er også av utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitiske karakter, som Sovjetunionens oppløsning, samt regimeskiftene i Sentral-Europa og i østlige deler av Europa tydeliggjorde. I tillegg belyses det hvordan disse endringene har påvirket det europeiske kontinentet (St.meld. nr. 12 (2000-2001), s. 3). Bondeviks andre regjering fremla en stortingsmelding i april 2002 som omhandlet EØS-samarbeidet (St.meld. nr. 27 (2001-2002), s. 1). *Om EØS-samarbeidet 1994-2001* var den første

stortingsmeldingen som gav en fremstilling av EØS-avtalen og dens virkeområde på Norge siden ikrafttredelsen i 1994 (St.meld. nr. 27 (2001-2002), s. 3).

I juni 2006 fremla Stoltenbergs andre regjering *Om gjennomføringen av europapolitikken* (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5). Denne stortingsmeldingen skisserer Norges samarbeid med EU, gjennom et særlig fokus på de tre hovedpilarer *Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, Justis- og innenrikssamarbeidet og Utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Samme regjering la i oktober 2012 frem *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk* (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 5). Denne stortingsmeldingen gir en omfattende gjennomgang av EØS-avtalen som Norges samarbeidsavtale med EU. I tillegg fremheves Schengen-samarbeidet og Norges medlemskap i Det europeiske frihandelsforbund (European Free Trade Association, heretter forkortet EFTA) som viktige elementer i Norges tilknytningsforhold til EU.

De to siste stortingsmeldingene, henholdsvis St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken* og Meld. St. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*, er de som danner grunnlaget for min analyse i denne masteroppgaven. Tre årsaker har vært avgjørende for dette valget. For det første er disse de siste stortingsmeldingene som har blitt fremlagt, med et særskilt søkelys på Norges tilknytningssamarbeid med EU. For det andre er tre-pilar-inndelingen i *Om gjennomføringen av europapolitikken* et illustrerende grep for tiden stortingsmeldingen ble forfattet, og speiler slikt sett deler av EUs traktatverk for den tidsperioden. For det tredje inneholder *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk* et eget kapittel som beskriver nettopp oppfølgingen av *Om gjennomføringen av europapolitikken*.

For ordens skyld vil jeg understreke at i de tilfeller hvor jeg i denne masteroppgaven bruker benevnelsen «de to stortingsmeldingene», er det nettopp disse to nevnte stortingsmeldingene jeg henviser til.

1.4 Forskningsspørsmål

Et forskningsspørsmål er masteroppgavens overordnede spørsmål. Ofte omtales dette som en *problemstilling*. Johannessen et al. (2020) påpeker at betegnelsen problemstilling kan fremstå som misvisende ettersom fenomenene som undersøkes ikke nødvendigvis er *problemer*

(Johannessen et al., 2020, s. 24). I denne masteroppgaven velger jeg å benytte forskningsspørsmål som benevnelse for det overordnede spørsmålet som jeg søker å besvare og analytiske spørsmål som underspørsmål som skal hjelpe meg i det videre arbeidet. Uansett om man bruker betegnelsen problemstilling eller forskningsspørsmål, er dets hovedansvarliggjende todelt. For det første skal det å være behjelpelig til å foreta en avgrensning av det tematiske området som er gjenstand for masteroppgaven. For det andre skal det fungere en plattform for den videre utforskningen av masteroppgavens overordnede tematikk (Thaagaard, 2018, s. 46).

Med utgangspunkt i masteroppgavens overordnede tematikk, ønsker jeg å formulere et forskningsspørsmål som retter et søkelys på EUs påvirkningskraft gjennom europeisk integrasjon, og hvilke implikasjoner dette har ført til for Norges tilknytningsforhold gjennom EØS-avtalen. Nærmere bestemt vil jeg se på hvordan *europaisk integrasjon* påvirker norsk politikktutforming slik det er uttrykt i sentrale offentlige styringsdokumentene på det europapolitiske feltet. Det overordnede forskningsspørsmålet blir dermed:

Hvordan legger europeisk integrasjon føringer for norsk politikktutforming?

Jeg har valgt å benytte tre analytiske spørsmål som sammen skal søke å besvare det overordnede forskningsspørsmålet. Denne vinklingen bidrar samtidig til en overkommelig og relevant avgrensning av mitt empiriske diskursmateriale.

Analytisk spørsmål 1: Hva kjennetegner europeisk integrasjon, og hvordan har den europeiske integrasjonsprosessen vokst frem med utgangspunkt i opprettelsen og utviklingen av Den europeiske union?

Analytisk spørsmål 2: Hvordan er Norge tilknytningsforhold til Den europeiske Union?

Analytisk spørsmål 3: Hvordan legger europeisk integrasjon gjennom EØS-avtalen føringer for den norske politikktutforming slik det uttrykkes i St.meld. nr. 23 (2005-2006). *Om gjennomføring av europapolitikken* og Meld. St. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk?*

Det overordnede forskningsspørsmålet og de tilhørende analytiske spørsmålene kan karakteriseres som eksplisitte og beskrivende. Forskningsspørsmålet og de analytiske spørsmålene er beskrivende, ettersom de søker å beskrive et fenomen. Samtidig er de formulert

på en slik måte at det fører til en eksplisitt avgrensning av masteroppgaven. Denne avgrensningen synliggjør tydelig hva som er innenfor masteroppgavens analyseformål (Jacobsen, 2018, s. 72). De to første analytiske spørsmålene er direkte tilknyttet kapittel 4 og kapittel 5, og vil av den grunn forsøkt å bli besvart der. Det siste analytiske spørsmålet er direkte knyttet opp mot det empiriske materialet. Samlet sett skal disse tre forskningsspørsmålene søke å svare på min overordnede problemstilling.

1.5 Masteroppgavens struktur og disposisjon

I det følgende vil jeg presentere masteroppgavens struktur og disposisjon, samt kort gi en beskrivelse om hva hvert kapittel inneholder. Mot slutten av hvert kapittel vil det også komme en kort oppsummering over kapittelets viktigste momenter. Med dette vil jeg trekke hovedlinjene fra kapittelets tema og innhold og knytte dette til problemstillingen og videre peke frem til neste kapittel. Her vil også kapittelets innhold bli koblet opp mot problemstillingen. Slik vil de respektive kapitlenes innhold sees i en helhetlig sammenheng for hele oppgaven.

Kapittel 1 har vært masteroppgavens innledningskapittel. Her har tematikken blitt presentert og satt inn i en samfunnsmessig kontekst. I tillegg til begrunnelse for valg av analysemateriale, har masteroppgavens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål blitt framstilt. Til slutt har kapittel 1 inneholdt en disposisjon over oppgaven.

Kapittel 2 omhandler masteroppgavens forskningsmetodiske utgangspunkt og innfallsvinkel, og hvordan mitt valgte analyseverktøy vil benyttes i denne konteksten. Her presenteres også en litteraturgjennomgang, som løfter frem eksisterende forskningsbidrag knyttet til masteroppgavens overordnede tematikk. Jeg vil i denne forbindelse også redegjøre kort for hvorfor den aktuelle forskningslitteraturen er aktuell for min masteroppgave.

Kapittel 3 omhandler sentrale perspektiver som danner et teoretisk rammeverk for masteroppgavens tematikk. Den aktuelle forskningslitteraturen fremholder en inndeling i henholdsvis klassiske og nyere teoretiske perspektiver, som alle illustrerer ulike måter og innfallsvinkler til å både studere og forstå europeisk integrasjon og EU som overnasjonal organisasjon. I tillegg vil statsvitenskapelige perspektiver kort bli presentert.

Kapittel 4 omhandler *europaisk integrasjon* som overordnet begrep og tematikk. Derneft følger en kort presentasjon av EUs historiske utvikling, EUs politiske system og institusjonelle oppbygning, samt viktige EU-institusjoner og traktater.

Kapittel 5 retter et særskilt søkelys på Norges tilknytningsforhold til EU gjennom EØS-avtalen.

Kapittel 6 er masteroppgavens analyse- og drøftingskapittel, av henholdsvis stortingsmeldingene *Om gjennomføring av europapolitikken* (St.meld. nr. 23 (2005-2006)) og *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk* (Meld. St. 5 (2012-2013)).

Kapittel 7 inneholder en avsluttende oppsummering av masteroppgavens tematikk og funn, samt en refleksjon omkring fremtidige tilhørende forskningsområder.

2 Metode

I dette kapitlet vil jeg først kort redegjøre for noen metodologiske refleksjoner omkring kvalitative forskningsmetoder som er utgangspunktet for masteroppgaven. I dette arbeidet støtter jeg meg på metodelitteraturen til Brinkmann & Tanggaard (2012), Johannessen et al. (2016) og Thagaard (2018). Dernest vil jeg presentere diskursanalyse som er min forskningsmetodiske tilnærming. I tillegg til Johannessen et al. (2016) og Thagaard (2018), vil spesielt Bratberg (2022), Dunn og Neumann (2016), Hitching et al. (2011) og Neumann (2021) være til særlig hjelp når det gjelder å danne seg et formålstjenlig kunnskapsgrunnlag omkring diskursanalyse som forskningsmetode innen samfunnsvitenskapelig forskning. Sammen med Neumann (2021), vil Jørgensen og Phillips (1999) være et viktig bidrag i forståelsen av diskursbegrepet.

Når det gjelder hvordan diskursanalysen benyttes i min masteroppgave, betraktes Mathisen (1997) som et viktig bidrag. Mathisen (1997) vektlegger nettopp betydningen av å benytte diskursanalyse inn i en statsvitenskapelig kontekst, og da særlig med fokus på politiske tekster og dokumenter. Til slutt i dette kapitlet vil jeg kort gjøre rede for søkeprosessen for masteroppgavens EU-litteratur. Den relevante litteraturen vil bli kort presentert som litteraturgjennomgang (Jesson et al., 2011; Persson, 2021; Ridley, 2012). Dermed plasseres også masteroppgaven inn i en forskningsmessig kontekst, og binder metodekapitlet sammen med de påfølgende kapitlene om teoretiske perspektiver (kapittel 3), den europeiske integrasjonsprosessen og EUs historiske og institusjonelle utvikling (kapittel 4), Norges tilknytningsforhold til EU (kapittel 5), samt analyse av stortingsmeldingene (kapittel 6).

2.1 Metodologisk refleksjon

Samfunnsvitenskapelig forskningsmetode inndeles tradisjonelt i to hovedretninger, henholdsvis kvalitative og kvantitative forskningsmetodiske tilnærminger. De kvantitative forskningsmetodene kjennetegnes av at problemstillingene kan generaliseres ved statistiske tester og gjennomsnittutmålinger. På denne måten innhentes forskningsresultater som kan kvantifiseres og utarbeides i metriske datasett. De kvalitative forskningsmetodene kjennetegnes av å forklare og forstå sosiale fenomeners tilblivelse og tilstedeværelse. Forskningsmetoder med et kvalitativt utgangspunkt er dermed spesielt godt egnet å studere temaer og fenomener som vi ønsker å få en grundigere innblikk i og mer kunnskap på forskningsfeltet (Brinkmann

& Tanggaard, 2012, s. 11 og s. 12; Dunn & Neumann, 2016, s. 9 og 10; Johannessen et al., 2016, s. 28; Thagaard, 2018, s. 12, s. 15 og s. 16).

Innen kvalitative forskningsmetodiske tilnærminger, vil forskningens kvalitet – basert på og vurdert ut ifra reliabilitet, validitet og overførbarhet – fortone seg annerledes enn den tradisjonelt gjør innen kvantitative forskningsmetoder. Med utgangspunkt i Thagaard (2018) sin fremstilling, vil betydningsinnholdet i disse tre begrepene kunne implementeres i en masteroppgaves formål. Reliabilitet vil her forstås som en masteroppgaves pålitelighet, ved at det redegjøres for både hvilke forskningsmetodiske fremgangsmåter som benyttes, og slik gjøre selve forskningsprosessen mer transparent. Validitet innebærer redegjørelse, samt refleksjon omkring teoriens tolkningsgrunnlag og antakelser. Når det gjelder overførbarhet, er dette knyttet til hvordan prosjektgrunnlaget kan være relevant for andre forskningskontekster (Thagaard, 2018, s. 19 og s. 200).

I og med at mitt empiriske analysemateriale er avgrenset til to stortingsmeldinger, har jeg valgt å benytte diskursanalyse som forskningsmetodisk verktøy. I den neste delen av dette kapitlet, vil jeg presentere diskursanalyse som forskningsmetode og vise hvordan jeg ønsker å benytte denne tilnærmingen på min tematikk om EU og europeisk integrasjon.

2.2 Diskursanalyse som forskningsmetodisk utgangspunkt

Som forskningsmetodisk tilnærming har diskursanalyse sitt utspring i et tverrvitenskapelig og multidisiplinært fagfelt. Dette bidrar til at diskursanalyse både er påvirket av og anvendes ulikt innenfor de forskjellige retningene som er forankret i ulike fagdisipliner (Bratberg, 2022, s. 48; Hitching & Veum, 2011, s. 11 og s. 12; Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9; Thagaard, 2018, s. 120 og s. 121). Diskursanalyse er et fruktbart analyseredskap i kunnskapssøken etter økt forståelse av *menneskers livsverden*, samt «[...] å analysere hvordan vi konstruerer, opprettholder og utfordrer dominerende tankesett og institusjonene vi omgir oss med» (Bratberg, 2022, s. 68). Ved bruk av diskursanalyse utforskes dermed meningsforholdet og intensjoner i en avgrenset kontekstuell sammenheng (Hitching & Veum, 2011, s. 12).

Ifølge Dunn og Neumann (2016) og Jørgensen og Phillips (1999) forekommer vitenskapsteoretiske elementer både fra postpositivismen og poststrukturalismen. Innen postpositivismen betraktes dermed kunnskapsproduksjon som noe som er sosial konstruert og som må fortolkes gjennom representasjoner av et fenomen (Dunn & Neumann, 2016, s. 10 og

s. 11). Diskursanalyse i et poststrukturalistisk utgangspunkt betrakter en diskurs som noe som «[...] konstruerer den sociale verden i betydning, og at betydning aldrig kan fastlåses på grund af sprogets grundlæggende ustabilitet» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 15). I det følgende vil jeg presentere ulike diskursanalytiske perspektiver.

2.2.1 Diskursbegrepet i ulike diskursanalytiske tilnærminger

Diskursbegrepet har sin etymologiske avstamning fra det latinske *discurrere* som kan oversettes med *det å løpe hit og dit* (Johannessen et al., 2016, s. 221; Neumann, 2021, s. 20). En diskurs kan defineres som «[...] en bestemt måte at tale om og forstå verden (eller et udsnit af verden) på» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9). For diskursanalyse innen den samfunnsvitenskapelige tradisjonen er særlig den franske filosofen Michel Foucault (1926-1984) en viktig talsmann og foregangsskikkelse (Bratberg, 2022, s. 49 og s. 51; Thagaard, 2018, s. 121). I Foucaults tenkning ble forbindelsen mellom innholdet i de ulike diskursene og hvilke bestemmelser dette la for den samfunnsmessige konteksten særlig vektlagt. Av den grunn spiller begreper som makt og hegemoni en sentral og avgjørende karakter i Foucaults tenkning omkring diskursanalyse, som understreker at definisjonsmakten opprettholdes i den eksisterende og dominerende hegemonidiskursen (Bratberg, 2021, s. 50).

Johannessen et al. (2016) og Jørgensen og Phillips (1999) viser til tre ulike diskursanalytiske perspektiver. Det første perspektivet er diskursteorien «[...] som legger til grunn at diskurser konstruerer den sosiale verdens mening, og at man ved å snakke om samfunnet skaper den meningen som samfunnet og den sosiale virkeligheten har for oss» (Johannessen et al., 2016, s. 223). Mening konstrueres gjennom språklig aktivitet som meningsbærende funksjon. I og med at nettopp språket – og dermed også diskursene i denne forbindelsen – hele tiden er i endring og aldri blir fullstendig lukket, kan dette føre til en *diskursiv kamp* (Bratberg, 2022, s. 52; Johannessen et al., 2016, s. 223; Jørgensen & Phillips, 1999, s. 15). En diskursiv kamp innebærer at «[...] ulike diskurser hele tiden kjemper om å få herredømme over og skape entydighet i språket» (Johannessen et al., 2016, s. 223). Dette diskursperspektivet betrakter diskursteorien som en 'ren' poststrukturalistisk tilnærming, som omtales i metodelitteraturen som kontinental diskursteori. Dette er en diskursanalytisk tradisjon som den argentinske politiske filosofen Ernesto Laclau (1935-1914) og belgiske politiske filosofen Chantal Mouffe (f. 1943) har vært banebrytende bidragsytere innenfor (Bratberg, 2022, s. 52; Jørgensen & Phillips, 1999, s. 15 og s. 34). Deres diskursteori betraktes imidlertid i enkelte forskningsmiljøer

som en politisk teoretisk tilnærming som fanger diskursteoretiske fenomener mellom hegemoniske og antagonistiske motsetningsforhold (Smith, 1998, s. 3).

Det andre perspektivet er den kritiske diskursanalysen. Diskurser innenfor den kritiske diskursanalysen «[...] skaper vår forståelse av den sosiale verden» (Johannessen et al., 2016, s. 224). Sentralt i forståelsen av diskursbegrepet i dette perspektivet er at diskursene «[...] bidrar til å skape og gjenskape maktforskjeller mellom ulike grupper og fungerer derfor ofte ideologisk» (Johannessen et al., 2016, s. 224). Britiske Norman Fairclough (f. 1941) har sin akademiske bakgrunn innen lingvistikken, og anses som en sentral bidragsyter innen den kritiske diskursanalysen (Bratberg, 2022, s. 61). Fairclough ønsket å «[...] undersøke forholdet mellom språkbruk og sosial praksis, og deretter avsløre hvordan bestemte diskursers dominans bidrar til opprettholdelsen av bestemte praksiser (som igjen bekrefter diskursen)» (Bratberg, 2022, s. 61). Foucault sin tilnærming til diskursanalyse var for abstrakt, mente Fairclough, som også er inspirert av den russiske filosofen og litteraturviteren Mikhail Bakhtin (1895-1975). Sentralt i Bakhtins tenkning står «[...] teorier om det intertekstuelle og flerstemmige ved tekster og diskurser» (Hitching & Veum, 2011, s. 23). Faircloughs bidrag til diskursanalyse, er særlig synlig i tradisjonen kritisk diskursanalyse, også kalt CDA, *Critical Discourse Analysis* (Grue, 2011, s. 112; Hitching & Veum, 2011, s. 23; Skrede, 2017, s. 11). I denne tradisjonen vektlegges den tekstlige og språklige rolleforståelsen «[...] når det gjelder produksjon og reproduksjon av makt og dominans i samfunnet» (Hitching & Veum, 2011, s. 23).

Diskurspsykologi er det tredje perspektivet som Johannessen et al. (2016) og Jørgensen og Phillips (1999) trekker frem. I diskurspsykologien er fokuset rettet mot «[...] hverdagspråket og språk i samhandling mellom mennesker» (Johannessen et al., 2016, s. 224). Diskurspsykologien skiller seg tydeligere fra den kritiske diskursanalysen ved at det lingvistiske utgangspunktet for diskursers oppbygning ikke tillegges den samme oppmerksomhet og posisjon (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 125). Til tross for enkelte ulikheter synliggjør likevel disse perspektivene betydningen av makt, hegemoni og den språklige viktigheten i en diskursanalytisk tilnærming (Dunn & Neumann, 2016, s. 58; Hitching & Veum, 2011, s. 22).

De overnevnte perspektivene er alle representanter for ulike diskursanalytiske tilnærminger som har sitt utgangspunkt i en poststrukturalistisk vitenskapsteoretisk tradisjon. I poststrukturalistisk språkfilosofi kan mening og språk aldri bli helt fastlåst, og er i stadig endring

og bevegelse (Dunn & Neumann, 2016, s. 34; Jørgensen & Phillips, 1999, s. 17; Skrede, 2017, s. 74 og s. 75).

Den sveitsiske lingvisten og grunnlegger av strukturalismen Ferdinand de Saussure (1857-1913) fremhever en grunnleggende dikotomi innen språkvitenskapen, henholdsvis *langue* og *parole*, som illustrerer to språknivåer som innehar ulike språklige konstruksjonsmønstre (Bratberg, 2022, s. 51; Hitching & Veum, 2011, s. 22; Skrede, 2017, s. 75). *Langue* forstås som «[...] sprogets struktur, netværket af tegn, der giver hinanden betydning, og det er fast og uforanderligt» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 19). Dette støttes av Hitching og Veum (2011) som betegner *langue* som at språket blir satt i eller tillagt et spesielt system, mens *parole* vil dermed innebære språkets bruk og anvendelse i praksis (Hitching & Veum, 2011, s. 22).

Langue og *parole* står likevel i et avhengighetsforhold til hverandre, hvor *parole* «[...] trækker hele tiden på *langue*, og det er sprogstrukturen, der overhovedet gør konkrete udsagn mulige» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 19). Det er likevel viktig å understreke at selv om disse diskursanalytiske perspektivene fremholder språkets betydning, understreker metodelitteraturen at den samfunnsvitenskapelige diskursanalytiske tilnærmingen skiller seg fra det som man kan gjenkjenne som språkanalyse. Hovedårsaken til dette er at i diskursanalysen er det nettopp «[...] forholdet mellom språk og virkelighet som er det vesentlige» (Johannessen et al., 2016, s. 221). Dette bringer meg videre til hvordan jeg velger å benytte diskursanalyse som forskningsmetodisk utgangspunkt i min masteroppgave.

2.2.2 utfordringer ved bruk av diskursanalyse i min masteroppgave

I løpet av de siste tiårene har diskursanalyse i større grad blitt benyttet som forskningsmetodisk tilnærming i arbeidet med å forstå EU-systemet (Lynggaard, 2019, s. 1; Wiener et al., 2019, s. 152). Diskursanalysen åpner her for å kunne inkludere «[...] questions of political identity, social and political discursive cleavages, the constructions of political hegemonies, political framing and agenda-setting, and the role of media discourse in politics» (Lynggaard, 2019, s. 1). Mathisen (1997) og Wiener et al. (2019) argumenterer også for å benytte diskursanalyse som analyseverktøy til tekster og problemstillinger i en politisk kontekst innen statsvitenskapen som forskningsområde (Mathisen, 1997, s. 15; Wiener et al., 2019, s. 152 og s. 153).

Som forskningsmetodisk tilnærming handler diskursanalyse «[...] om å analysere tekster eller språkbruk, betraktet som samfunnsmessig virksomhet og i sin samfunnsmessige kontekst»

(Mathisen, 1997, s. 2). Diskursanalyse kan benyttes til «[...] å avdekke og analysere de kognitive og normative rammene som ligger under og gir retning til politikken på et bestemt politikkområde» (Mathisen, 1997, s. 18). I likhet med Mathisen (1997), viser også Johannessen et al. (2016) og Jørgensen og Phillips (1999) til det politiske området som en blant mange av samfunnets ulike diskursområder. Her kan den politiske diskursen defineres som «[...] hvordan tekster, utsagn, samtaler og diskusjoner på disse samfunnsområdene følger bestemte mønstre som former virkelighetsforståelsen på feltet» (Johannessen et al., 2016, s. 221). I en statsvitenskapelig kontekst, kan diskursanalyse dermed fungere som et tolkningsredskap i politikktutforming og bidra til en økt forståelse omkring politiske virkelighetsoppfatninger (Johannessen et al., 2016, s. 221; Mathisen, 1997, s. 6).

Selv om diskursanalyse kan være et fruktbart og formålstjenlig forskningsmetodisk analyseverktøy, er det viktig å være oppmerksom på at denne metoden også kan by på enkelte utfordringer. En av disse hovedutfordringene er knyttet til å være oppmerksom på hvordan man tolker, forstår og avgrenser diskursene. Diskursavgrensningen er viktig for å kunne konkretisere diskursene i den tidsmessige sammenhengen de oppstår, samt omkringliggende diskursive omstendigheter. Dette innebærer at diskursene må avgrenses og rekonstrueres til empiriske fenomener (Mathisen, 1997, s. 19 og s. 22).

Vi må kartlegge rammene for hva som kan sies og hvem som kommer til orde hvor og når. Vi må relatere diskursen til sine kontekster, analysere hvordan disse virker inn på diskursen og hvilken funksjon denne fyller i en bestemt kontekst (Mathisen, 1997, s. 19).

Avgrensning av en diskurs kan imidlertid fortone seg på forskjellige måter. Diskursavgrensningen er «[...] avhengig av det faglige utgangspunktet for og formålet med diskursanalysen» (Mathisen, 1997, s. 19). Både Mathisen (1997) og Neumann (2021) peker på måter å avgrense diskurser på. Et avgjørende moment i diskursavgrensning er, ifølge Neumann (2021), at man hele tiden må erkjenne at en diskurs aldri «[...] kan være helt løsrevet fra alle andre diskurser» (Neumann, 2021, s. 53). Diskursene står dermed alltid i et virkelighetsproduserende forhold til hverandre.

Det overordnede forskningsspørsmålet for denne masteroppgaven er valgt for å avgrense EU-diskursen til å omhandle hvordan europeisk integrasjon legger føringer for den norske politikktutforming. Det fremstår imidlertid åpenbart at Norges tilknytningsform til EU fører til implikasjoner både på innenrikspolitiske og utenrikspolitiske forhold. Selv om masteroppgavens tematikk er rettet mot to norske europapolitiske stortingsmeldinger, kan likevel ikke diskursen om Norges tilknytningsforhold til EU løsrives fra en internasjonal EU-

kontekst. Samtidig er masteroppgavens tematikk avgrenset til å analysere to stortingsmeldinger – en fra 2006 og en fra 2012. På denne måten er den valgte diskursen foretatt innenfor et avgrenset tidsrom (Neumann, 2021, s. 54).

I likhet med Neumann (2021) påpeker Mathisen (1997) betydningen av å avgrense diskurser til hva de skal innebære og med hvilket formål. Med utgangspunkt i Faircloughs bidrag, betrakter Mathisen (1997) diskurser som bestående av tre ulike basiskomponenter. Tekst er den første komponenten, som i min masteroppgave er de to stortingsmeldingene. Den andre komponenten innebærer distribusjonen og forbruket av teksten. Denne komponenten innebefatter også tekstproduksjon, som for eksempel stortingsmeldinger. Den tredje komponenten er knyttet til diskursens *samfunnsmessige virksomhet* (Mathisen, 1997, s. 19). Disse komponentene kan operasjonaliseres i min masteroppgave gjennom mitt formål med diskursanalysen for å danne et kunnskapsgrunnlag om EU og Norges tilknytningsforhold, samt hvordan europeisk integrasjon påvirker og legger føringer for den norske politikktutforming. Den samfunnsmessige virksomheten som en diskurs innehar, kan imidlertid videre «[...] avgrenses i tid og rom» (Mathisen, 1997, s. 22). Dette kan for eksempel foretas i betydningen av en historisk avgrensning (tid) eller en geografisk avgrensning (rom). Når det gjelder de politiske diskursene, er disse ofte «[...] forskjellige av hva graden av nasjonal versus internasjonal forankring angår» (Mathisen, 1997, s. 22). Masteroppgavens diskursavgrensning er nettopp et eksempel på dette. Ettersom Norge har sitt tilknytningsforhold til EU gjennom EØS-avtalen, fortøner dermed denne tilhørigheten seg annerledes enn de andre skandinaviske landene som vi ofte sammenligner oss med (som for eksempel i utdanningsdiskursen og PISA-undersøkelser).

I en statsvitenskapelig kontekst kan diskursanalysen bidra med å gi «[...] bedre muligheter til å analysere mening som sosialt fenomen av fundamental betydning ved å fokusere på hvordan mening frambringes og formidles gjennom språket» (Mathisen, 1997, s. 24). Ved å benytte diskursanalyse kan man dermed frembringe en økt forståelse av den omliggende politiske konteksten og de tilhørende institusjonelle rammer. Av den grunn er det både formålstjenlig og nødvendig å foreta en diskursavgrensning, med utgangspunkt i det faglige diskursanalytiske siktemålet (Mathisen, 1997, s. 16 og s. 30).

Stortingsmeldinger er et av flere redskap Regjeringen til enhver tid har til å legge føringer og fremme sitt politiske budskap og målsettinger. Politiske handlinger blir ofte fremsatt som den viktigste komponenten i det politiske liv og hvordan disse handlingene videre får innvirkning

på samfunnets borgere. Diskursanalysen gir på sin side mulighet til å analysere den politiske språkbruken og hvordan denne uttrykkes i forkant av de eventuelle politiske handlingene.

Mitt overordnede formål er å se på hvordan den europeiske integrasjonen legger føringer for den norske politikkutforming. I tråd med denne redegjørelsen er min diskurs som helhet forankret i EU som drivkraft for europeisk integrasjon. Når det gjelder mine tre analytiske spørsmål, vil dette innebære nettopp å «[...] kartlegge rammene for hva som kan sies og hvem som kommer til orde hvor og når» (Mathisen, 1997, s. 19). Slik vil diskursmaterialet kunne relateres inn i «[...] sine kontekster, analysere hvordan disse virker inn på diskursen og hvilken funksjon denne fyller i en bestemt kontekst» (Mathisen, 1997, s. 19). Det diskursive analyse materialet for denne masteroppgaven er dermed avgrenset til to stortingsmeldinger. Diskursmaterialet er på denne måten avgrenset til en bestemt samfunnsmessig kontekstualisering, samtidig som den innehar en sosial samfunnsforankring i hvordan politikkutformingens påvirkning uttrykkes og diskursivt fastlegges (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 36; Lynggaard, 2019, s. 34; Mathisen, 1997, s. 20).

2.3 Litteratur review – innblikk i tidligere EU-forskning

Et litteratur review eller en litteraturgjennomgang kan defineres som et «[...] re-view of something that has already been written» (Jessen et al., 2011, s. 9). Dette kan være et meget fruktbart verktøy i arbeidet med å skaffe seg både oversikt og kunnskap om tidligere forskning og teoretiske perspektiver på det aktuelle forskningsfeltet (Jessen et al., 2011, s. 10; Persson, 2021, s. 13 og s. 19; Ridley, 2012, s. 1). Et litteratur review søker dermed å «[...] identify the theories and previous research which have influenced your choice of research topic [...]» (Ridley, 2012, s. 3). I tillegg til å gi et innblikk i eksisterende forskning på et akademisk område, kan et litteratur review også bidra til å kontekstualisere min tematikk for masteroppgaven. I en slik kontekstualisering vil et litteratur review beskrive «[...] the bigger picture that provides the background and creates the space or gap for your research» (Ridley, 2012, s. 6). I og med at min masteroppgave baseres på tidligere forskning, stortingsmeldinger og teoretiske perspektiver, kan den karakteriseres som en teoretisk oppgave (Persson, 2021, s. 21).

I det følgende vil jeg forklare søke- og utvalgsprosessen som ledet frem til mitt teoretiske bakgrunnsmateriale. Derne vil jeg presentere den relevante EU-forskningen som søke- og utvalgsprosessen førte til.

2.3.1 Litteraturgjennomgang: Søkeprosess og utvalgsprosess

Som nevnt i innledningskapittelet er masteroppgavens formål, som Europautredningen både påpekte og anbefalte, å søke å fremme et kunnskapsgrunnlag omkring EU og dens virkemåte. Tidsperspektivet ble for mine søk i litteratur- og forskningsdatabaser ble avgrenset til perioden 2012-2024.

I søkeprosessen har jeg benyttet to forskjellige teknikker for å skaffe litteratur (Persson, 2021, s. 49). Den første teknikken var å bruke søkeord eller *key word searches* ved søk i litteratur- og forskningsdatabaser (Persson, 2021, s. 49; Ridley, 2012, s. 55 og s. 56). Den andre teknikken er snøballmetoden, eller *the snowball technique*, innebærer å følge referansene i bibliografiene i litteraturen (Ridley, 2012, s. 56). Jeg har benyttet søketjenesten ORIA som litteratur- og forskningsdatabase (Persson, 2021, s. 52), hvor jeg utførte tittelsøk på henholdsvis *europaisk integrasjon*, *EU* og *politisk system* som søkeord. I tillegg foretok jeg en ytterligere avgrensning til trykte bøker på norsk. Viktigheten av økt kunnskap og interesse, samt norskspråklig forskning omkring EU og dens implikasjoner gjennom europeisk integrasjon fremholdes både i Europautredningen og EØS-utredningen, samt relevant EU-litteratur (Eriksen & Fossum, 2014, s. 20; NOU 2012: 2, s. 295; NOU 2024: 7, s. 42; Olsen et al., 2020, s. 5; Riddervold & Trondal, 2023, s. 5; Rye, 2022, s. 5).

På følgende måte tok snøballmetoden meg fra bøkene på norsk til den engelskspråklige litteraturen. Claes og Førland (2020), Rye (2022) og Olsen et al. (2020) førte til *The Political system of the European Union* av Hix og Høyland (2022). Et annet resultat av Claes og Førland (2020) er Kenealy et al. (2022) *The European Union. How does it work?*. Riddervold og Trondal (2023) ledet meg til Cisi og Borregán (2022) og McCormick (2020). Hix og Høyland (2022) og McCormick (2021) er begge bidrag fra Bloomsbury Academics *The European Union Series*, som ledet meg til boka til Tömmel (2014). Som et ledd i bidragene i forbindelse med integrasjonsteoriene tok snøballmetoden meg fra Riddervold og Trondal (2023) til Wiener et al. (2019). Min egen bokhylle førte meg til litteratur om EU-retten og EØS-retten (Boe, 2020; Mæhle & Aarli, 2023; Sunde et al., 2024).

Jeg vil riktignok understreke at, der det har vært mulig, har jeg etter beste evne benyttet de siste oppdaterte utgavene av den aktuelle litteraturen. Alle bøkene er utgitt i perioden mellom 2012-2024. Samlet danner disse bøkene det utgangspunkt for mitt kunnskapsgrunnlag som jeg bruker i forbindelse med teorikapittelet og kapitlene som omhandler EUs historie og utvikling, samt

kapitlet om Norges tilknytningsforhold til EU, som er mitt hovedfokus i denne masteroppgaven.

2.3.2 Forskning omkring EU-systemet og Norges tilknytningsforhold

I det følgende vil jeg kort presentere litteraturen omkring EU-forskning som søke- og utvalgsprosessen førte frem til. Denne litteraturen vil danne det kunnskapsgrunnlaget for kapitlene om EUs historie og utvikling (kapittel 3), integrasjonsteoretiske perspektiver (kapittel 4), samt Norges tilknytningsforhold til EU (kapittel 5). For orden skyld velger jeg å presentere litteraturen kronologisk etter utgivelsesår.

Teorier omkring både europeisk integrasjon og EU som et politisk system er et gjennomgangstema hos Tömmel (2014). Her følges de samme linjene knyttet til de klassiske og nyere integrasjonsteoriene. EUs rolle i den europeiske integrasjonen er særlig viktig hos Tömmel, som fokuserer spesielt på det politiske systemet i EU og på de grunnleggende EU-institusjonene og deres institusjonelle struktur. Eriksen og Fossum (2014) fokuserer hovedsakelig på Norges forhold til EU. Boka retter et særlig fokus på hvordan Norge er tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen og hvilke implikasjoner dette kan medføre for det politiske systemet og politikktutformingen i Norge. Eriksens bok *Hva er EU godt for?* (2015) fremstiller en rekonstruksjon av selve den europeiske integrasjonsprosessen. I tillegg synliggjøres demokratiske problemstillinger og utfordringer knyttet til EUs politiske system og EU-rettens juridiske forrang.

Austvik (2018) fokuserer på EUs rolle i forbindelse med europeisk integrasjon. I tillegg til EUs indre marked blir ulike politiske områder som handel, geopolitikk og sikkerhetspolitikk presentert. EUs historiske utvikling og EU-institusjonene, samt integrasjonsteorier som nyfunksjonalisme, intergovernmentalisme og flernivåstyring er også fyldig representert. Christensen et al. (2018) presenterer en noe annen vinkling på Norges forhold til EU. Her tas det derimot utgangspunkt i spørreskjema-undersøkelser blant ansatte i den norske sentralforvaltningen i perioden fra 1976 til 2016. Særlig relevant for denne masteroppgaven er bokas kapittel 8 *Internasjonalisering og europeisering av sentralforvaltningen*, som gir et innblikk i hvilke implikasjoner som EØS-forhandlingene – og senere ikrafttredelsen av EØS-avtalen i 1994 – hadde for europeiseringen av organiseringen av den norske sentralforvaltningen.

Rye (2019) gir en fyldig presentasjon av den europeiske integrasjonsprosessen og Norges forhold til EU gjennom EØS-avtalen. Wiener et al. (2019) presenterer utelukkende ulike integrasjonsteoretiske perspektiver, som nyfunksjonalisme, historisk institusjonalisme og liberal intergovernmentalisme. I tillegg bringer denne boken et aspekt knyttet til EU og europeisk integrasjon som diskursivt område, som jeg finner fruktbart sammen med resten av litteraturen som jeg ønsker å benytte.

Claes og Førland (2020) viser i sin bok ulike innfallsvinkler til EU. Her synliggjøres både hvilket forhold og tilknytning Norge og EØS-avtalen har til EU, men også samarbeidet mellom EUs medlemsland foregår. EUs ulike institusjoner presenteres, i tillegg til integrasjonsteorier som liberal intergovernmentalisme og nyfunksjonalisme. Olsen et al. (2020) presenterer en vidstrakt fremstilling av EUs institusjoner og politiske prosesser. Blant annet vies de viktigste EU-institusjonene (Europakommisjonen, Ministerrådet, Europaparlamentet og EU-domstolen) ett kapittel hver, hvor institusjonens ansvarsområde og betydning i EU-systemet understrekes. Både de klassiske integrasjonsteoriene (nyfunksjonalisme og intergovernmentalisme) og nyere integrasjonsteorier (historisk institusjonalisme, organisasjonsteori og flernivåstyring) får en fyldig fremstilling. I forbindelse med teoretiske perspektiver presenteres også *liberal intergovernmentalisme* blant de nyere integrasjonsteoriene.

McCormick (2020 og 2021) er representert med to publikasjoner, med noe forskjellig innfallsvinkler til EUs historiske utvikling. Den første boken (McCormick 2020) presenterer en utfyllende fremstilling av EUs ideer og historie, sentrale EU-institusjoner, samt viktige politiske områder knyttet til økonomi, miljø, justis og sikkerhet. Den andre boken (McCormick 2021) gir et fyldig innblikk i ideene i den historiske prosessen som skulle føre til det EU som vi kjenner i dag. EU-institusjonene og hvordan politikkkutformingen foregår blir også presentert. I tillegg rettes det et interessant søkelys på EUs rolle i verden, samt teoretiske perspektiver som nyfunksjonalisme, liberal intergovernmentalisme og flernivåstyring.

Kenealy et al. (2022) presenterer også en innføringsbok, som i tillegg til å fokusere på politikkkutforming og EU-institusjonene, også retter et fokus mot EUs medlemsland. EUs rolle som en global aktør og fremtidsutsikter er blant interessante vinklinger i denne boka. Hix og Høyland (2022) undersøker EU som politisk system. Et særlig fokus rettes mot EUs utøvende, lovgivende og dømmende makt. I tillegg løftes enkelte konkrete politiske områder frem, som for eksempel EUs utenrikspolitikk og EUs valutapolitikk. Cini og Borragán (2022) presenterer

en innholdsrik fremstilling fra EUs historie og opprinnelse, via sentrale integrasjonsteorier, viktige EU-institusjoner, EUs politikktutforming til EU i krisetider som Covid-19 og Brexit.

Rye (2022) er en innføringsbok som omhandler EUs tilblivelse og historiske utvikling. Her presenteres EU som politisk system og ulike institusjoner og myndighetsområder. Riddervold og Trondal (2023) presenterer også en innføringsbok i boka *Å studere EU*. Boka gir en grundig introduksjon i EUs utvikling som overnasjonal organisasjon, viktige traktater, samt sentrale EU-institusjoner og tilhørende ansvarsområder. Her synliggjøres også EUs innvirkning på ulike politikkområder. Riddervold og Trondal (2023) viser også til EUs rolle i ulike kriser som for eksempel finanskrisen i 2008, Migrasjonskrisen i 2015, tilstanden i forbindelse med Brexit, problemstillinger knyttet til Covid-19-pandemien, samt Russlands invasjon av Ukraina i februar 2022. Boka inneholder også klassiske og nyere teorier om europeisk integrasjon, og hvordan disse kan benyttes i arbeidet med å forstå EUs rolle, tilblivelse og integrasjonsprosessen.

Fredriksen og Mathisen (2019), Boe (2020), Mæhle og Aarli (2023) og Sunde et al. (2024) bringer alle et juridisk blikk på hvordan EU-retten blir til EØS-rett og videre inkorporeres i den norske lovgivningen. Dette er riktignok ikke gitt stor oppmerksomhet i denne masteroppgaven. Like fullt er det likevel et viktig aspekt i arbeidet med å få et økt kunnskapsgrunnlag om Norges tilknytningsform til EU gjennom EØS-avtalen, og hvordan EØS-retten får forrang for norsk lov, noe som også Europautredningen og EØS-utredningen påpeker (NOU 2012: 2, s. 118; NOU 2024: 7, s. 94).

I tillegg vil jeg støtte meg til de offentlige utredningene *NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU* og *NOU 2024:7 Norge og EØS. Utvikling og erfaringer*. Disse utredningene er utvilsomt viktige bidrag i ordskiftet omkring den norske europapolitikken. Europautredningen og EØS-utredningen vil være behjelpelig med å danne et generelt kunnskapsgrunnlag om Norges tilknytningsforhold til EU.

2.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for hvordan jeg har fremskaffet litteratur gjennom søkeprosessen i ORIA. Disse bidragene har blitt kort presentert, med en tilhørende argumentasjon for betydningen av deres direkte relevans for masteroppgavens tematikk.

Hovedfokuset i kapitlet har vært å presentere diskursanalyse som mitt valgte metodiske analyseverktøy for masteroppgaven. Diskursanalyse har blitt beskrevet som en multidisiplinær innfallsvinkel til å analysere samfunnsmessige forhold og fenomener. Sentrale diskursteoretiske perspektiver som Laclau og Mouffes diskursteori, Faircloughs kritiske diskursanalyse og diskurspsykologi har blitt fremholdt som viktige tradisjoner.

I dette kapitlet har jeg imidlertid forsøkt å vise at en diskurs kan defineres som «[...] en bestemt måte at tale om og forstå verden (eller et udsnit af verden) på» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9). Diskurser er slik sett meningsbærende. Sett i lys av Faircloughs tredeling av diskurser, samt Mathisens (1997) statsvitenskapelige innfallsvinkel, kan de integrasjonsteoretiske perspektivene som presenteres i neste kapittel (kapittel 3), medvirke til å øke forståelsesgrunnlaget omkring EU og Norges tilknytningsforhold – eller i det minste forsøke å forstå et utsnitt av det.

I en statsvitenskapelig kontekst kan diskursanalysen bidra til å analysere tekstelementer i ulike politiske kontekster – i en bestemt samfunnsmessig kontekstualisering. I og med at et sentralt element i diskursanalysen er nettopp å avgrense diskurser innenfor konkrete kartlagte rammer, har masteroppgavens analysemateriale blitt avgrenset til to europapolitiske stortingsmeldinger. Diskursanalyse betraktes i denne sammenhengen som en fruktbar tilnærming for å analysere og fortolke stortingsmeldinger i sin avgrensede politiske kontekst. På denne måten understrekes diskursenes forankring og hva stortingsmeldingene er ment å formidle.

3 Teoretiske perspektiver

Innen forskning omkring EU kan ulike teoretiske perspektiver bidra til å forklare EUs tilblivelse, funksjon og oppbygning, samt ulike karaktertrekk ved den europeiske integrasjonsprosessen. Ettersom EUs påvirkningskraft er sammensatt både på et politisk og institusjonelt plan, er det vanskelig å forklare den mangfoldige europeiske integrasjonsprosessen gjennom rammene til en bestemt teoritradisjon. Jakten etter et slikt felles teorigrunnlag, kan dermed nærmest betraktes som «[...] a quest for the Holy Grail» (Claes & Førland, 2021, s. 37). Teoriperspektivene har som sin hovedfunksjon å bidra til økt forståelse og kunnskapsutvikling omkring europeisk integrasjon som fenomen, samt å forstå EU som politisk system (Austvik, 2018, s. 95; Cini & Borragán, 2022, s. 81; Claes & Førland, 2021, s. 36; Kenealy et al., 2022, s. 21; Riddervold & Trondal, 2023, s. 163; Wiener et al., 2019, s. 117).

Forskningslitteraturen som jeg anvender i denne masteroppgaven, opererer med to teoritradisjoner innen de klassiske integrasjonsteoriene. Dette er henholdsvis nyfunksjonalisme og intergovernmentalisme. Innen nyere integrasjonsteorier presenteres henholdsvis ulike former innen en institusjonalistisk tradisjon, samt liberal intergovernmentalisme, organisasjonsteori og flernivåstyring (også kalt multi-level governance). Det trekkes også veksler på generelle statsvitenskapelige teoritradisjoner som realismen, liberalismen og konstruktivismen (Cini & Borragán, 2022; Hix & Høyland, 2022; Kenealy et al., 2022; McCormick, 2020 og 2021; Olsen et al., 2020; Tömmel, 2014; Wiener et al., 2019).

3.1 Generelle teoretiske betraktninger

Teoriperspektivenes særpreg synliggjøres gjennom bruk av et empirisk materiale. På den måten kan de ulike teoretiske perspektivene bidra til å fremsette hypotetiske forklaringer på den europeiske integrasjonsprosessen, samt hvordan EU som organisasjon har utviklet seg til slik vi kjenner den i dag (Claes & Førland, 2021, s. 35 og s. 37; Kenealy et al., 2022, s. 21; McCormick, 2020, s. 2; McCormick, 2021, s. 13; Tömmel, 2014, s. 13). Forskjellige teoriperspektiver med ulike innfallsvinkler vil belyse viktige elementer i den europeiske integrasjonsprosessen. Enkelte integrasjonsteorier setter søkelys på mellomstatlige utfordringer knyttet til medlemslandenes interesser for EUs integrasjonsprosess, hvordan regelverk skal forvaltes som EU-land, eller andre geopolitiske forhold. Andre integrasjonsteorier vektlegger derimot «[...] betydningen av overnasjonale forhold for å forklare at EU har utviklet seg til å

bli den unike organisasjonen den er i dag» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 45 og 46). Sammen med liberalismen og konstruktivismen, har realismen lenge vært de dominerende teoriretningene innen statsvitenskapelig forskning og forskning knyttet til internasjonale relasjoner (Cini & Borragán, 2022, s. 68 og s. 477; Hix & Høyland, 2022, s. 331; McCormick, 2020, s. 21; Wiener et al., 2019, s. 8).

Sentralt i integrasjonsperspektiver som er forankret i den realistiske teoritradisjonen, står en grunntanke om medlemsstatenes interesser. Realismen kan i denne sammenhengen betraktes som teoretisk tilnærming «[...] which argues that we live in an anarchic global system, and that international relations are driven by a struggle for power among self-interested states» (McCormick, 2021, s. 8). Fra et realismeperspektiv forsøker statene dermed å opprettholde suverenitet, for eksempel knyttet til sikkerhetsinteresser (Hix & Høyland, 2022, s. 331). Et liberalismeperspektiv derimot, har fokuset på statenes individualitet og selvstendighet. Betraktet ut ifra en statsvitenskapelig innfallsvinkel, kan konstruktivismen som teoritradisjon karakteriseres som en 'sekkebetegnelse' som favner ulike varianter (Olsen et al., 2020, s. 63). Konstruktivismeperspektivet vektlegger nærmere bestemt både de forskjellige kulturelle og ideologiske elementene, samt grunnleggende sosiale strukturer og holdepunkter som danner fundamentet for det politiske liv (Cini & Borragán, 2022, s. 454; Hix & Høyland, 2022, s. 331 og s. 332). Innen EU-forskning vil konstruktivismen fremholde ideer og diskurser som de viktigste komponentene til å forklare EU som politisk system (Olsen et al., 2020, s. 63). Slik sett markerer det konstruktivistiske teoriperspektivet en annen tilnæringsmåte enn realismeperspektivet og liberalismeperspektivet (Hix & Høyland, 2022, s. 332).

Claes og Førland (2021) deler teoriperspektivene inn i tre kategorier, fordelt på innfallsvinkler og siktemål. Den første kategorien inneholder integrasjonsteorier, som søker «[...] å forklare selve integrasjonsprosessen, det vil si hvordan og hvorfor statene har overført makt til fellesskapsorganene» (Claes & Førland, 2021, s. 22). Den andre kategorien søker å forklare de administrative prosessene i EUs politiske system. Den tredje kategorien setter søkelys på integrasjonsprosessen og europeisering, og hvordan EU-systemet påvirker medlemslandene (Claes & Førland, 2021, s. 22).

3.2 Klassiske integrasjonsteorier

I denne delen vil jeg presentere to teoritradisjoner som i den relevante forskningslitteraturen kategoriseres som klassiske eller tradisjonelle integrasjonsteorier. Dette er henholdsvis nyfunksjonalisme og intergovernmentalisme (Cini & Borragán, 2022; Claes & Førland, 2021; Hix & Høyland, 2022; Kenealy et al., 2022; McCormick, 2020 og 2021; Riddervold & Trondal, 2023; Tömmel, 2014; Wiener et al., 2019). Disse to teoretiske perspektivene blir av Tömmel (2014) omtalt som «[...] the two great monoliths [...]» i studiet den europeiske integrasjonsprosessen og av EU som politisk system (Tömmel, 2014, s. 11).

3.2.1 Nyfunksjonalisme

I enkelte deler av den relevante forskningslitteraturen, deriblant hos Riddervold og Trondal (2023) og Tömmel (2014), omtales denne teoritradisjonen som funksjonalistiske perspektiver eller som en variant av denne (Riddervold & Trondal, 2023, s. 46; Tömmel, 2014, s. 11). Nyfunksjonalisme kan defineres som en teori hvor «[...] supranational institutions, interest groups, and political parties play a key role in efforts to achieve regional integration» (McCormick, 2021, s. 8). Dette innebærer en mer dynamisk og bredere forståelse av politisk integrasjon. Med henvisning til den amerikanske statsviteren Ernst B. Haas (1924-2003) og hans forfatterskap, løftes *liberal nyfunksjonalisme* som teoretisk perspektiv frem (Austvik, 2018, s. 95; Cini & Borragán, 2022, s. 54; Kenealy et al., 2022, s. 13; McCormick, 2020, s. 19; McCormick, 2021, s. 9).

Et teoretisk perspektiv basert på en liberal nyfunksjonalistisk tradisjon, fremmer argumenter for «[...] at lavere nivåer av integrasjon over tid måtte dra med seg høyere eller dypere nivåer, og ha en mer omfattende felles eller harmonisert politikk, på tvers av medlemsland» (Austvik, 2018, s. 95). En av utfordringene i denne teoretiske tilnærmingen, som Austvik (2018) påpeker i denne forbindelse, er knyttet til beslutningstaking og politikkutforming på tvers av de ulike politiske sektorene. Dette omtales som sektorintegrasjon (Austvik, 2018, s. 95; Cini & Borragán, 2022, s. 480; Claes & Førland, 2021, s. 25). Ved å «[...] plassere en sektor under myndighet av en sentral/overnasjonal institusjon (som EU-kommisjonen), skaper press for å utvide dennes myndighet til nærliggende politikkområder» (Austvik, 2018, s. 95).

I denne teoritradisjonen er politisk spillover et helt sentralt element. Spillover-effekten innebærer at samarbeidskonstellasjoner på et politikkområde kan føre til nye politikksamarbeid

på andre saksområder. Spillover-mekanismen vil dermed fungere som en pressfaktor for økt integrasjon, hvor integrasjonsprosessen er toppstyrt og initieres fra de politiske EU-institusjonene. Spillover forekommer i ulike varianter. Funksjonell eller økonomisk spillover innebærer at økonomiske sammenkoblinger i et medlemslands politikkssektor fører til integrasjon i andre sektorområder (Austvik, 2018, s. 95 og s. 96; Claes & Førland, 2021, s. 25; Riddervold & Trondal, 2023, s. 46; Tömmel, 2014, s. 11). Teknisk spillover (min oversettelse) innebærer at medlemslandenes standardforskjeller «[...] will cause states to rise (or sink) to the level of the state with the tightest (or loosest) regulations» (McCormick, 2021, s. 9). Kultivert spillover (min oversettelse), uttrykkes for eksempel i Europakommisjonens forhold til EUs medlemsland at traktater overholdes og etterleves, og dermed fungerer som en pådriver for økt europeisk integrasjon (Cini & Borragán, 2022, s. 56, s. 57 og s. 58; McCormick, 2021, s. 8, s. 9 og s. 11; Wiener et al., 2019, s. 9).

3.2.2 Intergovernmentalisme

Intergovernmentalisme fremholdes både som et teoretisk perspektiv og som en modell som har sitt fundament i realismetenkningen (Kenealy et al., 2022, s. 15; McCormick, 2020, s. 22). Riddervold & Trondal (2023) peker på at intergovernmentalismen stiller enkelte kritiske «[...] spørsmål ved de grunnleggende forutsetningene i nyfunksjonalismen, særlig integrasjonens egendynamikk gjennom spillover» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 171). Dette teoriperspektivet kan defineres som en «[...] approach to international relations that focuses on how governments interact with each other in the meeting rooms of intergovernmental organizations» (McCormick, 2021, s. 8). Innen denne teoritradisjonen betraktes EU-institusjonene som medlemslandenes allianseredskaper for å fremme egne interesser i integrasjonsprosessen. Dette kan for eksempel gjelde dersom et medlemsland ønsker mer eller mindre EU-integrasjon (Riddervold & Trondal, 2023, s. 46). Økende europeisk integrasjon og utvikling vil ut fra dette teoriperspektiver forklare som «[...] a series of bargains among national governments that may result in partial transfers of powers to the European level, and the creation of institutions for decision-making and collective action» (Tömmel, 2014, s. 12).

Intergovernmentalisme betraktes av Hix og Høyland (2022) som avgjørende i EUs beslutningsprosedyrer og utviklingen av EUs politikk (Hix & Høyland, 2022, s. 19). Samtidig kan intergovernmentalismen kontrastere supranationalismen, en variant som betrakter EU «[...] as a meeting place of the representatives of the member states» (McCormick, 2020, s.

22). Medlemslandenes rolle tilknyttet beslutningsmuligheter vektlegges særlig innen intergovernmentalismen som teoriperspektiv (Cini & Borragán, 2022, s. 468; Hix & Høyland, 2022, s. 19; Tömmel, 2014, s. 12).

3.3 Nyere integrasjonsteorier

I denne delen av teorikapittelet vil jeg kort presentere fire teoretiske perspektiver som i den relevante forskningslitteraturen betraktes som nyere integrasjonsteorier. Dette er henholdsvis liberal intergovernmentalisme, ulike former for institusjonalisme, organisasjonsteori og flernivåstyring (Claes & Førland, 2021; Kenealy et al., 2022; McCormick, 2020 og 2021; Olsen et al., 2020; Riddervold & Trondal, 2023; Tömmel, 2014; Wiener et al., 2019).

3.3.1 Liberal intergovernmentalisme og institusjonalisme

Liberal intergovernmentalisme og institusjonalisme presenteres som representanter for de nyere integrasjonsteoriene som har vokst frem i løpet av 1980- og 1990-tallet (Cini & Borragán, 2022, s. 67; McCormick, 2020, s. 23; Wiener et al., 2019, s. 66; Tömmel, 2014, s. 18). Liberal intergovernmentalisme er en teoritilnærming som kombinerer «[...] elements of neofunctionalism and intergovernmentalism, arguing that intergovernmentalism bargains are driven by pressures coming from the domestic level» (McCormick, 2020, s. 23). EU som *sui generis* synliggjør her et sentralt skille fra de tradisjonelle integrasjonsteoriene (Olsen et al., 2020, s. 56).

Flere sentrale forskningsbidrag, deriblant Cini og Borragán (2022), Claes og Førland (2021), og Wiener et al. (2019), henviser til statsviteren Andrew Moravcsik, som definerer europeisk integrasjon som «[...] a series of rational choices made by national leaders» (Claes & Førland, 2021, s. 23). Med Moravcsik sin tenkning som utgangspunkt, skal EU dermed «[...] betraktes som en mellomstatlig organisasjon der de nasjonale regjeringene og deres forvaltningsapparater er de viktigste aktørene» (Claes & Førland, 2021, s. 23). På dette punktet kommer tankegodset fra realisme som teoretisk tradisjon til uttrykk, hvor de mest toneangivende politikaktørene på den internasjonale arena er statene selv. Sentralt i et realistisk perspektiv vil hvert land være «[...] opptatt av å sikre sine egne interesser, som er gitt ut fra forholdsvis stabile forutsetninger om maktstrukturer og fordeling av maktressurser mellom stater» (Claes & Førland, 2021, s. 23). Nettopp maktkampen mellom statene er et gjenkjennelig moment innen den realistiske

teoritradisjonen, og tilkjenner på mange måter en anarkisk ordensbetraktning på et internasjonalt systemnivå. En slik innfallsvinkel til den europeiske integrasjonsprosessen vil være for snever til at det kan gi et godt og fruktbart kunnskapsgrunnlag og økt forståelse til fenomenet europeisk integrasjon (Claes & Førland, 2021, s. 23).

Ifølge Kenealy et al. (2022) er liberal intergovernmentalisme som teoritradisjonen nettopp *liberal* fordi den antar at «[...] economic interests, and not just security interests (as neorealists often argue), motivate and drive European states» (Kenealy et al., 2022, s. 15). Wiener et al. (2019) følger Kenealy et al. (2022) i denne argumentasjonen. Den liberale intergovernmentalismen konstaterer «[...] a blunt empirical fact about contemporary institutions like the EU: member states are 'masters of the treaty' and continue to enjoy preeminent decision-making power and political legitimacy» (Wiener et al., 2019, s. 65).

Imidlertid stiller Claes og Førland (2021) spørsmål ved den liberale intergovernmentalismens holdepunkter for å kunne omtales som en teori. De fremholder derimot at det heller kan være «[...] snakk om en systematisering av som regel uuttalte forutsetninger og tilnærminger som historikere og statsvitere flest går ut fra når de studerer internasjonal politikk» (Claes & Førland, 2021, s. 23). Sentralt i den liberale intergovernmentalistiske tenkningen «[...] er en kombinasjon av innenrikspolitikk, regimeteori og forhandlingsteori med statene som hovedaktører» (Claes & Førland, 2021, s. 24). Selv om dette teoriperspektivet mangler en tydelig prediksjonskraft, rommer den likevel nasjonale og internasjonale integrasjonsteoretiske aspekter.

Institusjonalisme forstås som «[...] a tool for more accurately theorizing why the process of integration did not exclusively depend on the choices and decisions of the member states» (Tömmel, 2014, s. 18). Denne teoritradisjonen fikk raskt ulike forgreininger med noe ulikt fokus og tilnærmingsområder, og har blant annet blitt benyttet på EU-forskning. Her studeres politiske faktorer og elementer på et institusjonelt nivå og fra ulike teoretiske vinklinger (Cini & Borragán, 2022, 472; Claes & Førland, 2021, s. 29; Wiener et al., 2019, s. 80 og s. 81).

Den historiske institusjonalismen forsøker å tilnærme seg de ulike EU-institusjonene «[...] as formal organizations and analyze the power relations among them» (Tömmel, 2014, s. 18). EU-institusjonenes virkeområder kan forandres gjennom medlemslandsaktørenes atferdsendringer (Kenealy et al., 2022, s. 20). Et sentralt begrep innen historisk institusjonalisme er stivhengighet, som synliggjør vanskelighetene med politikk-institusjonenes

endringsmuligheter (Olsen et al., 2020, s. 58). Rational choice-institusjonalismen peker på de organisasjonsstrukturelle elementer, som normgrunnlag, atferd og regelverk (Tömmel, 2014, s. 18).

En diskursiv variant av institusjonalisme henter sitt tankegods fra konstruktivismen «[...] in emphasizing how ideas and values can shape policy preferences [...]» (Kenealy et al., 2022, s. 20). Den sosiologiske institusjonalismen har et bredere institusjonsperspektiv, som inkluderer kulturelle omgivelser, samt moralske og kognitive prinsipper (Wiener et al., 2019, s. 114). Konseptualiseringen av et institusjonelt teoriperspektiv har bidratt til endingstenkning omkring den europeiske integrasjonsprosessen (Tömmel, 2014, s. 19).

3.3.2 Organisasjonsteori og flernivåstyring

Riddervold og Trondal (2023) peker på hvordan perspektiver innen den institusjonelle og organisatoriske teoritradisjonen har synliggjort hvordan EU-institusjonene «[...] har vært viktige drivere av ny politikk gjennom politiske forslag, vedtak og viktige domsavsigelser» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 46). EU-institusjonene som fremheves i denne forbindelse er Europakommisjonen og Europaparlamentet, i tillegg til EU-domstolen. Perspektivene i denne teoritradisjonen «[...] vektlegger også hvordan forhold som stivhengighet og institusjonelle rutiner gradvis gir mer integrasjon» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 46). Sentralt innen den institusjonelle teoritradisjonen står normbetydningen og den verdi de ilegges (Riddervold & Trondal, 2023, s. 46). Blant eksempler som fremholdes er «[...] hvordan ideer om et føderalt Europa var viktig i starten av samarbeidet og har vært mer fremtredende i noen land enn andre, og hvordan EU ikke bare er et rettssamarbeid, men også et verdibasert fellesskap» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 46). Etersom det er den formelle organisasjonsstrukturen som er det viktigste innen det organisasjonsteoretiske perspektivet, vil den dermed betraktes som smalere enn for eksempel andre av de nyere integrasjonsteoriene (Riddervold & Trondal, 2023, s. 178). I dette teoriperspektivet blir beslutningsprosessene forklart gjennom organisasjonsteoretiske og strukturelle faktorer, samt geografisk og demografisk plassering (Olsen et al., 2020, s. 59).

Flernivåstyring, eller *multi-level governance* som den omtales i den engelskspråklige litteraturen, har sitt teoretiske utgangspunkt i de nyere institusjonalistiske perspektivene (Tömmel, 2014, s. 21). McCormick (2021) beskriver flernivåstyring som «[...] a system in which power is shared among the supranational, national, sub-national and local levels, with

considerable interaction among them all» (McCormick, 2021, s. 14). Flernivåstyring har over tid utviklet seg til å bli en mer vanlig beslutningsprosedyre i EU-systemet (Hix & Høyland, 2022, s. 193). Dette teoriperspektivet innebærer en overlapping av, samt «[...] shared powers between actors on the regional, national, and supranational level» (Kenealy et al., 2022, s. 23). Flernivåstyring benyttes ofte for å beskrive EUs komplekse institusjonelle og politiske system og hvordan EUs politikktutforming implementeres. Sentralt i flernivåstyring som teoriperspektiv er en forståelse av europeisk integrasjon som kontrasterer enkelte foregående perspektiver som er mer sentrert rundt enkeltstater, som for eksempel innen realismen (McCormick, 2020, s. 32 og s. 372).

Flernivåstyring vektlegger i stedet et system «[...] in which authority exists across multiple levels that all interact without one another» (McCormick, 2020, s. 372), og slik kan bidra til å forme den europeiske integrasjonen (Kenealy et al., 2022, s. 6). Flernivåstyring søker videre å forklare hvordan medlemslandene bidrar til å påvirke EUs institusjoner og politikktutforming (Cini & Borragán, 2022, s. 471; Olsen et al., 2020, s. 61; Riddervold & Trondal, 2023, s. 181 og s. 182; Wiener et al., 2019, s. 11).

3.4 Oppsummering

Med utgangspunkt i EU-relaterte forskningsbidrag, har jeg i dette kapittelet presentert de mest sentrale og fremtredende integrasjonsteoriene. Disse teoriperspektivene søker å forklare selve den europeiske integrasjonsprosessen og EU som et politisk system. I og med at de teoretiske perspektivene kan ha opphav i forskjellige teoritradisjoner, vil de av den grunn nettopp vektlegge ulike innfallsvinkler og elementer ved den europeiske integrasjonsprosessen. Som kapittelet har påpekt, kan dette fortone seg på ulike måter. For det første kan teoritradisjoner ta utgangspunkt i geopolitiske forhold, som for eksempel kan arte seg i forskjeller mellom EU-medlemsland og ikke-medlemsland. For det andre kan teoriene rette et søkelys på hvordan – og dermed også i hvilken grad – EU-regelverket skal forvaltes eller gjennomføres. For det tredje kan teoriene være knyttet til EU-medlemslandenes mellomstatlige utfordringer, som for eksempel interesseforskjeller i selve prosessen med EU-integrasjon.

Kapittelet har synliggjort at forskningslitteraturen på dette teorifeltet opererer med to teoritradisjoner med integrasjonsteorier, henholdsvis den klassiske teoritradisjonen og nyere integrasjonsteorier. Nyfunksjonalismen og intergovernmentalisme fremholdes som

representanter for de klassiske teoritradisjonene. Innenfor nyfunksjonalismen står særlig spillover-effekten sentralt, blant annet eksemplifisert gjennom sektorintegrasjon som et ledd i økt samarbeid og gjensidig avhengighet mellom EUs medlemsland. Intergovernmentalisme argumenterer på sin side for mellomstatlighet som den aller viktigste komponenten ved den europeiske integrasjonsprosessen.

Derneft har kapittelet løftet frem fire ulike representanter for de nyere integrasjonsteoriene. Ulike skoleretninger innenfor det institusjonalistiske teoriperspektivet har sitt hovedfokus på kollektive samhandlingsrammer, mens den liberale intergovernmentalismen understreker statenes innenrikspolitiske forhold. Et organisasjonsteoretisk perspektiv illustrerer betydningen av hvordan beslutningsprosesser forklares gjennom organisasjonsstrukturelle forklaringsfaktorer. Flernivåstyring peker på sin side tilbake på at EU-systemet er bestående av ulike nivåinndelinger av både politisk og administrativ karakter.

Hovedhensikten med dette teorikapittelet er at de ulike teoretiske perspektivene innehar ulike innfallsvinkler. Nettopp av den grunn kan teoriperspektivene være behjelpelig med å bidra til et økt kunnskapsgrunnlag og forståelse omkring den europeiske integrasjonsprosessen og det komplekse EU-systemet. Disse teoretiske perspektivene danner dermed et teoretisk rammeverk og forståelseshorisont som underbygger iakttagelsen av de to neste kapitlene (kapittel 4 og kapittel 5) om europeisk integrasjon, EUs historiske utvikling, institusjoner og traktater, samt Norges tilknytningsforhold til EU gjennom EØS-avtalen.

4 Europeisk integrasjon – et kunnskapsgrunnlag

Dette kapitlet retter først et søkelys på selve begrepet *europaisk integrasjon*, og tilhørende ulike kjennetegn ved europeisk integrasjon. Ettersom den relevante forskningslitteraturen på EU-feltet synliggjør den nære koblingen mellom europeisk integrasjon og EU, vil jeg kort redegjøre for EUs utvikling som politisk system, både historisk og institusjonelt. Den historiske utviklingen vil skissere de viktigste utviklingstrekkene, mens den institusjonelle utviklingen vil synliggjøre de fem viktigste EU-institusjonene. I denne forbindelse vil jeg også vise til de mest viktigste traktatene og kort vise hvordan disse har påvirket, lagt føringer for eller endret EUs institusjoner. Dette kapitlet er skrevet med utgangspunkt i den relevante EU-litteraturen om denne tematikken. I tillegg til norske bidrag som Austvik (2018), Claes og Førland (2021), Eriksen og Fossum (2014), Olsen et al. (2020), Riddervold og Trondal (2023) og Rye (2019 og 2022), vil dette innebefatte engelskspråklige forskningsbidrag som Cini & Borragán (2022), Hix og Høyland (2022), Kenealy et al. (2022), McCormick (2020 og 2021) og Tömmel (2014).

Samlet søker dette kapitlet å besvare masteroppgavens første analytiske spørsmål om hva som kjennetegner europeisk integrasjon, og hvordan den europeiske integrasjonsprosessen har vokst frem med utgangspunkt i EUs opprettelse og utvikling.

4.1 Europeisk integrasjon – en begrepsforståelse

Europeisk integrasjon er et gjennomgående begrep, både som forskningsobjekt og i EU-litteraturen (Cini & Borragán, 2022, s. 468; Claes & Førland, 2021, s. 205; Olsen et al., 2020, s. 47 og s. 48; Rye, 2019, s. 12; Riddervold & Trondal, 2023, s. 14 og s. 15). Selve integrasjonsbegrepet beskriver i denne sammenheng EU-samarbeidet, som innebærer «[...] at to eller flere politiske enheter (for eksempel stater) samordner politikk gjennom felles prinsipper, regler og institusjoner» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 14 og s. 15). Den type integrasjon som foregår mer i det stille og skjulte, for eksempel gjennom sekundærlovgivning, betegnes av Rye (2022) som *snikende integrasjon* (Rye, 2022, s. 9; se også Common Market Law Review, 1986).

Selv om det er et internasjonalt betinget begrep, understreker Claes og Førland (2021) at den europeiske integrasjonens påvirkning innen nasjonale forhold har de siste 40-50 årene vært et sentralt tema på den norske politikagendaen (Claes & Førland, 2021, s. 205). Integrasjonsbegrepet kan tolkes på en smal og en vid måte. En smal tolkning av

integrasjonsbegrepet er knyttet til staters suverenitet, som i neste omgang overføres fra et nasjonalt nivå til et mellomstatlig organ. Den videre betydningen av integrasjonsbegrepet kan være knyttet til hvordan økonomiske og kulturelle integrasjonsforhold sammenbinder stater. Denne begrepsforståelsen åpner for at europeisk integrasjon innehar konnotasjoner av både politisk og økonomisk karakter (Claes & Førland, 2021, s. 8 og s. 9; Rye, 2019, s. 16).

Austvik (2018) peker i sin forskning på de sosiale, politiske og økonomiske implikasjoner gjennom en flerfaglig analyse (Austvik, 2018, s. 39). I tråd med denne innfallsvinkelen vil *europeisk integrasjon* være et uttrykk for «[...] hele det geografiske Europa, mens hovedvekten legges på EU/EFTA-området» (Austvik, 2018, s. 23). Dette området er sentralt med tanke på mitt diskursive analysemateriale, som gjenspeiler den norske politikkkutforming i Norges forhold til EU. Også de engelskspråklige bidrag til EU-forskningen antyder dette. McCormick (2020), for eksempel, påpeker at Norges forhold til EU kan betraktes som «[...] an anomaly in the story of European integration [...]» (McCormick, 2020, s. 91). Selve begrepsformuleringen *europeisk integrasjon* vil dermed i denne masteroppgaven søke etter økt forståelse og kunnskapsgrunnlag gjennom å fokusere på politiske, økonomiske og sosiale forklaringsmekanismer (Austvik, 2018, s. 24).

Sammenfatningen mellom økonomiske, politiske og sosiale integrasjonsmekanismer er et sentralt tema hos flere forskningsbidrag (Austvik, 2018; Claes & Førland, 2021; McCormick, 2020; Olsen et al., 2020; Rye, 2022; Wiener et al., 2019). Wiener et al. (2019) viser til den amerikanske statsviteren Ernst B. Haas (1924-2003), som i sin tid fremmet en vid begrepsforståelse av integrasjon til å innebefatte både de sosiale og politiske prosessene. Integrasjon defineres dermed som selve prosessen hvor «[...] political actors in several, distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre [...]» (Wiener et al., 2019, s. 3).

Rye (2022) fremmer en lignende definisjon, hvor begrepet integrasjon betegner «[...] en sammenslutning av flere deler» (Rye, 2022, s. 10). Denne sammenslutningen kan bestå av integrasjon på økonomiske og kulturelle områder. I tillegg kan den innebefatte landområder, men kan også forekomme på både kommunalt og regionalt forvaltningsnivå (Rye, 2022, s. 10). I sitt arbeid med begrepet integrasjon har, Rye (2022) oversatt det engelske begrepet *creeping integration*. Dette begrepet er hentet fra en artikkel i det fagfelleverderte tidsskriftet *Common Market Law Review* fra 1986. Tidsskriftet fokuserer på EU-retten og denne artikkelen har et særlig fokus på EU-rettens *snikende* økonomiske, sosiale og politiske integrasjon (Common

Market Law Review, 1986, s. 8; Rye, 2022, s. 9). *Snikende integrasjon*, er ifølge Rye (2022), en betegnelse for «[...] den stille dag-for-dag-integrasjonen som vanligvis drives frem av sekundærlovgivning [...]» (Rye, 2022, s. 9). Dette er en form for integrasjonsprosess som dermed betraktes som «[...] en motsetning til den mer høylytte integrasjonen som følger av store begivenheter, som inngåelse av EU-medlemskap og ratifisering av nye traktater» (Rye, 2022, s. 9).

Også Austvik (2018) fremhever økonomiske og politiske implikasjoner ved europeisk integrasjon. Dette er en gjenkjennelig tankegang som er identifiserbar i den relevante EU-litteraturen, som for eksempel Claes og Førland (2021), McCormick (2020) og Rye (2022). Integrasjon i en økonomisk forstand kan, ifølge Austvik (2018), føre «[...] til politisk integrasjon der land blir mer like, eller konvergerer, med andre lands politikk» (Austvik, 2018, s. 90). Austvik (2018) fremholder ulike nivåer for integrasjon og for å tilnærme seg integrasjonsprosessen. Det laveste nivået for integrasjon «[...] er å informere partnere om hvilke politiske mål en har satt seg, og hvilke virkemidler en vil bruke» (Austvik, 2018, s. 91). Denne type integrasjonstilnærming vil føre til at man kan unngå unødvendige feiltolkninger, og samtidig arbeide for en felles enhetlig politikktutforming, og slik ivareta det politiske handlingsrommet til aktørene. Eksempler på dette finnes i dag i internasjonale organisasjoner og samarbeidsaktører som FN og Nordisk råd (Austvik, 2018, s. 91 og s. 92).

Det neste nivået i integrasjonsprosessen «[...] skjer dersom landene foretar konsultasjoner både for å informere og høre sine partneres meninger om politiske mål og virkemidler» (Austvik, 2018, s. 92). Eksempler på internasjonale organisasjoner som samarbeider om økonomisk politikktutforming på denne måten er OECD. Integrasjon på et økonomisk nivå «[...] kan betraktes som en prosess der hindringer for økonomisk samkvem gradvis blir erodert og politikk harmonisert mellom land» (Austvik, 2018, s. 93). I denne konteksten vil økonomisk integrasjon stå i tilknytning til politisk integrasjon, hvor internasjonale forvaltningsaktører får forrang i handlingsrom og politisk innflytelse (Austvik, 2018, s. 94; Claes & Førland, 2021, s. 9).

Dernest følger et integrasjonsnivå med politikk-koordinering og samordning for å imøtekomme landenes felles målsetting og iverksetting av regelverk og lovgivning. På dette integrasjonsnivået foregår selve politikktutforming på et nasjonalt plan med noe innskrenket handlingsrom. Dette innebærer at det ikke er «[...] noen sanksjonsmuligheter mellom landene, men koordineringen begrenser den nasjonale handlefriheten gjennom de hensyn som er tatt i andre land» (Austvik, 2018, s. 92). Det øverste integrasjonsnivået er kjennetegnet av en full

utnyttelse av virkemidler og av at landene samordner sin politikktutforming gjennom tett samarbeid. Resultatet er at handlefriheten på det nasjonale planet opphører, samt at de politiske fellesorganene får økt myndighetsinnflytelse (Austvik, 2018, s. 91 og s. 92).

4.2 Den europeiske union – integrasjon i bredde og dybde

EUs historiske utvikling synliggjør dens sammensatte oppbygging som politisk system. I tillegg har dette fått innvirkning på, samt lagt føringer for, utviklingen og ansvarsområdet til EU-institusjonene. EUs integrasjonsprosjekt har siden oppstarten «[...] vært karakterisert av en blanding av skrittvis endringer kombinert med store skritt i retning av stadig økt integrasjon» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 43). I sin fremstilling av en forståelse og anvendelse av integrasjonsbegrepet i EU-sammenheng, peker både Riddervold og Trondal (2023) og Olsen et al. (2020) på at begrepsforståelsen innehar ulike dimensjoner. Den ene dimensjonen er *horisontal*, som omfatter *bredden* av integrasjonsforståelsen. Sentralt i en horisontal integrasjonsforståelse er felles regelverk og fellesinstitusjoner som er enhetlige for medlemslandene. I praksis innebærer dette nedbygging av medlemsstatenes grenser, og felles rettighetsgrunnlag på tvers av geografiske landegrenser og statsborgerskap (Olsen et al., 2020, s. 48; Riddervold & Trondal, 2023, s. 15).

Den andre dimensjonen omtales hos Olsen et al. (2020) og Riddervold og Trondal (2023) som den *vertikale* dimensjonen. Denne dimensjonen fremhever *dybden* i integrasjonsforståelsen, hvor EU-institusjonene overtar medlemslandenes suverenitetsutøvelse, både på et politisk og et juridisk nivå (Riddervold & Trondal, 2023, s. 15). Integrasjon forstått gjennom den vertikale dimensjonen kan foregå på to måter (Olsen et al., 2020, s. 48). Den første måten er «[...] gjennom etablering av et nytt sett med institusjoner med rett til å fatte avgjørelser på vegne av statene [...]» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 15). Den andre måten er rettet mot EU-institusjonenes implikasjoner på ulike politiske områder, og hvordan dette igjen kan legge føringer for politikken i medlemslandene (Olsen et al., 2020, s. 48; Riddervold & Trondal, 2023, s. 15).

4.3 EUs historiske utvikling – som *sui generis* og politisk system

Sui generis er en benevnelse som flere av de relevante bidragene i EU-forskningen benytter når den omtaler EUs politiske system (Claes & Førland, 2021, s. v; Kenealy et al., 2022, s. 7; McCormick, 2021, s. 1; Olsen et al., 2020, s. 108; Rye, 2022, s. 13; Tömmel, 2014, s. 24). *Sui generis* er et latinsk begrep som betyr direkte oversatt «[...] 'of its own kind' [...]» (Kenealy et al., 2022, s. 7). EU forstått som *sui generis* innebærer dermed at det er en unik konstruksjon, og at det ikke finnes andre sammenlignbare internasjonale samarbeids- eller organisasjonskonstellasjoner som opererer på vegne av staters suverenitet (Kenealy et al., 2022, s. 7; Olsen et al., 2020, s. 108; Rye, 2022, s. 13; Tömmel, 2014, s. 24). Teoretisert gjennom *sui generis* kan EU derfor betraktes som «[...] en del av reisverket av internasjonale organisasjoner som regulerer forholdet mellom stater, og er med det en del av en større utvikling» (Rye, 2022, s. 13). Sett i et historisk perspektiv, peker Rye (2022) på to årsaker som kan være en mulig forklaring til opprettelsen av slike internasjonale organisasjoner. Den første årsaken er at konturene til et økende omfang av europeiske internasjonale organisasjoner kan skimtes tilbake til tidsperioden omkring napoleonskrigene (Rye, 2022, s. 13). For det andre er den økende fremveksten av internasjonale organisasjoner av en slik karakter «[...] tett knyttet til krig og sivilisatorisk kollaps» (Rye, 2022, s. 13). Dette resulterte i flere nye og omfattende samarbeidskonstellasjoner på tvers av landegrensene (Rye, 2022, s. 13).

Riddervold og Trondal (2023) fremholder dermed at «[...] det EU vi kjenner i dag, er et resultat av en rekke kompromisser mellom ulike land med ulikt syn på hvor mellomstatlig og overnasjonalt EU bør være og på hvilke områder» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 43). EUs historiske utvikling kan skimtes langs tre ulike, men samtidig sammenfallende dimensjoner. Den første dimensjonen er knyttet til utviklingen i samarbeidets politikkområder. Nye medlemsland danner den andre dimensjonen, mens den tredje dimensjonen består av EU-institusjonenes økende myndighetsovertakelse (Riddervold & Trondal, 2023, s. 47). Hix og Høyland (2022) understreker at EU ikke er en internasjonal organisasjon på lik linje med for eksempel FN. Karakteristisk for EUs politiske system er organiseringen med utøvende, lovgivende og dømmende maktfordelingsnivå. Denne tredelingen innen EUs maktfordeling er en viktig faktor som understrekes hos både Hix og Høyland (2022) og Tömmel (2014), selv om den kan være noe ulikt fordelt mellom EU-institusjonene (Tömmel, 2014, s. 86). EUs medlemsland er forpliktet til å overholde gjeldende EU-lover, regelverk og ratifiserte traktater (Hix & Høyland, 2022, s. 2 og s. 3).

Opptakten til EU kan skimtes tilbake til 1940-tallet i ettervirkningene av 2. verdenskrig (Hix & Høyland, 2022, s. 5; McCormick, 2021, s. 46; Riddervold & Trondal, 2023, s. 47). I løpet av 2. verdenskrig «[...] begynte diskusjonen om hvordan etterkrigstidens Europa skulle se ut slik at historien ikke skulle gjenta seg» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 47). Det hører med til den historiske konteksten at USA spilte en sentral rolle for begynnelsen til det som skulle bli EU. USA var en viktig brikke og støttespiller i sikkerhetspolitikken, hvor det fra USA sitt ståsted ikke var ønskelig med flere kriger på det europeiske kontinentet (McCormick, 2021, s. 46 og s. 47; Riddervold & Trondal, 2023, s. 47; Tömmel, 2014, s. 36). I tillegg var USA opptatt av å skaffe seg allierte i Europa på grunn av forholdet til Sovjetunionen og den spente situasjonen i forbindelse med den kalde krigen.

Økonomisk vekst og utvikling var derfor viktig, «[...] ikke bare for Europas gjenoppbygging, men også for at USA skulle få en handelspartner og et marked for sine varer» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 47). Et sentralt element og politisk virkemiddel i denne forbindelse var Marshall-planen, som var utslagsgivende på flere punkter. For det første fungerte Marshall-planen som et økonomisk bistandsprogram for etterkrigstidens europeiske gjennomreisningsarbeid. For det andre dannet Marshall-planen grunnlaget for en fremtidig europeisk integrasjon. Marshall-planen skulle dermed etablere et fundament for å kunne gjenreise Europa både politisk og økonomisk etter 2. verdenskrig. Videre skulle Marshall-planen bidra til å knytte interesser av politisk og økonomisk karakter mellom USA og de vestlige deler av Europa. Denne investeringen var banebrytende for den europeiske integrasjonsprosessens idegrunnlag, etterkrigstidens gjenreisningsarbeid og økt samarbeid (McCormick, 2020, s. 63; McCormick, 2021, s. 46 og s. 47; Riddervold & Trondal, 2023, s. 47; Tömmel, 2014, s. 36).

Kull- og stålfellesskapet var det kontekstuelle utgangspunktet for den begynnende etableringsprosessen av et fremtidig europeisk unionsfellesskap. To europeere var særlig delaktige i samtalene omkring dette mellomstatlig samarbeidet av overnasjonal kvalitet på det europeiske kontinentet. Den ene var Robert Schuman (1886-1963), fransk jurist og kristendemokratisk politiker som i to perioder var statsminister og senere utenriksminister i Frankrike (Austvik, 2018, s. 101; McCormick, 2020, s. 67; Riddervold & Trondal, 2023, s. 47; Rye, 2019, s. 17 og s. 132). Den andre var Jean Monnet (1888-1979), fransk diplomat, tidligere generalsekretær i Folkeforbundet, og forfatteren av Schuman-planen. Både Robert Schuman (1886-1963) og Jean Monnet (1888-1979) betegnes i forskningslitteraturen som EUs grunnleggere. 9. mai 1950, dagen som senere skulle bli kjent som Europadagen, ble Schuman-

planen eller Schuman-erklæringen som den også blir omtalt som, presentert av Robert Schuman (Austvik, 2018, s. 101; McCormick, 2020, s. 67; Riddervold & Trondal, 2023, s. 47; Tömmel, 2014, s. 36 og s. 37).

Schuman-planens ikrafttredelse juli 1952 førte til opprettelsen av Det europeiske kull- og stålfellesskapet, ofte forkortet til EKSF (Austvik, 2018, s. 101). Det europeiske kull- og stålfellesskapet «[...] etablerte et felles marked for salg og produksjon av kull, jern og stål» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 48). De europeiske landene som underskrev den politiske avtaleerklæringen var Frankrike, Tyskland, Italia, Belgia og Luxembourg (Austvik, 2018, s. 101; Riddervold & Trondal, 2023, s. 48; Tömmel, 2014, s. 36). Kull- og stålfellesskapets hovedintensjon var «[...] å binde Tyskland til Europa og en fredelig utvikling [...]» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 48). Kull- og stålfellesskapet ble imidlertid oppløst i 2002 (Rye, 2022, s. 29).

Det sentrale tankegodset bak Schuman-planen og opptakten til EU var tuftet på «[...] at langsiktig fred kan oppnås gjennom institusjonsbygging, gjensidige avhengighet og økonomisk vekst [...]» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 48). Dette skulle blant annet gjennomføres ved tett politisk og økonomisk samarbeid og utvikling, et felles regelverk, samt bedre levekår for europeiske borgere. Ifølge Riddervold og Trondal (2023) kan betydningen av denne tette samarbeidskonstellasjonen neppe overdrives. Opprettelsen av Det europeiske kull- og stålfellesskapet var nettopp basert på kull-, stål- og jern-ressurser. Disse ble betraktet som «[...] hovedingrediensene i enhver krigføring før 1945, og ved å gi fra seg kontrollen over disse viktige ressursene til en overnasjonal myndighet var tanken at opprustning, og dermed krig mellom de gamle fiendene, ville bli vanskelig» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 48). Med dette var fundamentet lagt for fredelig sameksistens på det europeiske kontinent – støttet opp av en gjenkjennelig institusjonsstruktur i EU-systemet.

4.4 EUs institusjonelle utvikling

Den europeiske integrasjonens fremvekst har hatt tydelig og konkret påvirkning på EUs utvikling, noe som reflekteres i EU institusjonelle oppbygning (Austvik, 2018, s. 107; Olsen et al., 2020, s. 216). Sentralt i denne oppbygningen står medlemslandene, som «[...] har gitt store deler av ansvaret for å sette i gang, å beslutte og å gjennomføre politikken til egne institusjoner på EU-nivå» (Olsen et al., 2020, s. 216). Selv om dette har ført til en økt virksomhet i de ulike

institusjonene på EU-nivå, har fremdeles medlemslandene selv beslutningsmyndigheten på flere områder. En av årsakene til dette er *nærhetsprinsippet* eller *subsidiaritetsprinsippet*, som søker å skape harmoni mellom EUs fellespolitiske interesse og agenda, og handlingsrommet og den utøvelsesfrihet som medlemslandene selv har myndighetsbestemmelse over på lokalt, regionalt og nasjonalt forvaltningsnivå (Austvik, 2018, s. 107).

Det europeiske råd, også kalt EUs toppmøte, ble opprettet i 1974. Her fremsettes EUs bærende politiske prinsipper og rammeverk, med møtevirksomhet «[...] minst to ganger i halvåret» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 217). Representantene er bestående av de 27 medlemslandenes stats- eller regjeringssjefer, samt Europakommisjonens og Europaparlamentets presidenter. I denne sammenhengen innehar Tyskland og Frankrike en spesiell posisjon. Grunnet deres politiske særstilling kan både den tyske og den franske statsministeren og presidenten møte (Austvik, 2018, s. 113; Claes & Førland, 2021, s. 162; Kenealy et al., 2022, s. 7; Hix & Høyland, 2022, s. 2; Riddervold & Trondal, 2023, s. 217).

Presidentperioden for Det europeiske råd er to og et halvt år med mulighet for gjenvalg. Her behandles målsettinger om EUs utvikling, samt ansvarsoppgaver som utarbeidelse av politikkstrategier, rammeverk og grunnprinsipper. Det europeiske råd har intergovernmentalistiske karaktertrekk som synliggjøres gjennom medlemslandenes interesseområder. I enkelte sakstiltfeller har Det europeiske råd også beslutningsmyndighet dersom det ikke foreligger konsensus blant Ministerrådets fagministre. Et viktig aspekt ved EUs toppmøte er at det ikke formelt er delaktig i EUs lovgivnings- og rettsprosess, i motsetning til flere andre EU-institusjoner. Like fullt har Det europeiske råd mulighetspåvirkning for EU-institusjonenes lovgivningsutforming (Claes & Førland, 2021, s. 162; McCormick, 2021, s. 71 og s. 72; Riddervold & Trondal, 2023, s. 217; Tömmel, 2014, s. 100).

Ministerrådet omtales ofte som Rådet eller Consilium, og består av medlemslandenes regjeringsrepresentanter, vanligvis en statsråd eller utenriksminister som har beslutningsmandat. I EU-systemet fungerer Ministerrådet, riktignok sammen med Europaparlamentet, som den lovgivende myndighet. Ministerrådet er organisert med eget sekretariat på permanent basis (Austvik, 2018, s. 113; Claes & Førland, 2021, s. 163; Kenealy et al., 2022, s. 7; McCormick, 2021, s. 78; Riddervold & Trondal, 2023, s. 217; Tömmel, 2014, s. 93).

Ministerrådet innehar en tredelt organisasjonsnivåstruktur. Medlemslandenes byråkrater danner arbeidsgrupper som representerer det nederste organisasjonsnivået (Riddervold & Trondal, 2023, s. 217). COREPER utgjør det midterste organisasjonsnivået, med diplomater fungerer som et kontaktpunkt mellom Europakommisjonen og Ministerrådet, samt medlemslandenes regjeringer i beslutningsprosesser (Claes & Førland, 2021, s. 164; McCormick, 2020, s. 185; McCormick, 2021, s. 78). Medlemslandenes egne ministre utgjør representantene i det øverste nivået. Ministerrådets organisatoriske nivåkonstellasjoner gjennomfører flere ukentlige møter (Riddervold & Trondal, 2023, s. 217).

Europakommisjonen er EUs utøvende organ, og betraktes som den EU-institusjonen med den sterkeste påvirkningskraften i den europeiske integrasjonsprosessen (Olsen et al., 2020, s. 107; Tömmel, 2014, s. 28). Administrative ansvarsoppgaver innebærer å forberede, initiere og iverksette EU-politikk, fremsette lovforslag for Europaparlamentet og Ministerrådet, utarbeide budsjett i samsvar med Det europeiske råds fastsatte rammevilkår, samt kontrollere at EU-landene overholder traktatrammeverket. Europakommisjonens presidentskap utpekes av Det europeiske råd og Europaparlamentet. Europakommisjonen kan benytte ulike juridiske virkemidler i det politiske implementeringsarbeidet, deriblant direktiver, forskrifter og forordninger (Austvik, 2018, s. 108 og s. 111; Claes & Førland, 2021, s. 165 og s. 173; Kenealy et al., 2022, s. 7; Olsen et al., 2020, s. 24 og s. 216; Riddervold & Trondal, 2023, s. 217 og s. 218).

Europakommisjonen innehar to organisasjonsnivå, et politisk som består av politiske rådgivere, kommisærer og kabinettene, og et administrativt som består av generaldirektorater. Generaldirektoratene, også kalt DG'er, har likhetstrekk med den norske departementsstrukturen (Olsen et al., 2020, s. 107). EU-medlemslandene har en kommisær hver som er med i Europakommisjonens kollegium i en femårsperiode. Europakommisjonen målsetting er en upartisk, uavhengig oppgaveutførelse og fremme EU-interesseområder. Fra 2022 representerer Europakommisjonen de øvrige EU-institusjonene og har forvaltningsansvaret for EU-siden av EØS-avtalen (Austvik, 2018, s. 108; Claes & Førland, 2021, s. 165; Olsen et al., 2020, s. 107; Riddervold & Trondal, 2023, s. 218; Tömmel, 2014, s. 89).

Europaparlamentet ble opprinnelig etablert i 1952 som *Det europeiske kull- og stålfelleskapets Fellesforsamling* (Rye, 2022, s. 82). Europaparlamentet er EUs lovgivende organ, med ansvarsområder som lovgivende beslutningsmyndighet og budsjettvedtak. Ettersom Europaparlamentet består av folkevalgte representanter fra alle medlemsland, betraktes også

denne EU-institusjonen som den som formelt sett er mest demokratisk forankret. (Claes & Førland, 2021, s. 168; Hix & Høyland, 2022, s. 11; Kenealy et al., 2022, s. 7; McCormick, 2021, s. 80; Olsen et al., 2020, s. 24; Riddervold & Trondal, 2023, s. 218).

Europaparlamentet har politikkvirksomhet både i Frankrike, i Luxembourg og i Belgia. Beslutningsprosesser fattes gjennom alminnelig flertall i plenumssesjoner. Europaparlamentets viktigste arbeidsoppgave er å fungere som et kontrollorgan for Europakommisjonen. I kraft av dette ansvarsmandatet har Europaparlamentet mulighet til å stille mistillitsforslag mot Europakommisjonen, selv om det til dags dato ikke har forekommet (Austvik, 2018, s. 114; Claes & Førland, 2021, s. 170 og s. 171; McCormick, 2021, s. 81).

EU-domstolen, *European Union Court of Justice*, er det høyeste juridiske organet i EU, men er ikke en straffedomstol i ordinær forstand. Blant ansvarsområder inngår tolkningsmyndighet og avgjørelsesmyndighet i rettsvister knyttet til EU-lovgivning og traktatsregelverk. EU-domstolen består av fagdommere fra EUs medlemsland, valgt for en seksårsperiode. EU-domstolens president velges blant medlemslandenes dommerrepresentanter, vanligvis for en treårsperiode (Austvik, 2018, s. 114; Claes & Førland, 2021, s. 171; Kenealy et al., 2022, s. 7; McCormick, 2021, s. 83; Riddervold & Trondal, 2023, s. 218; Tömmel, 2014, s. 109).

EU-domstolen behandler ulike typer saksformer, deriblant medlemslandenes traktatbrudd (Claes & Førland, 2021, s. 171). EU-domstolen innehar en tredelt organisering. Domstolen har hovedansvaret for rettsavgjørelser og traktatsfortolkninger. Retten, *General Court*, behandler EU-medlemslandenes klagesaker. Personalretten, *European Union Civil Service Tribunal*, håndterer sakskomplekser mellom EU-ansatte og EU-systemet (Austvik, 2018, s. 114 og s. 115).

4.5 EUs traktatsystem

EUs traktatsystem betraktes som den «[...] fundamental source on the goals and purposes of the EU and the responsibilities of its institutions, outlining general principles as well as more detailed rules and obligations» (McCormick, 2020, s. 126). Ettersom traktatene fungerer som rettskilder for hele EU-systemet, synliggjør dermed EUs traktatsystem enkelte endringer som har fått innvirkning for både for EUs opprinnelige rammeverk, samt den institusjonelle oppbygning. Enkelte traktater har opphørt etter noen år, mens andre har gjennomgått traktatsendringer eller blitt erstattet med nye traktatsrammeverk. Traktatsendringene har blant

annet bidratt til forandringer i EUs politiske system eller til forskyvninger i EU-institusjonenes ansvarsområder, mandat og handlingsrom (Kenealy et al., 2022, s. 22; Rye, 2022, s. 24).

Paris-traktatens ikrafttredelse i 1952 fungerte som en grunnlagstraktat for opprettelsen av Det europeiske kull- og stålfellesskapet, og var med det en omgjøring av den opprinnelige Shuman-planen (Claes & Førland, 2021, s. 43; Rye, 2022, s. 23). Paris-traktaten anses imidlertid som EUs første traktat, blant annet med et forbud mot diskriminering, forbedre arbeidsforhold, samt å fremme vilkår for internasjonal handel (McCormick, 2021, s. 113; Rye, 2022, s. 58). I tråd med Paris-traktatens bestemmelser, opphørte den i 2002 – 50 år etter dens opprinnelige ikrafttredelse (McCormick, 2020, s. 128).

Roma-traktaten ble signert i 1957, med ikrafttredelse i 1958. Denne traktaten består egentlig av to traktatsdeler, som hver opprettet en underorganisasjon. Den ene underorganisasjonen opprettet Det europeiske økonomiske fellesskapet (*the European Economic Community, EEC*). Den andre underorganisasjonen opprettet Det europeiske atomenergifellesskapet (Euroatom) (Cini & Borragán, 2022, 482; Claes & Førland, 2021, s. 171; Kenealy et al., 2022, s. 22; McCormick, 2020, s. 128; McCormick, 2021, s. 50; Rye, 2022, s. 23).

Roma-traktaten medførte endringer for enkelte EU-institusjoner. EU-domstolens mandat ble besluttet, og en mandatsendring i 1989 førte til EU-domstolens to rettsinstanser (Claes & Førland, 2021, s. 171). For Europaparlamentet førte Roma-traktaten til juridiske endringsutviklinger, styrket rettsgrunnlag, direkte folkevalgte medlemslandsrepresentanter fra 1979, samt forbedret konsultasjonsprosedyrer. For Europakommisjonens institusjonsgrunnlag førte Roma-traktaten til enkelte endringer, blant annet ved utvidede fullmakter i beslutningsprosesser tilknyttet handelspolitiske forhandlinger. Dette betraktes som en nødvendig myndighetsendring med tanke på økt europeisk integrasjon mellom medlemsland. EU-traktater som Enhetsakten (1986), Maastricht-traktaten (1992) og Lisboa-traktaten (2007) har imidlertid forandret og revidert Roma-traktatens innhold omkring nye politikkområder og medlemslandsutvidelser (Austvik, 2018, s. 114; Claes & Førland, 2021, s. 165 og s. 170; Olsen et al., 2020, s. 28; Riddervold & Trondal, 2023, s. 49, s. 50 og s. 218; Rye, 2022, s. 23, s. 49 og s. 83).

Enhetsakten ikrafttredelse i juli 1987 var en revisjon av Roma-traktaten. Med målsetting om å etablere Europas indre marked ble det forgang i Europas integrasjonsprosess (Cini & Borragán, 2022, s. 479; Kenealy et al., 2022, s. 22; McCormick, 2020, s. 128; McCormick, 2021, s. 54;

Riddervold & Trondal, 2023, s. 55 og s. 56; Rye, 2022, s. 74, Sunde et al., 2024, s. 19). Enhetsakten førte til «[...] det som skulle bli det indre marked gjennom å innføre flertallsvedtak på alle områder knyttet til de fire friheter – fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer» (Riddervold & Trondal, 2023, s. 55). Samtidig bidro Enhetsakten til at selve prosjektet med en europeisk union ble tydeligere kommunisert, og fikk således følger for EUs institusjonelle struktur, som ble mer overnasjonal. Enhetsakten etablerte og traktatfestet formelt Det europeiske råd (Claes & Førland, 2021, s. 162; Olsen et al., 2020, s. 29; Rye, 2022, s. 105).

Maastricht-traktaten omtales også som *the Treaty on European Union*, som trådte i kraft i november i 1993. Maastricht-traktaten medførte konstitusjonelle endringer som var avgjørende for at opprettelsen av dagens politiske EU-system, samt monetærunionen. EUs velkjente søylestruktur ble innført ved Maastricht-traktaten, som skilte mellom overnasjonal og mellomstatlig samarbeidsformer. Søyle-strukturen bestod av tre søyler, hvor den første søylen representerte det opprinnelige EFs indre marked, mens utenriks- og sikkerhetspolitikk og justis- og innenrikspolitikk utgjorde de to andre søylene (Kenealy et al., 2022, s. 22 og s. 42; McCormick, 2020, s. 93; McCormick, 2021, s. 55 og s. 56; Olsen et al., 2020, s. 30; Riddervold & Trondal, 2023, s. 57 og s. 58; Rye, 2022, s. 10 og s. 105).

Maastricht-traktaten ikrafttredelse medførte at EU-domstolen fikk utvidet myndighet i enkelte saksavgjørelser, som å påse at EU-medlemsland innrettet seg etter domsavsigelser, kontrollere eksisterende vedtaksbeslutninger og annulleringssaker, samt prejudisielle spørsmål (Claes & Førland, 2021, s. 171 og s. 172).

Amsterdam-traktaten trådte i kraft i 1999, med et hovedformål om å bidra til organisasjonsendringer, deriblant på EUs politikkområder (Cini & Borragán, 2022, s. 449; Kenealy et al., 2022, s. 22; McCormick, 2020, s. 128; Riddervold & Trondal, 2023, s. 57; Rye, 2022, s. 135). Amsterdam-traktaten synliggjør EUs verdigrunnlagsprinsipper som «[...] frihet, demokrati, respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og rettsstatsprinsippet [...]» (Rye, 2022, s. 135 og s. 136). Amsterdam-traktaten resulterte i Europaparlamentets utvidede lovgivende myndighetsutøvelse, samt traktatfestelse av Schengen-avtalen (Olsen et al., 2020, s. 31).

Nice-traktaten trådte i kraft i 2003, og forsøkte å løse enkelte institusjonelle problemer som ikke ble tilstrekkelig løst gjennom Amsterdam-traktaten. I tillegg bidro Nice-traktaten til en

traktatsendringer som var nødvendige med tanke på EUs utvidelse ved nye medlemsland (Cini & Borragán, 2022, s. 473; Kenealy et al., 2022, s. 22; McCormick, 2020, s. 128).

Lisboa-traktaten fikk ikrafttredelse i 2009, og medførte flere konstitusjonelle endringer. Avskaffingen av Maastricht-traktatens opprinnelige søyle-struktur medførte den største systemendringen. Lisboa-traktaten førte til endringer i den europeiske integrasjonsprosessen ved at medlemslandene fikk utmeldelsesfrihet av EU-medlemskapet (Cini & Borragán, 2022, s. 470 og s. 475; Kenealy et al., 2022, s. 22 og s. 45; McCormick, 2020, s. 112 og s. 128; McCormick, 2021, s. 56 og s. 61; Olsen et al., 2020, s. 18).

Lisboa-traktaten medførte flere institusjonelle bestemmelser. For det første ble Det europeiske råd en formell EU-institusjon, hvor medlemslandene kunne gjennomføre valg av stats- eller regjeringssjefer til president for en femårsperiode. For det andre skisserer Lisboa-traktaten Ministerrådets tre voteringsregler eller voteringsformer, henholdsvis enstemmighet, simpelt flertall og kvalifisert flertall. For det tredje gir Lisboa-traktaten føringer for Europakommisjonen og dens medlemmer som søke å etterleve EU-rammeverket og de retningslinjer som følger medlemslandsrepresentantenes verv (Cini & Borragán, 2022, s. 460; Claes & Førland, 2021, s. 162, s. 164 og s. 165; McCormick, 2020, s. 112; Tömmel, 2014, s. 100).

4.6 Oppsummering

Dette kapitlet har søkt å besvare masteroppgavens første analytiske spørsmål om hva som kjennetegner europeisk integrasjon, og hvordan den europeiske integrasjonsprosessen har vokst frem med utgangspunkt i EUs opprettelse og historiske utvikling. Som kapitlet har forsøkt å fremheve, er den europeiske integrasjonsprosessen nært forbundet med EU-systemet. Dette kan oppsummeres gjennom tre punkter.

For det første er europeisk integrasjon kjennetegnet av både politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle komponenter. Kapitlet har beskrevet europeisk integrasjon ut ifra en EU-relatert sammenheng, hvor begrepet illustrerer samordningen av europeisk integrasjonspolitik. Begrepet belyses også EUs politiske og økonomiske påvirkningskraft gjennom suverenitetsoverføring fra medlemslandenes nasjonale myndighetsutøvelse. Snikende integrasjon vil i denne forbindelse betegne den delen av den europeiske integrasjonsprosessen

som foregår i det skjulte – i motsetning til mer åpenlyse aktiviteter, som for eksempel folkeavstemninger og innlemmelser av nye EU-medlemsland.

For det andre var bakgrunnen og hovedintensjonen et fredelig og integrert europeisk kontinent, som skulle romme politiske og økonomiske samarbeidskonstellasjoner på tvers av geografiske landegrensener. De ulike nivåene å tilnærme seg integrasjonsprosessen, er en eksemplifisering av nettopp hvordan staters handlingsrom økes eller innskrenkes – avhengig av hvilket integrasjonsnivå det opereres med. Integrasjonsprosessen har i så måte bidratt til EUs innflytelse og påvirkning på omfattende politikkområder i egne medlemsland så vel som ikke-medlemsland. Integrasjonsprosessen kan dermed synliggjøre hvordan nasjonal politikkkutforming endres gjennom EU-systemets påvirkning.

For det tredje har det EU-systemet som vi kjenner i dag, hatt en historisk og institusjonell utvikling som har foregått gjennom tiårene etter 2. verdenskrig. Fra den spede begynnelse som et integrasjonsprosjekt for å hindre nye krigsutbrudd, har EU vokst i både bredde og styrke. Kapitlet har for eksempel illustrert EUs institusjonelle oppbygning gjennom de ulike EU-institusjonene. Disse institusjonene er nettopp et symbol på hvordan EU har utviklet seg som et resultat av den europeiske integrasjonsprosessen. EUs mest fremtredende traktater har kort blitt presentert. Enkelte traktatsendringer har også hatt rot i integrasjonsprosessen. Et illustrerende eksempel er Lisboa-traktaten som, i tillegg til å revidere Roma-traktaten, åpnet for integrasjon på nye politiske områder og inngåelse av nye medlemsland.

Det neste kapitlet – som omhandler Norges tilknytningsforhold til EU – søker å skissere nettopp hvordan europeiske integrasjon påvirker et land som ikke innehar EU-medlemskap.

5 «Utenforskapets diskurs» - Norges tilknytning til EU gjennom europeisk integrasjon

Dette kapittelet søker å besvare masteroppgavens andre analytiske spørsmål, nærmere bestemt hvordan Norge tilknytningsforhold til EU fortøner seg. Kapittelet vil også trekke frem utfordringer ved Norges EU-tilknytning som synliggjør *utenforskapets diskurs* i den norske europapolitikken (Mathisen, 1997, s. 30). Utenforskapets diskurs understreker dermed Norges ståsted, nettopp for å forstå «[...] et udsnit af verden» (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9). Som det foregående kapittelet om europeisk integrasjon, har også denne prosessen fått både betydning og ringvirkninger for Norges EU-tilknytning.

Blant den norske EU-litteraturen som jeg støtter meg til i dette kapittelet er Christensen et al. (2018), Claes og Førland (2021), Eriksen og Fossum (2014), Eriksen (2015), Riddervold og Trondal (2023) og Rye (2019 og 2022) alle viktige forskningsbidrag. Fra et juridisk perspektiv vil Boe (2020), Fredriksen og Mathisen (2019) og Mæhle og Aarli (2023) være sentrale forskningsstemmer. I tillegg vil jeg benytte de offentlige utredningene *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU* (NOU 2012:2) og *Norge og EØS. Utvikling og erfaringer* (NOU 2024:7), samt stortingsmeldingene *Norge, EU og europeisk samarbeid* (St.meld. nr. 61 (1986-1987)), *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre* (St.meld. nr. 12 (2000-2001)), og *Om EØS-samarbeidet 1994-2001* (St.meld. nr. 27 (2001-2002)).

5.1 EU og Norges tilknytningsprosess

De ulike fasene i Norges tilknytningsprosess med EU som førte frem til inngåelsen av EØS-avtalen i 1994, tydeliggjør et beskrivende bilde av hvilken komplisert og sammensatt tilknytningsform Norge har med EU. Denne faseinndelingen viser europeiseringens påvirkning for organiseringen av den norske sentralforvaltningen (Christensen et al., 2018, s. 124 og s. 125). Faseinndelingen synliggjør til «[...] dels skrittvis tilpasninger formet av etablerte prosedyrer, normer og regler, dels politisk styrte initiativer og dels ytre tilpasninger til krav og forventninger fra EU» (Christensen et al., 2018, s. 125).

Den første fasen i Norges forhold til EU omfatter de første EØS-forhandlingene. Ifølge Christensen et al. (2018) kan denne perioden tidfestes til årene fra 1986-1987 hvor den første stortingsmeldingen om utviklingen i Norges forhold til det daværende EF (Det europeiske fellesskap) og frem til 1992. I mai 1987 la Gro Harlem Brundtlands andre regjering frem

stortingsmeldingen *Norge, EF og europeisk samarbeid* (St.meld. nr. 61 (1986-1987)). Denne stortingsmeldingen har senere fått tilnavnet *Europameldingen*, og hadde som formål å presentere «[...] et grunnlag for å vurdere utviklingen i forholdet mellom Norge og Det europeiske fellesskap (EF) siden 1972» (St.meld. nr. 61 (1986-1987), s. 3). Europameldingen tydeliggjør innledningsvis at dens hensikt er å skaffe et mer generelt kunnskapsgrunnlag og kartlegging av Norges tilknytningsform til EF på det daværende tidspunktet, men var ikke ment å være et direkte ledd i noe forarbeid til eventuelle forberedende forhandlinger om EF-medlemskap.

Den andre fasen omhandler opptakten til medlemsskapsforhandlingene i perioden 1993-1994. Interimsperioden fra juni 1994 til november 1994 utgjør den tredje fasen. Denne innebefatter altså halvåret i forkant av folkeavstemningen i november 1994. Den fjerde fasen – EØS-perioden – regnes fra 1995 og fremover. EØS-avtalens ikrafttredelse har bidratt til enkelte karakterendringer i den norske europapolitikken. Blant resultatene er en organisasjonsendring i den norske sentralforvaltningen, en forsterkning av Utenriksdepartementets rolleforståelse, samt et økende søkelys på de norske interessene (Christensen et al., 2018, s. 125).

EØS-avtalens ikrafttredelse i 1994 er et omfattende folkerettslig avtaleverk som legger politiske føringer for norske samfunnsområder. EØS, *Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet*, består av dagens EUs medlemsland og EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein. Disse landene er dermed forpliktet til å oppta gjeldende EU-lovgivning og regelverk (Claes & Førland, 2021, s. 206, s. 210 og s. 212; Fredriksen & Mathisen, 2019, s. 386; NOU 2012: 2, s. 35; Mæhle & Aarli, 2023, s. 182; Rye, 2022, s. 10; Sunde et al., 2024, s. 18). EØS-avtalens målsetting var opprettelsen av et økonomisk samarbeidsområde, med et felles regelverk, samt fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital i EUs indre marked. EØS-regelverket oppdateres jevnlig og innlemmer dermed nye EU-regler og lovgivning. EØS-avtalen er således et produkt som innlemmer Norge både politisk og økonomisk i en stadig pågående europeisk integrasjonsprosess (Eriksen & Fossum, 2014, s. 16; Rye, 2019, s. 16; Sunde et al., 2024, s. 19).

Norge har riktignok gjennomført to folkeavstemninger, henholdsvis i 1972 og 1994. Begge gangene resulterte i nei til medlemskap i EU (Eriksen & Fossum, 2014, s. 134; McCormick, 2020, s. 91; Rye, 2019, s. 169). Folkeavstemningen gav uttrykk for norske borgeres holdningsintensjon til EU-medlemskap, og fremholdt demokratisk uavhengighet som fremste

drivkraft (Rye, 2019, s. 175). Kanskje ikke uten grunn at McCormick (2020) beskriver Norges folkeavstemming i 1994 på følgende måte:

Few countries were better prepared for EU membership than Norway, which routinely topped (and continues to top) most international league tables of political stability and of economic and social success (McCormick, 2020, s. 91).

Eriksen og Fossum (2014) peker på prosedyreprosessen for inkorporering av EU-lovgivningen som et viktig kriterium for å forstå hvordan Norge som ikke-medlemsland blir påvirket av EU-integrasjonen. Disse ulike prosedyrene kan gi dypere innsikt i Norges tilknytning til EU på to måter. For det første er det viktig at prosedyrevalget må betraktes ut ifra EUs politiske systemoppbygging. For det andre kan prosedyrene gi innsikt i den norske statsforvaltningens suverenitetsoverføring (Eriksen & Fossum, 2014, s. 19 og s. 20).

Sunde et al. (2024) løfter frem enkelte særtrekk ved EØS-avtalen som dermed skiller «[...] EØS-avtalen fra en alminnelig folkerettslig avtale» (Sunde et al., 2024, s. 21). For det første etablerer EØS-avtalen «[...] en rettsorden som fremmer en betydelig økonomisk integrasjon mellom statene i en langt større grad en tradisjonelle handelsavtaler» (Sunde et al., 2024, s. 21). Dette særtrekket er knyttet til EØS-prinsippene om medlemslandenes bevegelsesfrihet av varer, kapital, tjenester og personer. For det andre søker EØS-avtalens rammeverk å «[...] sikre en lik og mer rettferdig konkurransesituasjon mellom de økonomiske aktørene» (Sunde et al., 2024, s. 21). Dette synliggjøres gjennom medlemslandenes forpliktelse til å innlemme EUs ulike avtalevilkår, som for eksempel forordninger, direktiver og beslutninger. Hovedintensjonen er at full bevegelsesfrihet av varer, kapital, tjenester og personer i prinsippet skal «[...] kunne bevege seg mellom Norge og andre EØS-stater på samme måte som de beveger seg innad i Norge» (Sunde et al., 2024, s. 21). For det tredje er EØS-avtalen en dynamisk gjenstand som stadig utvikles og utvides. Hovedsakelig foregår dette gjennom innlemmelse av ny EU-lovgivning og EUs rettskilder (Sunde et al., 2024, s. 21).

EUs rammeverk skal «[...] sikre sammenheng i forholdet til verden omkring – mellom utenlandsk forbindelser, sikkerhet, økonomisk politikk og bistand» (Rye, 2022, s. 106). Dette gjelder også for Norges tilknytning til EU gjennom europeisk integrasjon og EØS-avtalen, og øvrige avtaleverk.

EØS-avtalen er ganske godt kjent i norsk samfunnsdebatt. Mindre kjent er det at Norges forhold til EU ikke bare er regulert gjennom EØS, men også gjennom en rekke andre avtaler. Siden midten av 1990-tallet har Norge løpende søkt å knytte seg til mange av de områdene av EU-samarbeidet som ikke omfattes av EØS-avtalen, gjennom nye avtaler. Den viktigste er Schengen-avtalen fra 1999,

men det er også andre avtaler om justis- og innenriksspørsmål, om sikkerhets- og forsvarspolitik, og mye annet (NOU 2012: 2, s. 35).

Selv om EØS-avtalen er klart den viktigste og mest omfattende tilknytningsformen til EU som Norge er en del av, finnes det likevel andre avtaleforbindelser som knytter Norge til EU-systemet (Fredriksen & Mathisen, 2019, s. 386; Mæhle & Aarli, 2023, s. 182). Schengen-samarbeidet er en avtaleforbindelse med hovedformål om EU-samarbeid omkring politi og grensekontroll, samt på områder som justis- og innenrikspolitikk. Norge har vært tilsluttet Schengen-samarbeidet siden 1996 (Christensen et al., 2018, s. 126). Denne samarbeidsavtalen har, som Europautredningen påpeker, likhetstrekk med EØS-avtalens rammeverk på flere områder. For det første bidrar Schengen-avtalen til reisefrihet for norske statsborgere innenfor Schengen-området. For det andre er Schengen-avtalen også en dynamisk avtaleinngåelse. Mer konkret innebærer dette området at Schengen-avtalen er i konstant utvikling med henhold til nye EU-rettsakter (NOU 2012: 2, s. 71).

EFTA, *Det Europeiske Frihandelsforbundet* (European Free Trade Association), ble opprettet i 1960 mellom europeiske land som stod utenfor det daværende EF. EFTA etablerte «[...] et frihandelsregime EFTA-statene imellom, men uten samme politiske og økonomiske ambisjoner som EF» (Sunde et al., 2024, s. 20). ESA er EFTA sitt overvåkningsorgan og har som mandat å påse at EØS-avtalen etterlevs, samt at fullmakter overholdes (Claes & Førland, 2021, s. 218; NOU 2024: 7, s. 54; Sunde et al., 2024, s. 21). EFTA-samarbeidets hovedintensjon var å bedre tilrettelegge for handelsavtaler. Norge ble EFTA-medlem i 1992, og omfatter i dag også Island og Liechtenstein (NOU 2012: 2, s. 861; Rye, 2022, s. 42; Sunde et al., 2024, s. 13). EØS-samarbeidet etablerte «[...] en utvidelse av det indre marked til EFTA-statenes territorier» (Sunde et al., 2024, s. 20), noe som innebar at Norge dermed fikk tilgang til EU-markedet på samme måte som EUs medlemsland.

5.2 utfordringer ved utenforskapets diskurs

I det følgende vil jeg peke på enkelte utfordringer som EU-litteraturen synliggjør med tanke på Norges tilknytningsforhold til EU gjennom EØS-avtalen. Dette tilknytningsforholdet kan betraktes som utenforskapets paradoks eller utenforskapets diskurs. Utenforskapets paradoks innebærer i denne konteksten et forståelsesgrunnlag om den europeiske integrasjonsprosessen og hvordan den fører til et *politisk utenforskap*, ettersom Norge ikke innehar EU-medlemskap

(Eriksen & Fossum, 2014, s. 134). Disse utfordringene bidrar samtidig til å understreke Norges tilknytningsforhold til EU.

Hovedutfordringen i utenforskapets diskurs er knyttet til innlemmelse av EUs rettskilder i norsk rettspraksis og lovgivning. Økt kunnskapsforståelse om EØS-lovgivning er viktig ettersom den som rettskilde innlemmes i norsk rettsforvaltning (NOU 2024: 7, s. 90; Sunde et al., 2024, s. 5). EØS-lovens ikrafttredelse i 1992 innebar at EØS-avtalens og EUs lovgrunnlag fikk forrang fremfor norsk lovgivning. Dette innebærer i praksis at EU-regelverket anvendes i norsk rettsforvaltning. EUs rettsakter er, som nevnt i kapittel 4, bestående av både forordninger, direktiver og beslutninger (Boe, 2020, s. 59; Fredriksen & Mathisen, 2019, s. 386; Mæhle & Aarli, 2023, s. 184; Rye, 2022, s. 56).

Som et eksempel på utenforskapets diskurs, synliggjør EØS-retten hvordan den skal tolkes, forstås og håndheves for norske borgere. For det norske rettssystemet er det EFTA-domstolen som skal «[...] være internasjonalt retningsgivende for hvordan EØS-retten skal forstås» (Boe, 2020, s. 190). I og med at Norge er tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen og EFTA, men ikke har EU-medlemskap, er heller ikke Norge underlagt EU-domstolen på lik linje med EUs øvrige medlemsland. Dette resulterte i at EFTA-domstolen ble opprettet. Riktignok vil dette i praksis til si at tolkningsresultatene som EU-domstolen presenterer vil være av utslagsgivende karakter for hvordan EØS-reglene i en norsk kontekst tolkes og håndheves. Den avgjørende årsaken til dette forholdet er at nettopp at EØS-retten speiler EU-retten (Boe, 2020, s. 190). Det betyr at EØS-retten skal av norske borgere tolkes på samme måte som EU-domstolen tolker de gjeldende rettsreglene og lovgivningen på EU-nivå. Den såkalte NAV-skandalen faller utenfor masteroppgavens hovedansvar. Like fullt er denne saken et tydelig eksempel på feiltolkninger av EØS-retten og regelverket knyttet til EUs trygdeforordning. NAV-skandalen er også et eksempel som løftes frem både i EØS-utredningen og norske forskningsbidrag – med det formål å belyse at det er et økende behov for kunnskap og kompetanse omkring EØS-retten og dens gjennomføring i det norske rettssystemet (Boe, 2020, s. 188 og s. 192; NOU 2024: 7, s. 71 og s. 72; Rye, 2022, s. 9 og s. 53; Sunde et al., 2024, s. 5).

Utfordringen i forbindelse med innlemmelse av EU-retten i norsk rettsforvaltning står i tilknytning til EUs demokratiske underskudd. Dette fremholdes blant svakheter ved EØS-samarbeidets avtaleinngåelse (Mæhle & Aarli, 2023, s. 187; NOU 2012: 2, s. 17; Sunde et al., 2024, s. 23). Nettopp dette forholdet mellom EU- og EØS-retten på den siden og norsk rettsforvaltning på den andre siden kan føre til en opplevelse av demokratisk underskudd, i og

med at Norge ikke har den samme påvirkningskraften som ordinære EU-medlemsland (Sunde et al., 2024, s. 23). Claes og Førland (2021), samt Eriksen og Fossum (2014) trekker frem to elementer med EØS-avtalen som er relevant i denne forbindelse. For det første er EØS-avtalen i stadig utvikling, ettersom EUs integrasjonsprosess blir dypere og bredere i omfang (Eriksen & Fossum, 2014, s. 16). Dette er et faktum som utvilsomt får innvirkning på Norge som ikke er medlem av EU, men som EØS-land (Claes & Førland, 2021, s. 211). For det andre intensiveres EØS-avtalens prinsipper, ettersom «[...] området som avtalen anvendes på, utvides etter som EU utvides til å omfatte stadig større deler av Europa» (Eriksen & Fossum, 2014, s. 16). For Norge som har sin EU-tilknytning gjennom EØS-avtalen, forutsetter dette å innlemme EUs regelverk på lik linje som ordinære EU-medlemsland. I praksis betyr dette at EØS-reglene inkorporeres på norske politikkområder, men uten et offentlig politisk ordskifte (Claes & Førland, 2021, s. 211).

Selv om Norge innlemmer EØS-regelverket, har det likevel ikke blitt foretatt noen formell Grunnlovsrevidering (Eriksen & Fossum, 2014, s. 19). Norges integrasjonsprosess i EU-systemet omtales ofte som *integrasjon gjennom rett* eller *integration through law* (Eriksen & Fossum, 2014, s. 16). Denne benevnelsen synliggjør Norges rettsliggjøring i EU-relasjonen, som igjen kan være et uttrykk for et demokratisk underskudd (Eriksen & Fossum, 2014, s. 20).

Eriksen og Fossum (2014) understreker at Norge er et lite land hvor handlingsbetingelsene endres gjennom EU-påvirkningens økende dominans. Hvert år innlemmes store deler av EUs rettsakter i EØS-avtalen, noe som også dermed får en innvirkning på Norge som EØS-land. (Eriksen & Fossum, 2014, s. 16 og s. 17). I 2022 var tallet på EU-rettsakter som allerede var innlemmet i norsk rettsforvaltning nærmere 6000 rettsakter gjennom EØS-avtalen (Fredriksen & Mathisen, 2019, s. 386). Dette er betraktes som selve kjernen i denne masteroppgaven, som retter et fokus på europeisk integrasjon og hvordan de to norske europapolitiske stortingsmeldinger synliggjør EUs påvirkning for norsk politikktutforming.

5.3 Oppsummering

Dette kapittelet har forsøkt å besvare det andre analytiske spørsmålet, som omhandlet Norge tilknytningsforhold til EU. Dette tilknytningsforholdet kan oppsummeres i to punkter. Det første oppsummeringspunktet er knyttet til selve tilknytningsprosessen. Denne har blitt illustrert gjennom en inndeling av ulike faser, som synliggjør hvordan politiske initiativer har

skrittvis blitt tilpasset - og fått innpass – i det norske forvaltningssystemet. Faseinndelingen strekker seg fra midten av 1980-tallet med den første europapolitiske stortingsmeldingen om Norges forhold til EF, via den andre fasen og tredje fasen som omhandler både medlemskapsforhandlingene og interimperioden i forkant av folkeavstemningen i 1994. Den nåværende EØS-perioden fra 1995 utgjør den fjerde fasen. Som et resultat av disse fire ulike fasene har den norske forvaltningen gjennomgått organisatoriske endringer, blant annet med økt fokus på norske interesser og rolleforståelse.

Det andre oppsummeringspunktet er knyttet til selve EØS-avtalen som bindeledd i Norges tilknytningsforhold til EU. Selv om Norge ikke har EU-medlemskap, gir EØS-avtalen tilgang til EUs indre marked – med fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. Europautredningen påpekte i 2012 at EØS-avtalen en svært omfattende folkerettslig avtale, og Norge er dermed forpliktet til å oppta gjeldende EU-regelverk og lovgivning. I tillegg har Norge andre sentrale samarbeidsavtaler, deriblant Schengen-avtalen og EFTA-samarbeidet. Schengen-avtalen er en samarbeidsavtale som omfatter EU-samarbeid i tilknytning til politi og grensekontroll. I tillegg dekker Schengen-avtalen justispolitiske- og innenrikspolitiske samarbeidsområder. EFTA-samarbeidet tilrettelegger for handelsavtaler, har vært en bidragsyter til at Norge får tilgang til EU-markedet.

For å fullt ut forstå Norges tilknytningsforhold til EU gjennom EØS-avtalen, kan det fremstå som at den tradisjonelle inndelingen ‘medlem- eller ikke-medlem’ ikke er tilstrekkelig anvendbart (Eriksen & Fossum, 2014, s. 20). Norges tilknytningsforhold beror – som dette kapitlet har forsøkt å belyse – mer på ulike grader av den europeiske integrasjonsprosessen og hvordan EUs rettskilder har forrang for norsk rettsforvaltning.

6 Presentasjon av empiri og analyse

I dette kapittelet vil jeg foreta en analyse og drøfting av to stortingsmeldinger, henholdsvis *St.meld. nr. 23 (2005-2006) Om gjennomføringen av europapolitikken* og *Meld. St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. Jeg har valgt å strukturere analysen og drøftingen min med utgangspunkt i den disposisjonen og overordnede tematiske områder som disse to stortingsmeldingene fremhever.

Dette analysekapittelet søker i sin helhet å besvare masteroppgavens tredje analytiske spørsmål om hvordan europeisk integrasjon gjennom EØS-avtalen legger føringer for den norske politikktutforming slik det uttrykkes i de to valgte stortingsmeldingene. Som forskningsmetodisk tilnærming vil diskursanalysen i dette kapittelet benyttes som innfallsvinkel på to måter. For det første vil diskursanalyse bidra til å belyse, samt «[...] studere utformingen av politiske dagsordener [...]» (Mathisen, 1997, s. 6), altså i dette kapittelet forstått som den norske europapolitiske dagsordenen. For det andre er diskursanalyse behjelpelig med å studere det underliggende rammene som «[...] gir retning til politikken på et bestemt politikkområde» (Mathisen, 1997, s. 18). Analysekapittelet søker i så måte å synliggjøre vekselvirkningen av de to stortingsmeldingenes dagsorden i den politiske, institusjonelle og samfunnsmessige konteksten de er en del av (Mathisen, 1997, s. 30).

6.1 Om gjennomføringen av europapolitikken

Stortingsmeldingen *Om gjennomføringen av europapolitikken* (St.meld. nr. 23 (2005-2006)) ble fremmet ved tilråding fra Utenriksdepartementet i juni 2006. Dette er en forholdsvis kort stortingsmelding som inneholder syv kapitler. To av disse kapitlene, henholdsvis kapittel 3 og 4, kan man nesten skimte konturene av to av EUs tre søyler fra Maastricht-traktaten. Dette blir spesielt synlig med kapitlertitler som *Justis- og innenrikssamarbeidet* (kapittel 3) og *Utenriks- og sikkerhetspolitikk* (kapittel 4). I tillegg vies breddekontakten med EU og arbeidsprogrammer oppmerksomhet med hver sitt korte kapittel. Et eget kapittel presenterer en egen handlingsplan for gjennomføringen av europapolitikken.

6.1.1 Stortingsmeldingens målsetting og ambisjoner

Stortingsmeldingen starter med å stadfeste at den har sitt konkrete utgangspunkt i Soria Moria-erklæringens politiske grunnlag, som var Stoltenberg II-regjeringens regjeringsplattform. Soria Moria-erklæringen fastslo følgende om Stoltenberg II-regjeringens målsetting:

Regjeringen vil føre en europapolitikk som bygger på rettferdighet og fellesskap, som er forankret i et levende folkestyre, en bærekraftig utvikling, et sosialt engasjement, vår nasjonale kulturarv og de humanitære verdier og ideer. Regjeringens europapolitikk skal bidra til å styrke, fornye og videreutvikle velferdssamfunnet i Norge og bidra til et stabilt og rettferdig Europa (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 7).

Sentralt i Stoltenberg II-regjeringens europapolitikk var politiske satsingsområder som likestilling, verdiskapning, rettferdig fordeling av velferdsgoder, frivillighet, samt klima og miljø. «Norge skal bli et foregangsland i miljøpolitikken» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 7). Videre skulle diskriminering, rasisme og undertrykking bekjempes og i arbeidslivet skulle inkludering fremmes og sosiale forskjeller reduseres (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 7). I møte med disse utfordringene og arbeidsoppgavene kreves både den offentlige og den private sektor.

Mange av europapolitikkens utfordringer kan ikke løses av det offentlige eller private alene. Regjeringens europapolitikk skal bidra til å skape møteplasser mellom mennesker. Alle bør få tilgang til kunnskap og innsikt som gjør det mulig å delta i de demokratiske prosessene (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 7).

Stortingsmeldingen fungerte som et styringsredskap for Stoltenberg II-regjeringen og den øvrige forvaltningen når det gjaldt EU og EØS-arbeidet for stortingsperioden 2005-2009. Innledningsvis understrekes et utelukkende fokus på Norges forhold til EU. Av den grunn synes dermed stortingsmeldingen å være avgrenset til å ikke omhandle andre «[...] tilknytningsformer til EU og meldingen tar ikke opp videre utviklinger eller alternativer til EØS-avtalen» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5). Europapolitikken ble fremmet som et av satsingsområdene i Soria Moria-erklæringen, og Stoltenberg II-regjeringen ønsket å legge grunnlaget for en aktiv europapolitikk. Samtidig var det å fremme og å ivareta de norske interessene i EU/EØS-samarbeidet fremdeles en viktig målsetting (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5).

Soria Moria-erklæringen varslet imidlertid at den daværende regjeringen hadde som hensikt å «[...] omorganisere og systematisere arbeidet med EU/EØS-relevante saker [...]» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5). Særlig ønskelig var det med tanke på å styrke og effektivisere Norges posisjon i EU-landskapet. Dette kan synliggjøres på tre punkter. Det første punktet er knyttet til Norge som en bidragsyter «[...] for å skape et solidarisk og trygt Europa» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5). Stortingsmeldingen utdypet dette ytterligere slik:

Vi vil utnytte felles muligheter, ta vår del av et europeisk ansvar og markere våre verdier om fellesskap og solidaritet. Vi ønsker å bidra til å redusere skillelinjene i Europa og sikre en bærekraftig utvikling (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5).

Dette bringer oss videre til det andre punktet, som er knyttet til hvordan Norge, norske borgere og det norske samfunnet for øvrig, blir påvirket av EU på ulike politikkområder. Av den grunn påpeker stortingsmeldingen at det er viktig at europapolitikken «[...] settes høyt på dagsorden og gis god oppfølging gjennom hele den politiske styringskjeden» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5). En sentral faktor i forbindelse med dette punktet er de øvrige tilknytningsformer og avtaler med EU, noe som gjør at Norge er «[...] tett vevet sammen med de europeiske landene gjennom historiske bånd, verdi- og rettsfellesskap» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5). Det tredje og siste punktet i denne sammenhengen er knyttet til Stoltenberg II-regjeringens målsetting om økt kunnskap og kompetanse slik at vi som nasjon «[...] kan vite, forstå og være i stand til å handle» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 6). EUs lovgivning trekkes frem som et arbeidsområde hvor det var behov for et kunnskapsløft. EU-lovgivningen står dermed i en særstilling med tanke på dens «[...] gjennomføring i norsk rett i henhold til EØS-avtalen» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 6). Dette er viktig for å kunne styrke Norge sine «[...] aktiviteter og posisjoner i det daglige politiske og faglige samarbeid med EU» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 6). Samtidig fremholdes dette som en fruktbar måte for Norge å «[...] bygge politisk og faglig kapital i relasjonen til EUs institusjoner, EUs medlemsland og de sivile samfunn for øvrig på en måte som vil få betydning i fremtiden» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 6). Det var dermed en av Stoltenberg II-regjeringens målsettinger at nettopp denne arbeidsformen skulle gjenspeile Norges håndtering av EØS- og EU-saker.

Stortingsmeldingen inneholder også en presentasjon av en handlingsplan knyttet til relevante EU og EØS-saker. I tillegg evalueres de erfaringer som Norge til dette tidspunktet hadde med tanke på tilknytningsforholdet i forbindelse med Schengen-avtalen. Innledningen understreker at Norges tilknytningsform til EU ikke innebærer «[...] stemmerett i EUs besluttede organer, men Norge har likevel flere formelle og uformelle kanaler til informasjon og deltakelse» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 6). Det fremholdes også en målsetning om å skape og bruke handlingsrommet med tanke på europapolitisk kunnskap og kompetanse (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 6).

I tillegg fremholder stortingsmeldingen to særskilte faktorer når det gjelder hvordan EU har utviklet seg. Denne utviklingen bidrar også til «[...] nye muligheter og utfordringer for norsk europapolitikk» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 7). Den første faktoren er knyttet til EUs

utvidelse som har bidratt til at EU-systemet har fått en mer mangfoldig karakter. Dette er spesielt synlig med økningen i antallet EUs medlemsland. De nye EU-landene «[...] har brakt inn ulike historiske erfaringer, tradisjoner og interesser» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 7). Den andre faktoren er knyttet til endringene som skjer i EUs dagsorden. «Globalisering av økonomien, fremveksten av ny teknologi, et endret sikkerhetsbilde og nye grenseoverskridende problemer påvirker EUs utvikling» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 7). Begge disse faktorene har ført til at EU stadig legger føringer for nye politikkområder, noe som også påvirker den norske politikktutforming.

6.1.2 Det europeiske økonomiske samarbeidet

Det europeiske økonomiske samarbeidet, også kalt EØS-avtalen, trådte i kraft i 1994, og har siden den gang søkt å ivareta «[...] hovedmålsettingene om å sikre norsk næringsliv deltakelse i et felles indre marked, med fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og personer» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 9). Slik sett betraktet Stoltenberg II-regjeringen EU som «[...] Norges viktigste handelspartner» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 9), ettersom EØS-avtalen har «[...] bidratt til vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartnere, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 9). EØS-avtalen har dermed «[...] vist seg solid og funksjonsdyktig ved å sikre norske aktører likeverdig tilgang til det indre markedet og ved å tilrettelegge for et bredt samarbeid på andre samfunnsområder» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 9). EØS-avtalens virkeområde innebærer et «[...] ensartet europeisk økonomisk samarbeidsområde mellom EU og EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 9). Dette innebærer i praksis at norske bedrifter og norske borgere «[...] skal behandles likt med EU-borgere og bedrifter i EU innenfor de områder EØS-avtalen dekker, og omvendt» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 9).

Når det gjelder hvilken påvirkning Norges tilknytningsform til EU gjennom EØS-avtalen gir denne Norge en «[...] anledning til ekspertdeltakelse og faglige innspill i den forberedende fasen når Europakommisjonen lager forslag til nye EU-rettsakter som skal innlemmes i EØS-avtalen» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 10). Samtidig innebærer tilknytningsformen gjennom EØS-avtalen at Norge innehar en påvirkningsevne når det gjelder tolkning av EUs rettsakter. «Etter at rettsakter er vedtatt i EU og innlemmet i EØS-avtalen, kan Norge på flere måter

påvirke både regelanvendelsen og den regelutviklingen som skjer gjennom domstolenes avgjørelser» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 11).

Stortingsmeldingen fremholder at blant de aller viktigste deler av «[...] EØS-arbeidet er innarbeidelsen av nye EØS-regler i norsk rett» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 13). I dette implementeringsarbeidet er det derfor særdeles viktig at den norske statsforvaltningen «[...] på alle nivåer har god EØS-kompetanse for å sikre en hensiktsmessig innarbeidelse i norsk rett innenfor tidsfristene» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 13). Det understrekes at god EU/EØS-kunnskap og kompetanse er viktig for at «[...] de rettslige virkemidlene til ESA og EFTA-domstolen skal i størst mulig grad bidra til å sikre parallell videreutvikling av regelverket, slik at de felles rammevilkårene som er skapt, ikke brytes opp» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 13). I tillegg innebærer Norges tilknytningsform til EU gjennom EØS-avtalen at all ny «[...] EU-lovgivning som er relevant for EØS, skal tas inn i avtalen» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 13).

Stortingsmeldingens kapittel om EØS-samarbeidet innehar også en presisering av EØS-sakers forhold til dets behandling i Stortinget. Når det gjelder endringer i forbindelse med «[...] EØS-avtalens vedlegg gjennom beslutning i EØS-komiteen behandles som en traktatsak i forhold til Grunnloven» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 14). Ved slike endringer må Stortingets godkjenning «[...] innhentes når EØS-komiteens beslutning gjelder en rettsakt som må gjennomføres ved lovendring i Norge, hvis beslutningen vil medføre økonomiske forpliktelser for Norge i fremtidige år, eller hvis beslutningen anses som en sak av særlig viktighet» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 14). Dersom EØS-komiteen fatter denne type beslutninger hvor Stortingets samtykke er nødvendig for videre saksbehandling, vil disse «[...] forelegges Stortinget som egen sak i form av en stortingsproposisjon» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 14). Når det gjelder EUs rettsakter, kan disse kun «[...] innlemmes i EØS-avtalen dersom det er enighet om dette mellom EU på den ene siden og EØS/EFTA-landene på den andre» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 13). Denne praksisen innebærer dersom det er manglende konsensus og enighet om rettsakter i EØS-avtalen, vil dette kunne føre til en «[...] ulik rettstilstand i EU og EØS/EFTA-landene» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 13).

6.1.3 To politiske pilarer: Justis- og innenriks og utenriks- og sikkerhet

Stortingsmeldingen fremholder, i tillegg til EØS-avtalen, to politiske pilarer i Norges EU-samarbeidet. Den første pilaren er justis- og innenrikssamarbeidet, som er et av Norges viktigste

knutepunkter i dette samarbeidet. EUs øvrige medlemsland har et nært samarbeid knyttet til justis- og innenriksrelaterte spørsmål. Stortingsmeldingen peker på to ulike opprinnelsesgrunnlag for det EU-samarbeidet vi kjenner til i dag på det justis- og innenrikspolitiske området. Schengen-samarbeidet er det første opphavet. Dette er et samarbeid som opprinnelig ble startet «[...] som et forsterket samarbeid mellom enkelte EU-land utenom EUs strukturer, og som ble innlemmet i EUs samarbeid ved Amsterdam-traktaten» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 18). De opprinnelige Schengen-landene bestod av Tyskland og Frankrike, samt Luxembourg, Nederland og Belgia. Schengen-samarbeidet «[...] opprettet et reisefrihetsområde der grensekontrollen mellom de deltakende land ble avskaffet, og innebar også et tettere samarbeid om grenseoverskridende kriminalitet» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 19). Som et ledd i EUs Justis- og innenrikssamarbeid ble Norge innlemmet i Schengen-avtalen i 2001. For Norge sin del gir Schengen-avtalen både en «[...] rett og plikt til operativt å anvende hele Schengen-regelverket» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 19). I praksis vil dette innebære at Norge kan anvende «[...] reglene om politisamarbeid, rettslig samarbeid i straffesaker, regler om visumarbeid og regler om personkontroll ved de ytre grensene» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 19). Det andre opphavet i EUs justis- og innenrikspolitiske område, har sitt utgangspunkt i Maastricht-traktaten. Dette var en traktat som bidro til å ytterligere formalisere justissamarbeidet, og som senere har blitt brakt videre gjennom det øvrige EU-samarbeidet. Stortingsmeldingen understreker at dette danner hovedårsaken til at Norge «[...] ikke er med i alle deler av EUs justissamarbeid, og at vi har inngått særskilte avtaler med EU om samarbeid på områder som hadde sitt opphav i Maastricht-traktaten» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 18).

Justis- og innenrikssamarbeidet er et samarbeid som i løpet av de siste årene har endret karakter i både «[...] dybde og omfang» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 18). Samarbeidet innebærer justis- og innenrikspolitiske områder som innvandring, spørsmål knyttet til flyktninger og asylpolitikk, men også politisamarbeid med forebygging og bekjempelse knyttet til kriminalitet og strafferettslige utfordringer. Det innebærer også et samarbeid om visum, ulovlig innvandring og grensespørsmål. Justis- og innenrikssamarbeidet blir betraktet som «[...] et av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 18). Norge har flere viktige tilknytningspunkter i forhold til justis- og innenrikssamarbeidet. Et slik eksempel er Europol, *European Police Office*, som er et EU-byrå som har politisamarbeid og etterretning som sitt hovedområde. Siden 2001 har Norge hatt en samarbeidsavtale med Europol, en avtale som «[...] gir adgang til et praktisk samarbeid mellom norsk politi og Europol, blant annet

gjennom utveksling av informasjon og utplassering av politisambandspersonell» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 18).

Den andre viktige pilaren er knyttet til det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. Frem til inngåelsen av EØS-avtalen, var tilknytningen til EU for Norges del hovedsakelig «[...] konsentrert rundt handel og bistand» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 27). Ved ratifisering av Maastricht-traktaten fikk EU et felles samarbeid på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området, et samarbeid som fikk forkortelsen FUSP (felles utenriks- og sikkerhetspolitikk). Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken er et samarbeid av mellomstatlig karakter, som opprinnelig hadde sitt utgangspunkt i den andre søylen i søyle-formasjonen i Maastricht-traktaten. Sikkerhetsstrategien utgjør det viktigste elementet i EUs FUSP-samarbeid. Denne strategien konstaterer det ansvar som EU har og skal ivareta «[...] for å bidra til sikkerhet og stabilitet i Europas naboland, styrke den internasjonale orden gjennom forpliktende multilateralt samarbeid og sikre en evne til å bekjempe de viktigste sikkerhetstruslene» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 27). Terrorisme fremheves som en av de største sikkerhetstruslene, i tillegg til «[...] spredning av masseødeleggelsesvåpen, stater i oppløsning, organisert kriminalitet og etniske og regionale konflikter» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 27). Et element i denne sikkerhetsstrategien er knyttet til konfliktforebygging, mer konkret omtalt som EUs *naboskapspolitikk*. Denne politikkstrategien har som sin overordnede målsetting «[...] å bidra til demokratisk utvikling, stabilitet og velstandsutvikling i EUs naboland i øst og sør [...]» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 27). Her fremholdes to viktige virkemidlene i EUs naboskapspolitikk. Det første er et tilbud om en såkalt «[...] sektorvis deltakelse i det indre marked [...]» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 27). Det andre virkemiddelet er «[...] dialog om sikkerhetsspørsmål og justis- og innenrikssaker» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 27). Slik EUs sikkerhetsstrategi er fremstilt i dette kapittelet, er det særlig synlig at den viser «[...] omfanget og betydningen av EUs politiske relasjoner til alle deler av verden» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 27). For Norge sin del på dette samarbeidsområdet, fremheves «[...] vår deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 28).

6.1.4 Bredde i kontakten med EU

Når det gjelder bredde i kontakten med EU, understreker stortingsmeldingen at EU-samarbeidet innebefatter hele det norske samfunnet. Dette handler også i stor grad om det som i stortingsmeldingen omtales som *folk-til-folk-samarbeid*, som «[...] innebærer omfattende

sosial, kulturell og politisk kontakt på tvers av landegrensene» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 30). Slik løftes Norges Europeiske kontaktnett frem, hvor EØS-avtalen og Schengen-avtalen er viktige samarbeidsfora. Dette innebærer at de ulike regelverk, samt øvrige «[...] samarbeidsprosjekter som er utviklet gjennom avtaleverket med EU legger premisser for våre holdninger samtidig som det stimulerer og gir muligheter for samarbeid» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 30). Dette folk-til-folk-samarbeidet er noe som vi alle – riktignok på ulike måter – berøres av, enten det er som borgere i det norske samfunnsnivå, eller «[...] brukere av tjenester eller som aktører i markedet» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 30). Det norske kontaktnettet er bestående av representanter for det norske næringsliv, samt «[...] interesseorganisasjoner, politiske partier, regionale og lokale myndigheter og Sametinget [...]» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 30). Disse aktørene er bare noen eksempler «[...] blant de mange norske grupperinger som har utviklet en bred kontaktflate inn mot EUs institusjoner og medlemsland» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 30). Sammen med Schengen-avtalen er EØS-avtalen viktige brikker i arbeidet med å styrke nettopp det europeiske samarbeidet mellom samfunnsaktører.

EU- og EØS-samarbeidet legger også føringer for den norske lokalforvaltningen som tjenesteproducent. Både norske kommuner og fylkeskommuner er forpliktet til å innlemme EUs regelverk og tilhørende rettspraksis. Stortingsmeldingen fremholder spesielt den kommunaltekniske sektoren og utdanningssektoren som konkrete dagligdagse eksempler hvor EUs rettsakter kan få konsekvenser for brukerne (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 31). God informasjonsflyt og dialog mellom norske «[...] sentrale, regionale og lokale myndigheter vil kunne styrke norske synspunkter i europeisk og internasjonal sammenheng» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 31).

To viktige komponenter står frem i det norske breddekontaktnettet til EU. Den første viktige faktoren er Sametinget. For å ivare den samiske kulturarv og samiske interesser er det avgjørende med spesialkompetanse omkring EU og EØS-avtalens føringer, samt at «[...] Sametinget må settes i stand til å møte de fremtidige utfordringene også på dette området» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 33). Som et ledd i dette arbeidet har det blitt opprettet et organ som skal styrke samarbeidet mellom sametingene i de nordiske EU-landene Danmark og Sverige og det norske Sametinget (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 33). Den andre viktige kompeten, de frivillige organisasjonene, fremholdes som et typisk karaktertrekk både ved det norske sivilsamfunnet og den norske sentralforvaltningen. De frivillige organisasjonene «[...] er viktige premissleverandører for offentlig politikk gjennom uformelle nettverk og påvirkning av normer og samfunnsforståelse» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 33). Disse frivillige

organisasjonene innehar således en viktig politisk posisjon med tanke på den norske politikktutforming.

6.1.5 Handlingsplan og arbeidsprogrammer

Stortingsmeldingen retter et særskilt blikk på et økt kompetanse- og kunnskapsbehov om EU-systemet og hvordan EU-politikken legger føringer for den norske politikktutforming. Spesielt nevnes det egne strategier for økt kunnskapsgrunnlag blant politisk ledelse og nyansatte i statsadministrasjonen. «Forutsetningen for en aktiv europapolitikk er god kompetanse. Kunnskap er det viktigste virkemiddel for å fange opp utviklingen i EU og for å øve innflytelse» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 37). Handlingsplanen for gjennomføringen av europapolitikken fremmer tematiske prioriteringer som alle innehar elementer at et økt kunnskapsfokus og kompetanseløft. I tillegg fremmes politiske prioriteringer knyttet til god samordning og mulighetsutnyttelse av handlingsrommet, samt gjennomføring og forvaltning av avtaleverket.

Den første prioriteringen er *årvåkenhet og tidlig varsling*, som betraktes som en forutsetning for den norske påvirkningskraften i EU-samarbeidet. Det anses som viktig at det norske forvaltningsapparatet arbeider for at det på «[...] et tidlig tidspunkt kan fange opp nye initiativer og prosesser som er under oppseiling i EU [...]» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 34). Ved et slikt tidlig initiativ kan den de norske statsforvaltningsapparatet avveie om føringene fra EU-systemet «[...] kan være fremtidige EØS-regelverk eller på annen måte berører Norge» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 34). Dette er et arbeid som forplikter både godt samarbeid og god og gjensidig informasjonsflyt i forvaltningsapparatet og EU.

Den andre prioriteringen er knyttet til den politiske forankringen. Her står prioriteringene først og fremst om de norske interessene og verdiene. Arbeidsprogrammene er direkte knyttet til dette prioriteringsområdet med sitt fokus på «[...] EØS, justis- og innenrikssaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 34). Den tredje prioriteringen legger føringer for kommunikasjonen med Stortinget. I denne prioriteringen er det viktig for Regjeringen at Stortinget innlemmes i arbeid som omhandler EU-saker tidlig i prosessen og i et større omfang. På denne måten fremmer Regjeringen et ønske om at Stortinget får et bredere og mer omfangsrikt informasjonsgrunnlag for videre innspill og vurdering av sakskomplekset

(St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 34). Dette vil være viktig for å styrke Norges deltakelse og påvirkning i EUs samarbeidsavtaler (Meld. St 5 (2012-2013), s. 35 og 36).

Den fjerde prioriteringen er et ønske om å styrke den norske statsforvaltningens arbeid. Dette gjelder spesielt i forvaltningen som sådan, men også kommunikasjonen «[...] mellom utestasjoner og forvaltningen hjemme, og mellom ulike deler av forvaltningen i Norge» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 34). Ved å styrke kommunikasjonsgrunnet i forvaltningssystemet ønsker Regjeringen å «[...] stimulere til nye samarbeidsformer [...]» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 34). Dette fremholdes som sentralt i forvaltningsarbeidet og gjennomføringen av den norske europapolitikken. Den femte og siste prioriteringen er knyttet til dialog og interessegrupper. Dialog er et viktig virkemiddel i arbeidet med å styrke og øke kunnskap og kompetanse, og vil på sikt føre til «[...] åpenhet og bidrar til å tydeliggjøre norske posisjoner» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 34). Også i denne prioriteringen løftes viktigheten av dialog og informasjonsutveksling, slik at det kan arbeides for å «[...] sikre tidlige høringer og økt effektivitet i konsultasjonsarbeidet» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 35). Dette gjelder i ulike dialogfora, Europaportalen og på tilhørende departementers nettsider. Det er åpenbart at effektivitet, dialog og kompetanse er gjennomgående viktige elementer i denne europapolitiske handlingsplanen. «Vi må sørge for at vi hele tiden vurderer hvordan vi best kan fremme våre politiske prioriteringer i det Europa som stadig utvikler seg og som vi er en del av» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 39). Nettopp effektivitet i det europeiske samarbeidet fremstår som Stoltenberg II-regjeringens fremste målsetting.

Arbeidsprogrammene fungerer som et politisk forankret verktøy og er et sentralt ledd i oppfølgingsarbeidet av handlingsplanen (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 34 og s. 40). Disse arbeidsprogrammene bidrag skal ivareta den norske europapolitikkenes overordnede målsetting knyttet til EØS-samarbeidet, samt i saker som omhandler det justis-, innenriks-, utenriks- eller sikkerhetspolitiske området. Sentralt i arbeidsprogrammene står viktige prioriteringsoversikter for den norske deltakelsen og videre «[...] innsats på ulike områder og i enkeltsaker. De er forankret på politisk nivå og oppdateres jevnlig» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 40). Det er departementenes egen fagansvarlige ansatte, samt de underliggende etater, som skal bistå i arbeidet med arbeidsprogrammene saksutforming (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 40).

Arbeidsprogrammene illustrerer hvordan EUs dagsorden gjennom Europakommisjonens og Rådets arbeidsprogram legger føringer for oppfølgingen av den norske handlingsplanen. Disse arbeidsprogrammene skal således være et redskap som skal søke å «[...] fremme norske

interesser overfor EUs institusjoner og medlemsland på en mest mulig effektiv måte [...]» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 40). Arbeidsprogrammene vil dermed være en viktig faktor for å «[...] øke innslaget av systematikk, strategi og samordning i vårt totale arbeid overfor EU» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 40). Regjeringens målsetting om å styrke kompetansen og kunnskapen omkring Norges tilknytning til EU vektlegges særlig gjennom to faktorer. Den første faktoren er knyttet til Regjeringens arbeid for å «[...] fremme kjennskap til Norge som en moderne kunnskaps- og kulturnasjon» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 36). Den andre faktoren er rettet mot EØS-avtalens finansieringsordninger. Disse finansieringsordningene betraktes dermed som et virkemiddel i arbeidet for å økt kunnskapsgrunnlag om Norges forhold til EU gjennom EØS-samarbeidet. Begge disse faktorene har en formålsagenda i Norges aktive deltakelse i et stadig økende integrert Europa-samarbeid (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 36).

6.2 Meld. St. 5 (2012-2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU

Stortingsmeldingen *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU* (Meld. St. 5 (2012-2013)) ble godkjent i statsråd i oktober 2012. Denne stortingsmeldingen innehar undertittelen *Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*. Slik tittelen synliggjør, er *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU* Stoltenberg II-regjeringens «[...] grunnlag for utøvelsen og gjennomføringen av europapolitikken [...]» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 79). Stortingsmeldingen består av åtte kapitler, og alle kapitlene har som sitt hovedanliggende å sørge for en formålstjenlig forvaltning av det EU- og EØS-regelverket Norge er pålagt å håndheve. To av kapitlene omhandler utviklingstrekkene som har funnet sted i EU-systemet, og om Norges samarbeid til EU gjennom EØS-avtalen. Ett av kapitlene har den hensikt å være en direkte oppfølging av stortingsmeldingen *Om gjennomføringen av europapolitikk* (St.meld. nr. 23 (2005-2006)). I tillegg inneholder stortingsmeldingen et kapittel om Norges handlingsrom i EUs avtaleverket, samt prioriteringer og virkemidler i gjennomføringen av europapolitikken (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 3 og 4).

6.2.1 Innledning og utviklingstrekk i EU

Innledningsvis presenteres stortingsmeldingens grunnlag. I likhet med innledningen i *Om gjennomføringen av europapolitikken*, pekes det også her på at stortingsmeldingen har sitt

utgangspunkt i målsettingen om en aktiv europapolitikk som ble nedfelt i Stoltenbergs andre regjeringsplattform Soria Moria-erklæringene (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 5; St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5). Som stortingsmeldingens tittel synliggjør, er det EØS-avtalen, samt det øvrige avtaleverket med EU, som utgjør grunnpilaren i gjennomføringen av den norske europapolitikken. Innledningsvis fremholdes tre kjennetegn for Norges EØS-samarbeid, henholdsvis robusthet, fleksibilitet, samt en gjensidig ansvarsforståelse. *Robusthet* innebærer at Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen skal sikre «[...] likebehandling og forutsigbarhet for norske aktører, samt best mulig medvirkning i EUs prosesser» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 5). *Fleksibilitet* innebærer en forutsetning om at det «[...] tas tilbørlig hensyn til avtalepartens varierende behov og interesser i det løpende EØS-samarbeidet» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 5). En *gjensidig ansvarsforståelse* betyr i denne sammenhengen at «[...] alle avtaleparter følger opp EØS-avtalen på en korrekt og ansvarlig måte, som sikrer samarbeidets kvalitet og effektivitet» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 5). Målsettingen om en effektiv europapolitikk var også et gjennomgående element i Stoltenberg II-regjeringens første europapolitiske stortingsmelding *Om gjennomføringen av europapolitikken*.

Stortingsmeldingen rommer flere hovedformål for den norske europapolitikken. Det første og mest avgjørende siktemålet, er «[...] å bidra til en god forvaltning av avtaleverket med EU» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 6). Den fremste årsaken til at nettopp god forvaltning av EUs avtaleverk er av vesentlig karakter, er å muliggjøre handlingsrommet som Norge har i denne avtaleforbindelsen. Handlingsrom er et begrep som Stoltenberg II-regjeringen anvender i denne stortingsmeldingen om de ulike «[...] muligheter Regjeringen har til å påvirke hvordan norske foretak og norske borgere berøres av EØS og andre deler av samarbeidet med EU» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 5). Dette betyr at begrepet handlingsrom synes å få en tosidig betydning i denne sammenhengen. For det første omhandler handlingsrommet den norske statsforvaltningens mulighet til ytterligere påvirkning og innflytelse i EU-samarbeidet. Ett eksempel i denne forbindelse er hvordan Norge kan bearbeide og påvirke innholdet i EUs regelverk. For det andre innebærer denne bruken og tolkningen av begrepet handlingsrom nettopp hvordan, eller eventuelt i hvilken grad, Norges avtaleforbindelse med EU-regelverket skal implementeres, gjennomføres, og forvaltes på et nasjonalt nivå. For som stortingsmeldingen understreker, forutsetter en «[...] god forvaltning av Norges avtaler med EU [...] bevissthet om hvilket handlingsrom som til enhver tid eksisterer» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 6).

Det andre siktemålet som stortingsmeldingen fremhever, er Stoltenberg II-regjeringens ønske om en retningsendring i sin europapolitikk. Regjeringen ønsker med dette å «[...] rette hovedinnsatsen i europapolitikken inn mot områder av særskilt betydning for Norge» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 6). I dette arbeidet er det derfor viktig med økt kunnskap og informasjon, samt åpenhet og en god forvaltningskultur. I denne forbindelse trekker stortingsmeldingen linjene til Sejersted-utvalgets *Europautredning*, og påpeker at denne utredningen «[...] bidrar til et godt kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av europapolitikken» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 6). Sejersted-utvalget understreker at europapolitikken – i likhet med nordområdepolitikken – vært viktige satsningsområder i den norske utenrikspolitikken. Nordområdene løftes frem i stortingsmeldingen som et politikkområde som i stadig økende grad også anses å være av interesse for flere av EUs medlemsland (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 7). Det samme kan også sies om samarbeidet mellom Norge og de øvrige nordiske landene, særlig knyttet til nordområdepolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette er alle eksempler som illustrerer det integrerte europeiske samarbeidet.

Blant utviklingstrekkene som løftes frem, er det et særlig søkelys på den endring som nye medlemsland tilfører EU-systemet. De geopolitiske omveltningene i de sentrale og østlige deler av det europeiske kontinentet i løpet av 1990-tallet fremholdes som en viktig bidragsyter for «[...] en historisk mulighet til å virkeliggjøre visjonen fra etterkrigstiden om et fredelig og samarbeidende Europa» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 9). Integrasjonsprosessen og utvidelse av antall medlemsland har dermed bidratt til at det europeiske samarbeidet på tvers av de ulike geografiske landegrensene stadig utvikles både i dybde og omfang. Norge bidrar gjennom EØS-midlene, som betegnes som et solidaritetsbidrag, «[...] til å fremme samfunnsmessig og sosial utvikling i de nye medlemslandene» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 9). EUs utvikling har dermed gjennom integrasjonsrammen også en tilbakevirkende kraft og innvirkning på det norske samfunnet gjennom både samfunnsutvikling og politikk.

Et moment som spesielt fremheves i denne stortingsmeldingen, er knyttet til endringene som Lisboa-traktaten medførte i 2009. Med denne traktaten ble det opprinnelige søylestrukturen oppløst. Samtidig var Lisboa-traktaten et nødvendig tillegg med tanke på medlemslandsutvidelsen for de østeuropeiske EU-landene (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 9). Lisboa-traktaten betegnes dermed som en endringstraktat, og medførte dermed til at EUs traktater består av henholdsvis *Traktaten om den europeiske union* (TEU) og *Traktaten om den europeiske unions virkemåte* (TEUV). TEU innebefatter de fundamentale EU-prinsippene og EU-reglene. I tillegg til å omtale sentrale målsettinger og verdigrunnlag, omhandler TEU videre

viktige elementer som «[...] institusjonell struktur, forholdet til medlemsstatene og EUs borgere, kriterier for medlemskap og utmelding av EU» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 10). TEUV ble tidligere omtalt som *Traktaten om det europeiske fellesskap*. Etter endringene som Lisboa-traktaten medførte, innebefatter TEUV regler knyttet til EU-institusjonene, samt viktige politikkområder. FUSP, EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, er derimot plassert etter traktatsendringen under TEU (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 10).

Et resultat som kan skimtes etter endringen av Lisboa-traktaten, er økningen i de såkalte EU-byråene. Stortingsmeldingen fremholder at disse byråene har fått en større betydning og innflytelse når gjelder både utforming og gjennomføring av EUs regelverk. Det understrekes videre at også Norge er representert i flere av EUs byråer, og har «[...] møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett, i de byråene vi deltar i» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 11). Riktignok sikrer ikke EØS-avtalen automatisk sikret deltakelse i EU-byråene. EØS-landene må dermed igjennom en forhandlingsprosess for eventuell deltakelse i hvert enkelt EU-byrå.

6.2.2 Norges samarbeid med EU

Norge har sterke kulturelle og historiske bånd med de øvrige EU-medlemslandene. Sammenvevingen uttrykkes også gjennom den geografiske plasseringen, samt ved vårt syn på de verdier og rettigheter som danner fundamentet i det norske samfunnet. Dette fremholdes i stortingsmeldingen som hovedårsaken til at Norge har valgt å videreføre EU-samarbeidet og de øvrige «[...] avtalemessige forbindelsene med EU også på områder utenfor EØS-rammen» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 6). Denne utviklingen, blant annet på bakgrunn av et norsk initiativ, innebefatter dermed samarbeid på politiske områder knyttet til asyl og innvandring, justis og politi, samt utenriks- og sikkerhetspolitikk. Hovedintensjonen bak denne samarbeidsutviklingen er en erkjennelse av å være best mulig utrustet til å møte de omfattende politiske utfordringene på det europeiske kontinentet. Til tross for skiftende regjeringer og ulike regjeringskonstellasjoner – og med Stortingets støtte – har en utvikling av det europeiske samarbeidet vært en rettesnor i den norske europapolitikken (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 6).

EØS-avtalen er Norges viktigste samarbeidskanal med EU-systemet. I dette kapittelet retter stortingsmeldingen et særskilt fokus på hva avtaleverket som EØS-avtalen innebærer for Norges vedkommende. Historisk trekkes linjene tilbake til Norges deltakelse i frihandelsavtalen mellom daværende EF og EFTA-landene fra 1973. Den gang omhandlet

avtaleverket hovedsakelig industrivarer og tollavvikling. Etter Enhetsaktens ikrafttredelse i 1987 ble fundamentet dannet for det vi i dag omtaler som det indre marked.

Formålet var å avvikle handelshindringer og gjennom felles regler etablere fritt varebytte og fri bevegelighet av kapital, tjenester og personer (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 14).

EØS-avtalens hovedformål fremstår i denne sammenheng som et bindeledd mellom EFTA-landene og EØS-landene på den ene siden og EU-systemets indre marked på den andre siden. Resultatet ble en avtale som på mange måter «[...] skaper et ensartet økonomisk samarbeidsområde mellom EU og EØS/EFTA-landene» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 14). Det mest sentrale elementet i denne avtalen er den gjensidige behandlingen av Norges borgere og bedrifter og EUs borgere og øvrige bedrifter i EUs medlemsland.

Et annet viktig element i tilknytning til Norges deltakelse i det indre marked, er de ulike programområdene – noe som også gjelder «[...] utenfor regelverket for de fire friheter» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 14). For Norges vedkommende omhandler dette for eksempel EU-programmer knyttet til utdanning og utveksling av studenter, forskning og utviklingsarbeid, samt kunnskapsutvikling og kunnskapsproduksjon. Dette kan også omfatte programområder som står i tilknytning til folkehelse, likestilling og miljø- og klima-spørsmål. På denne måten innehar disse programmene en «[...] viktig rolle i politikkkutforming i EU og er dermed også en sentral kanal for norske myndigheter» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 14). Dette er enda et illustrerende eksempel for hvordan EU på sett og vis legger føringer for den norske politikkkutforming. Stortingsmeldingen fremholder særlig tre EU-programmer hvor Norge var en sentral deltaker. Disse programmene omhandler tidsperioden fra 2007 til 2013. Det første EU-programmet er knyttet til *forskning og teknologiutvikling*, og har som hovedformål «[...] å bidra til å gjøre EU til verdens ledende forskningsområde» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 15). *Livslang læring* (LLP) er det andre EU-programmet, som søker å «[...] bidra til økt utveksling, samarbeid og mobilitet mellom utdanningssystemene i Europa» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 15). Det tredje og siste programmet som stortingsmeldingen løfter frem i denne sammenheng er knyttet til *konkurranssevne, innovasjon*, samt å bedre bedriftenes *finansiering*.

Stortingsmeldingen løfter frem viktige politiske områder som EØS-avtalen derimot *ikke* omfatter. Det mest sentrale politikkområdene er knyttet til den økonomiske og monetære unionen, samt politiske områder som bistand, toll, handels-, landbruks- og fiskeripolitikk. I tillegg har Norge en egen EU-avtale når det gjelder utenriks- og sikkerhetspolitikk, deriblant i tilknytning til FUSPs avtaleverk, som er EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det

justispolitiske området dekkes for Norges vedkommende av Schengen-avtalen (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 16 og s. 29). Schengen-samarbeidet er en samarbeidsavtale som ble etablert i 1985 og som bestod av de europeiske landene Luxembourg, Belgia, Nederland, Tyskland og Frankrike. Denne samarbeidsavtalen hadde opprinnelig et todelt formål. For det første skulle denne samarbeidsavtalen sørge for at det ble et nærere samarbeid omkring såkalt *grenseoverskridende kriminalitet* mellom Schengen-landene (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 27). For det andre sørget Schengen-avtalen for opprettelsen av et «[...] reisefrihetsområde der personkontrollen på grensen mellom de deltakende land ble avskaffet [...]» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 27). De nordiske landene hadde på sin side hatt en passunion siden 1954. Sammen med Island og de øvrige nordiske EU-landene, ble Norge innlemmet i Schengen-samarbeidets avtaleverk i 1996 (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 27).

6.2.3 Oppfølging av *Om gjennomføring av europapolitikken*

Stortingsmeldingen innehar et eget kapittel som foretar en oppfølging av *Om gjennomføringen av europapolitikken* som ble fremlagt i juni i 2006, og har fungert som «[...] Regjeringens styringsverktøy i europapolitikken» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 32). Dette kapittelet fremstiller fem tiltak som tydelig gjenspeiler handlingsplanen fra stortingsmeldingen *Om gjennomføringen av europapolitikken*. Det første tiltaket er knyttet til tydelige og tidlige politiske prioriteringer. Sentralt i dette tiltaket er målsettingen å fremme de norske interessene, og samtidig «[...] prioritere innsats i saker som er spesielt viktige for Norge» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 32). Her pekes det på arbeidsprogrammene som et konkret tiltak for å ivareta norske interesser i EU- og EØS-saker. Det andre tiltaket er rettet mot samordning og utnytting av muligheter. Samordning er viktig for at forvaltningsarbeidet kan «[...] fremstå mest mulig samlet og tydelig i møter med EU og EUs medlemsland» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 32). For det andre er det viktig å fremstå samlet på forvaltningsnivå, ettersom mange «[...] EU-rettsakter berører flere departementer, og det er en økende tendens i EU til sektorovergripende tiltak og bredere lovgivningspakker» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 32). Det tredje tiltaket peker direkte på EØS-avtalen og gjennomføringen, forvaltningen og etterlevelsen av avtaleverket. EØS-avtalens hovedprinsipp er nettopp «[...] at regelverket skal gjennomføres og etterleves på en ensartet måte i hele EØS-området» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 34). I dette arbeidet innehar også det norske lokale og regionale forvaltningsnivå en viktig oppfølgingsoppgave når det gjelder forpliktelser knyttet til EØS-avtalens etterlevelse som tjenesteytere på kommune- og fylkes-

nivå. Kompetanseløft er det fjerde tiltaket, som søker å styrke EU- og EØS-kunnskapen blant ansatte i forvaltningen. «Mange departementer og etater gjennomfører også egne opplæringstiltak om EU/EØS, og da gjerne med vektlegging av sektorspesifikke temaer» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 35). Det femte tiltaket kan betraktes som en forlengelse av kompetanseløfttiltaket, med flere europapolitiske dialogfora og økt åpenhet. Slike dialogfora åpner for debattklima om felles interessesaker, og skal således bidra «[...] til å fremme dialog, kunnskap og debatt om utviklingen av EU og konsekvenser for Norge [...]» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 35). Som et ledd i dette tiltaket, ble EU/EØS-håndboken lansert. EU/EØS-håndboken «[...] gir en oversikt over institusjoner og beslutningsprosesser i EU og EØS, samt retningslinjer for forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 36). Håndboken er ment å fungere som et hjelpemiddel for forvaltningsansatte på regionalt og lokalt nivå, arbeids- og næringsliv eller andre organisasjoner.

6.2.4 Muligheter og handlingsrom

Når det gjelder Norges avtaler med EU benytter stortingsmeldingen et eget kapittel til å synliggjøre hvilke muligheter og handlingsrom dette innebærer. Det er en overordnet målsetting hos Stoltenberg II-regjeringen i arbeidet med å fremme Norges aktive europapolitikk, og samtidig sørge for at de norske interessene blir ivaretatt og forvaltes på en formålstjenlig måte. Viktigheten av EØS-avtalen understrekes imidlertid fra Stoltenberg II-regjeringens side i denne stortingsmeldingen. Regjeringens vurdering av EØS-avtalens relevans og nytteverdi er knyttet til den økonomiske utviklingen. For det første er EØS-avtalen en sentral og forutsigbar bidragsyter for Norges økonomiske samarbeid internasjonalt. For det andre betraktes EØS-avtalen som viktig når det gjelder utvikling og samarbeid for det norske næringslivet og utenrikspolitiske handelsforbindelser (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 22).

Arbeidet med å forvalte EUs- og EØS avtaleverk og dermed utnytte Norges handlingsrom, innebærer en todelt målsetting. For det første ønsker Stoltenberg II-regjeringen å utøve «[...] de muligheter Norge har til å påvirke regelverksutviklingen i EØS og på Schengen-området» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 37). For det andre er det en målsetting å benytte dette mulighetsrommet når det gjelder EU- og EØS-regelverkets gjennomføring og implementering i det norske rettssystem (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 37). Medvirkning i en *tidlig fase* av utformingen av EU-politikk og EU-regelverk er et helt avgjørende stikkord i denne sammenhengen. Formuleringen tidlig fase i politikk- og regelverksutformingen betyr «[...]

forberedelsen av Kommisjonens forslag og de innledende diskusjonene i Rådet og Europaparlamentet» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 37). Norges påvirknings- og mulighetsrom innskrenkes derimot når beslutningsprosessen er på et senere stadium i EU-systemet og EØS-samarbeidet. Når det gjelder Schengen-samarbeidet, har Norge et tettere mulighetssamarbeid i utformingen av politikk og regelverk. Tidlig involvering står også her sentralt i den norske målsetting, slik at betraktninger og synspunkter kan fremmes «[...] før premissene for den videre beslutningsprosessen er lagt» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 37). Dette anses dermed som et fruktbart tiltak for å ivareta norske interesser i både regelverksutformingen og i den avgjørende beslutningsprosessen.

Stortingsmeldingen fremhever to særskilte virkeområder i EØS-avtalens anvendelse for Norges vedkommende. Det første virkeområdet er knyttet til *EØS-avtalens saklige virkeområde* (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 40). Handlingsrommet for å nå denne målsettingen består i et samarbeid som omfatter «[...] fritt varebytte og fri bevegelighet av personer, tjenester og kapital, opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vrís og at reglene praktiseres på samme måte [...]» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 40). Samarbeidet skal videre omfatte politiske områder som forskning- og utdanningspolitikk, miljø- og klimapolitiske spørsmål, samt sosialpolitikk. Hovedformålet – som er EØS-avtalens kjerne – er at avtaleverket skal implementeres og gjennomføres så enhetlig som mulig for hele EØS-området. Det er to årsaker til at dette er blant det viktigste av EØS-avtalens hovedprinsipp. Den første årsaken er nettopp et enhetlig EØS-regelverk. Den andre årsaken er knyttet til konkurransevilkårene, som skal være likeverdige for EØS-området. Begge disse årsakene er gjennomgripende og avgjørende for at EØS-borgere skal oppleve regelverket og dets innlemmelse som forutsigbart (Meld. St 5 (2012-2013), s. 43).

Det er imidlertid viktig å merke seg at stortingsmeldingen understreker at dette handlingsrommet innehar geografiske begrensninger. Dette omtales som *EØS-avtalens geografiske virkeområde* (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 41). EØS-avtalens virkeområde er avgrenset til det såkalte *Kongeriket Norges territorium*. I denne sammenhengen tas det utgangspunkt i folkerettens tolkning av formuleringen territorium. Det betyr at EØS-avtalen omfatter det som omtales som «[...] Norges landterritorium, indre farvann og territorialfarvann, men ikke økonomisk sone, kontinentalsokkel eller det åpne hav» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 41). EØS-avtalens rammeverk omhandler dermed ikke Svalbard.

Stortingsmeldingen fremhever imidlertid – med rette – at Norges avtaleverk med EU kan føre til enkelte demokratiske utfordringer med tanke på politikktutformingen, samt gjennomføringen

og iverksettelsen av de politiske vedtakene. Med henvisning til Sejersted-utvalgets utredning påpekes følgende:

Gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene har Norge forpliktet seg til å overta politikk og regler fra en organisasjon der man ikke er medlem og ikke har stemmerett (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 23).

Dette fremstår som en utfordring fordi det innebærer i praksis at den norske statsforvaltningen ikke har det samme myndighetsansvar for EUs politikk og regelverk, i motsetning til EUs medlemsland. Det betyr at det norske myndighetsansvaret hovedsakelig er «[...] knyttet til hvilke deler av denne politikken og regelverket myndighetene ønsker inntatt i Norges avtaleverk med EU [...]» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 23). Dernest vil det være en ytterligere utfordring med tanke på hvordan dette avtaleverket implementeres og forvaltes i det norske samfunnet og for norske borgere. I innlemmelsen av EUs rettsakter og direktiver, vil handlingsrommet «[...] variere avhengig av måten direktivets bestemmelse er utformet på» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 46). EØS-avtalens juridiske handlingsrom i den norske lovgivningstradisjon åpner dermed for ulike tolkningsgrader og hvordan dette skal gjennomføres på best mulig – og mest enhetlig – måte i det norske samfunnet.

6.2.5 Prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk

Stortingsmeldingen fremmer sentrale prioriteringer og virkemidler omkring politikkområder som er viktige i forhold til gjennomføringen av den norske europapolitikken. For Norge sin del er det ivaretagelse av de norske interessene i EU-samarbeidet som er det viktigste elementet, særlig når det gjelder utforming av EU-regelverk og EUs øvrige politikk. Et økt kunnskapsgrunnlag skaper et viktig fundament for gjennomføringen av EU-regelverket, som skal «[...] gjennomføres nasjonalt til rett tid og på en måte som sikrer et velfungerende indre marked» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 61). Dette er spesielt relevant både når det gjelder norsk næringslivet, samt for mulighetsrommet til å utnytte og forvalte verdiskapningen det indre markedet skaper.

Stortingsmeldingen fremholder fem fundamentale virkemidler i gjennomføringen av den norske europapolitikken. Inkludering, dialog og åpenhet i de politiske prosessene i Norges EØS-samarbeidsavtale med EU er grunnleggende elementer som er gjenkjennbare både fra stortingsmeldingen *Om gjennomføringen av europapolitikken* og fra Stoltenberg II-regjeringens politiske plattform, *Soria Moria-erklæringen*. Det første virkemiddelet er – ikke

overraskende – knyttet til nettopp *informasjon* og *kunnskap*. Økt kunnskap og informasjon bidrar til økt dialog, noe som både er viktig ettersom Norges «[...] forhold til våre europeiske partnere og det europeiske fellesskapet gjennom vårt avtaleverk berører de fleste deler av det norske samfunn» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 74). Det understrekes i denne sammenhengen at faktabasert kunnskaps- og informasjonsmateriell skal tilrettelegges for undervisning også på de ulike klassenivåene i grunnskolen og videregående opplæring. Økt kunnskap og styrket kompetanse betraktes som en viktig faktor for å ivareta og få et best mulig utbytte av det handlingsrommet den norske forvaltningen har på de ulike forvaltningsnivå i tråd med EU- og EØS-regelverket (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 79).

Åpenhet og *involvering* er det andre virkemiddelet. Stoltenberg II-regjeringen betrakter dette som viktig i forhold til kunnskapsinnhenting, gjennom «[...] hvordan privatpersoner, organisasjoner, næringsliv og det lokale og regionale forvaltningsnivået blir berørt av nye initiativ fra EU» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 75). På denne måten får norske samfunnsaktører en påvirkningsmulighet i utformingen av norsk europapolitikk, samt å fremme den norske interessene. *EU/EØS-kompetanse i forvaltningen* er det tredje virkemiddelet. Dette virkemiddelet er rettet mot økt kunnskap om de enkeltstående politiske fagområdene. I denne sammenheng innebærer dette også større kompetanse om EUs ulike institusjoner og hvordan nærliggende beslutninger fattes. Mer konkret er dette virkemiddelet rettet mot på forvaltningens «[...] EU/EØS-rettslig kompetanse, språkkunnskaper, innsikt i møtekultur og evne til å bygge nettverk» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 76). En kompetanseøkning på denne type kunnskapsferdigheter er avgjørende for å bruke Norges handlingsrom, samt å gjennomføre europapolitikken og iverksette nødvendig EØS-regelverk. Det understrekes at dette virkemiddelet innebefatter alle deler av forvaltningsnivåene, også regional og lokalt (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 76).

Det fjerde virkemiddelet er en *god samordning i forvaltningen*. Dette fremstår ifølge stortingsmeldingen som et økende behov på bakgrunn av tilveksten av EUs *sektorovergripende initiativ og regelverk* (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 77). Styrket samordning og koordinering av statsforvaltningen og departementene seg imellom, fremholdes som en målsetting for Stoltenberg II-regjeringen gjennom dette virkemiddelet. Det understrekes riktignok at hver enkelt statsråd innehar det «[...] politiske og konstitusjonelle ansvar for de ulike saksområdene [...]» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 77). Det femte og siste virkemiddelet er et *gjensidig ansvar for god forvaltning*. Dette er et virkemiddel som rommer flere konnotasjoner knyttet til økt EU-kunnskap, og kan kort oppsummeres i tre punkter. For det første er økt EU-kunnskap viktig

ettersom den norske forvaltningen må forholde seg til de ulike EU-institusjonene, slik at EØS-avtalens grunnleggende prinsipper ivaretas. For det andre er et økt kunnskapsgrunnlag om EU særlig viktig når det gjelder Norges deltakelse i de ulike ekspertgruppene og EU-byråene. Dette er avgjørende både for opprettholdelsen av EØS avtalegrunnlag, men også for å ivareta de norske interessene i det europeiske samarbeidet. For det tredje kan økt kunnskap åpne for et større handlingsrom og dialog som både favner og gagnar begge sider av avtaleverket (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 78).

Regjeringen fremholder disse fem virkemidlene som grunnleggende faktorer i gjennomføringen av norsk europapolitisk utforming, ettersom det vil «[...] øke kvaliteten på norske posisjoner og bidra til økt politisk bevissthet om saker under utvikling i EU» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 74). Et godt kunnskapsgrunnlag, informasjonsflyt og åpne informasjonskanaler om Norges tilknytningsavtaler med EU vil være avgjørende. I arbeidet med den norske europapolitiske utformingen, er det ifølge stortingsmeldingen viktig å «[...] styrke det demokratiske grunnlaget [...]» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 74). Det understrekes at kan gjøres ved nettopp mer åpenhet og dialogssamarbeid, samt økt kunnskap og samfunnsdebatt omkring EU- og EØS-innvirkningen for det norske samfunnet.

6.3 Oppsummering

Dette kapittelet har i sin helhet forsøkt å besvare masteroppgavens tredje analytiske spørsmål om hvordan den europeiske integrasjonen legger føringer for den norske politikktutformingen slik det uttrykkes i de to stortingsmeldingene. Stortingsmeldingene, som har vært mitt diskursive analysemateriale, ble fremlagt av Stoltenberg II-regjeringen i henholdsvis juni 2006 og oktober 2012. I hovedsak har stortingsmeldingene synliggjort daværende Stoltenberg II-regjeringens europapolitiske målsetting og forvaltning av avtaleverket mellom Norge og EU gjennom EØS-avtalen.

I det følgende vil jeg peke på tre utfordringer som disse to stortingsmeldingene løfter frem. Disse utfordringene er valgt for nettopp å skissere diskursanalytiske «[...] *kognitive og normative rammer* som ligger under og gir retning til politikken på et bestemt politikkområde» (Mathisen, 1997, s. 18). Disse diskursanalytiske rammene illustrerer dermed «[...] *grunnleggende oppfatninger og vurderinger* av politikkenes gjenstandsområde» (Mathisen, 1997, s. 18). Utviklingen av norsk europapolitikk er den første utfordringen. Den andre

utfordringen er knyttet til to gjennomgående begreper i begge stortingsmeldingene – henholdsvis kunnskap og kompetanse. Disse begrepene forekommer nærmere 160 ganger i ulike formuleringskonstellasjoner i de to stortingsmeldingene som jeg har analysert. Den tredje utfordringen står i tilknytning til hvilket handlings- og mulighetsrom, både når det gjelder EUs utvikling og i Norges EU-tilknytning.

Den første utfordringen er knyttet til hva stortingsmeldingene samlet og hver for seg forteller om selve utviklingen av den norske EU-politikken. Samlet synliggjør begge stortingsmeldingene målsettinger for både utøvelse og gjennomføring av norsk europapolitikk. Begge stortingsmeldingene forankres innledningsvis i Soria Moria-erklæringene. I tillegg til at den norske europapolitikken er «[...] et av våre satsningsområder i utenrikspolitikken» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5). Denne stortingsmeldingen understreker med dette at målsettingen innebærer en forbedring av å mulighetsutnyttelse på politiske områder som er viktige for Norge. Stortingsmeldingen fra 2012 fremholder det samme budskapet, med målsettingen om å «[...] føre en aktiv europapolitikk og arbeide målrettet for å ivareta norske interesser overfor EU» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 5).

Det bør strengt tatt tas med i betraktningen at det bare er noen få år som skiller mellom disse to stortingsmeldingene. Det er dermed nærliggende å anta at kontrastene hadde vært tydeligere dersom en av stortingsmeldingene hadde vært publisert i løpet av siste to årene. Like fullt er det verd å merke seg at stortingsmeldingen fra 2012 innehar et tilbakeskuende blick på stortingsmeldingen fra 2006 når det gjelder selve gjennomføringen av europapolitikken. Begge stortingsmeldingene peker på hvordan utviklingen har endret seg som følge av økt globalisering. Stortingsmeldingene viser i denne sammenhengen til nye EU-medlemskap, noe som fører til et enda mer mangfoldig EU-system. Eksempler som fremholdes er Finanskrisen, samt økt økonomisk globalisering og handel på tvers av kontinenter. I tillegg løftes sikkerhetspolitiske og justispolitiske frem som elementer som har ført til en endring av EUs dagsorden. Disse utfordringene som er med på å forme og utvikle EU og den europeiske integrasjonsprosessen, påvirker dermed den norske politikktutforming.

Den andre utfordringen er knyttet til kunnskap og kompetanses, som fremstår som to hovedbegreper som er gjennomgående i begge stortingsmeldingene. Med disse begrepene menes i stortingsmeldingene *kunnskap og kompetanse om EU og EØS-avtalen*. Stortingsmeldingen fra 2006 påpeker viktigheten med økt kunnskap og kompetanse, nettopp for å «[...] bygge politisk og faglig kapital i relasjonen til EUs institusjoner» (St.meld. nr. 23

(2005-2006), s. 6). Denne stortingsmeldingen fremhever et behov for et kompetanseløft av forvaltningens kompetanse. Behovet for kompetanseløft støttes fremdeles seks år senere. Stortingsmeldingen fra 2012 viser til en Difi-undersøkelse fra 2008, som understreker at kompetanseløftet er en del av en gradvis prosess, med et fortsatt behov for forbedring. Dette er et moment som også EØS-utredningen løfter frem – med henvisning til NUPI-undersøkelsen fra 2019 (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 35; NOU 2024: 7, s. 119).

I tillegg til å rette søkelys på økt EU- og EØS- kunnskap og kompetanse, står begrepene i tilknytning til selve innlemmelsen og implementeringen av EU- og EØS-regelverk- og lovgivning for Norges rettslige forpliktelser. For Norge – som ikke-medlemsland – får dette juridiske utfordringer ettersom EØS-retten får forrang for norsk rett. Stortingsmeldingen fra 2012 løfter dette frem som en særlig utfordring for Norges vedkommende, ettersom EU stadig vedtar «[...] rettsakter som faller delvis innenfor og delvis utenfor EØS-avtalen» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 42). Det løftes frem to årsaker til dette. For det første er denne utfordringen knyttet til EUs økende sektorovergrepene samarbeidsmetode. For det andre har endringer i enkelte av EU-traktatene ført til at den «[...] opprinnelige parallelliteten mellom EUs traktatbestemmelser og EØS-avtalen utviskes gradvis» (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 42). Dette er igjen en utfordring for Norge som nettopp har EØS-avtalen som sin viktigste EU-tilknytning. Denne utfordringen kan i så måte sees i sammenheng med det neste punktet som omhandler handlingsrommet og mulighetsrommet.

Den tredje utfordringen som stortingsmeldingene synliggjør, er mulighets- og handlingsrom. I tidsperioden mellom de to stortingsmeldingene har det foregått enkelte traktatsendringer, som har ført til endringer i EU-systemet. Særlig utslagsgivende har endringene som Lisboa-traktaten medførte. Hovedårsaken til Lisboa-traktatens endringer var todelt. For det første var det en målsetting med medlemskapsutvidelse for de østlige deler av Europa. For det andre – og som masteroppgavens fjerde kapittel har forsøkt å synliggjøre - medførte Lisboa-traktaten til konstitusjonelle endringer i EU-systemet. Den viktigste systemendringen i så måte var opphøringen av den opprinnelige søyle-strukturen fra Maastricht-traktaten. Bortfallet av denne søyle-strukturen førte også til endringer i EUs handlingsrom i tilknytning til prosedyrer for å fatte beslutninger.

7 Avsluttende refleksjoner

Den overordnede tematikken for denne masteroppgaven har vært europeisk integrasjon, EUs historiske og institusjonelle utvikling og Norges tilknytningsforhold til EU. Min motivasjon var todelt, men bunner samtidig samlet sett ut i en søken etter økt forståelse og et bredere kunnskapsgrunnlag. For det første ønsket jeg å få en bedre forståelse av Norges tilknytningsforhold til EU som ikke-medlemsland gjennom EØS-avtalen. For det andre ønsket jeg å ta utgangspunkt i Europautredningens oppfordring om et økt kunnskapsgrunnlag om hva EU er og ikke er og hvordan EU som politisk system både påvirker og legger føringer for den norske politikkutforming. Resultatet foreligger her. Samlet har masteroppgaven forsøkt å besvare følgende forskningsspørsmål:

Hvordan legger europeisk integrasjon føringer for norsk politikkutforming?

Som et ledd i å besvare forskningsspørsmålet, formulerte jeg tre analytiske spørsmål:

Analytisk spørsmål 1: Hva kjennetegner europeisk integrasjon, og hvordan har den europeiske integrasjonsprosessen vokst frem med utgangspunkt i opprettelsen og utviklingen av Den europeiske union?

Analytisk spørsmål 2: Hvordan er Norge tilknytningsforhold til Den europeiske Union?

Analytisk spørsmål 3: Hvordan legger europeisk integrasjon gjennom EØS-avtalen føringer for den norske politikkutforming slik det uttrykkes i St.meld. nr. 23 (2005-2006). *Om gjennomføring av europapolitikken* og Meld. St. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk?*

I det følgende vil jeg sammenfatte hovedtrekkene i masteroppgaven. Derneøst ønsker jeg å peke på mulige innfallsvinkler for videre forskning omkring denne tematikken.

7.1 Oppsummering

Som nevnt i innledningskapittelet, var mitt opprinnelige utgangspunkt for denne masteroppgavens tematikk å velge europeisk integrasjon og Norges samarbeidstilknøytning til EU som overordnet tematikk. Formålet var – som nevnt – å få et økt kunnskapsgrunnlag

omkring denne tematikken. Av den grunn startet nettopp arbeidet med denne masteroppgaven med å fremskaffe relevant forskningslitteratur knyttet til europeisk integrasjon og Norges forhold til EU. Ved hjelp at denne litteraturen (og stortingsbiblioteket) ble syv offentlige styringsdokumenter fremtredende med tanke på min tematikk for masteroppgaven. Disse dokumentene bestod av to NOU'er (NOU 2012: 2; NOU 2024:7) og fem stortingsmeldinger (St.meld. nr. 61 (1986-1987); St.meld. nr. 12 (2000-2001); St.meld. nr. 27 (2001-2002); St.meld. nr. 23 (2005-2006); Meld. St. 5 (2012-2013)). Dette dokumentutvalget ble ytterligere innskrenket til å omhandle *Om gjennomføringen av europapolitikken* (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 5) og *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk* (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 5) som utgjorde masteroppgavens diskursanalytiske materiale.

Masteroppgavens andre kapittel presenterte min forskningsmetodiske innfallsvinkel. Jeg valgte å benytte diskursanalyse som analyseverktøy for de to stortingsmeldingene. Diskursanalyse som forskningstradisjon innehar flere ulike retninger, som alle kan bidra med ulike diskursanalytiske innfallsvinkler. Min innfallsvinkel har vært å analysere stortingsmeldinger i sin politiske og samfunnsmessige kontekst. På denne måten har analys materialet ytterligere avgrenset i både tid og rom, noe som former et diskursanalytisk rammeverk. Jeg valgte denne innfallsvinklingen, ettersom min hovedintensjon var å skaffe et kunnskapsgrunnlag om masteroppgavens tematikk. Samtidig er jeg klar over at andre diskursanalytiske tilnærminger kunne ha bidratt til andre formål. Eksempelvis kunne diskursteorien til Laclau og Mouffe vært benyttet til å analysere stortingsmeldingenes hegemoniske og antagonistiske begreper. I og med at deres diskursteori også betraktes som en politisk teori-tilnærming, fremstod det for meg som for omfattende for denne masteroppgaven. Mathisens (1997) tilnærming til diskursanalyse fortonet seg av den grunn som bedre egnet til dette prosjektet med å frembringe et kunnskapsgrunnlag.

Teoretiske integrasjonsperspektiver ble kartlagt i masteroppgavens tredje kapittel. Disse teoriperspektivene har søkt å kaste lys over – og ikke minst – forklare ulike sider ved den europeiske integrasjonsprosessen. I tillegg har disse teoriperspektivene bidratt til å belyse ulike innfallsvinkler til å forstå EUs politiske og institusjonelle oppbygging og tilhørende påvirkningskraft. Teorikapittelet har derfor stått i nær forbindelse med masteroppgavens fjerde kapittel, omhandlet europeisk integrasjon, samt EUs historiske og institusjonelle utvikling.

Masteroppgavens femte kapittel presenterte Norges tilknytningsforhold til EU. I dette kapittelet ble ulike faser i prosessen frem til EØS-avtalens ikrafttredelse illustrert. I tillegg har andre avtaleinngåelser som Schengen-avtalen og EFTA-samarbeidet blitt eksemplifisert. Utfordringer knyttet til utenforskapets diskurs har blitt belyst. I denne sammenhengen står nettopp EØS-rettens forrang i en særstilling.

Masteroppgavens analysekapittel og dens gjennomgang av de to europapolitiske stortingsmeldingene synliggjorde at den europeiske integrasjonen og Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen åpenbart legger føringer for den norske politikktutforming. Dette er strengt tatt ikke en særlig oppsiktsvekkende observasjon. Derimot er det noe mer forunderlig at det til stadighet gjentas i det offentlige ordskiftet at det ikke er mulig å gjennomføre en politisk debatt omkring Norges tilknytningsforhold til EU fordi man ikke har nok kunnskap om tematikken. Enkelte EU-forskere, deriblant McCormick (2021) og Tömmel (2014), påpeker at mangelen på kunnskap om EU – EUs kunnskapsunderskudd – kan føre til demokratiforståelsen forvitrer (McCormick, 2021, s. 88).

Ved veis ende med masterskriving i denne omgang, slår det meg imidlertid at disse to stortingsmeldingene sier vel så mye om hva Norges avtaleverk med EU innebærer, som de sier hvordan den europeiske integrasjonsprosessen og EU legger politiske føringer og dermed påvirker den norske politikktutforming. Nettopp det faktum at EU legger føringer for den norske politikktutforming, er jo nærmest symptomatisk for den europeiske integrasjonsprosessen. Uavhengig av en nasjons EU-medlemskap – et lands statsforvaltning så vel som landets borgere – påvirkes på ulike måter og i ulikt omfang av EUs rammeverk og lovgivning. Det er jo også nettopp dette som er et eksempel på den snikende integrasjonen – for å bruke Ryes (2022) velformulerte begrepsoversettelse. Denne integrasjonen av EUs regelverk og lovgivningsgrunnlag er det som i praksis får betydning for den norske politikktutforming og som skjer i det «dagligdagse og skjulte», er kjernen i definisjonen av snikende europeisk integrasjon. Mange rettsakter innlemmes for eksempel i norsk politikk uten å være på dagsorden på Stortinget.

Av den grunn, har en av de mest overraskende observasjonen arbeidet med denne masteroppgaven vært, nettopp det store fokuset på behovet for økt kunnskap og kompetanse omkring EU-tematikk. Den norske EU-litteraturen påpeker dette allerede innledningsvis i sine forskningsbidrag. Dette er også et fremtredende moment i både de to stortingsmeldingene som

jeg har analysert, samt i Europautredningen fra 2012 og EØS-utredningen fra 2024. På bakgrunn av denne observasjonen, har det ført til noen refleksjoner omkring videre forskning.

7.2 Veien videre

Ulike problemstillinger knyttet til EU som politisk system, og EUs implikasjoner for øvrig, er utvilsomt et område hvor det eksisterer mye forskning allerede. Jeg vil likevel peke på noen områder som fremstår for meg som relevante for videre forskning knyttet til denne masteroppgavens tematikk.

For det første hadde det vært spennende å se alle EU-relaterte stortingsmeldinger i en sammenheng og dernest analysere disse opp mot hverandre og se på utviklingen de siste 20-25 årene. Dette hadde muligens synliggjort større endringer i tiden før og etter EØS-avtalens ikrafttredelse, og hvordan nettopp disse endringene påvirket forvaltningssystemets rollefordeling, samt den norske europapolitikken. En annen vinkling i denne sammenhengen, kunne vært å ta utgangspunkt i et diskursanalytisk og komparativt perspektiv og studere Europautredningen fra 2012 og den tilhørende stortingsmeldingen *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk* (Meld. St. 5 (2012-2013)) opp mot hverandre. I hvilken grad har stortingsmeldingen imøtekommet de konkrete anbefalingene fra Sejersted-utvalget og Europautredningen? Har den daværende Stoltenberg II-regjeringen tatt Sejersted-utvalgets arbeid med Europautredningen til etterretning, og hvordan synliggjøres dette i stortingsmeldingen fra 2012?

For det tredje hadde det vært interessant å analysere og sammenligne Europautredningen fra 2012 og EØS-utredningen fra 2024 opp mot hverandre, og identifisere likheter og ulikheter. Kan man skimte endringer i hvordan disse offentlige utredningene fremstiller Norges forhold til EU, og har det skjedd noen endringer i årenes løp fra 2012 til 2024? Både EU, Europa og Norge har endret seg på disse årene. Har dette fått innvirkning på hvordan Norges tilknytningsforhold til EU fremstilles i disse to NOU'ene? Et svært sentralt punkt i Sejersted-utvalgets Europautredning er nettopp behovet for et økt kunnskapsgrunnlag i det norske samfunnet om både EU generelt og Norges forhold til EU spesielt. Av den grunn – og med dagens utvikling – hadde dette vært en spennende sammenligning. Utfordringene med alle disse tre momentene er at analyse materialet vil raskt bli stort og omfattende – mye større enn det jeg har klart å innlemme i denne masteroppgaven.

Når det gjelder de ulike politiske områdene, hadde dette vært en vikling som det hadde vært interessant å utforske videre. Særlig stortingsmeldingen *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU* belyser flere viktige politikkområder og hvilke føringer som EU- og EØS-samarbeidet legger for norsk sammenheng. Arbeidsliv, energi, klima og miljø er alle slike eksempler. Det rettes også et blikk på den norske regional- og distriktpolitikken. Et annet nærliggende eksempel på et slikt politisk område er utdanningspolitikken, og da særlig med tanke på reformer, internasjonalisering av utdanning, samt høyere utdanning, kunnskapsproduksjon og kunnskapssamarbeid på tvers av geografiske landegrenser. Å studere hvordan EU- og EØS-samarbeidet konkret opererer som premissleverandør for den norske politikktutforming på disse politiske områdene ville absolutt vært av både interesse og relevans som videre forskningsmateriale. I denne forbindelse kunne en innfallsvinkel være å studere læreplaner og undersøke i hvilken grad det har foregått endringer i kompetansemål, slik som både Europautredningen og EØS-utredningen påpeker.

En siste vikling som har fanget min interesse på mot slutten av skriveprosessen står i tilknytning til EU- og EØS-rettens forrang. Å benytte en mer rettssosiologisk innfallsvinkel og analyse av de implikasjoner som EU- og EØS-rettens forrang medfører for den norske befolkningen, samt de tilsiktede og ikke-tilsiktede virkninger. Dette kunne føre til et større forståelsesgrunnlag av EUs rammeverk og lovgivning, som den snikende europeiske integrasjonen medfører for den norske befolkningen på hverdagslig basis.

Med tanke på EØS-avtalen som Norges viktigste folkerettslige avtaleinngåelse, åpner også denne vinklingen for interessante forskningsperspektiver. Hvordan de konkrete beslutningsprosessene fungerer i praksis, samt formidling av norske interesser, med tanke på den norske EU-delegasjon, er et eksempel (Meld. St. 5 (2012-2013), s. 77). Et annet spørsmål er om hvorvidt det i dagens medie- og politikkbilde kan skimtes konturene av begynnende diskursiv definisjonskamp om hvorvidt Norges EU-tilknytning gjennom EØS-avtalen er tilstrekkelig i en politisk urolig tidsepoke. Eksempelvis gjelder dette Norges rolle inn mot EU-systemet som ikke-medlemsland (Eriksen & Fossum, 2014, s. 220). Norges EU-tilknytning gir en innlemmelse som åpner for faglige innspill i saksforberedelser til Europakommisjonen. I tillegg har norske representanter i EU-byråer «[...] møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett» (St.meld. nr. 23 (2005-2006), s. 16). Nettopp det faktum at Norges EU-tilknytning ikke gir stemmerett, samtidig som det forplikter til innlemmelse av regelverk og lovgivning, illustrerer demokratiske utfordringer som både Europautredningen og EØS-utredningen påpeker (NOU 2012: 2, s. 835; NOU 2024: 7, s. 16). I hvilken grad dette faktisk kan gjenspeile

en definisjonskamp omkring Norges rolle – forstått ut ifra Laclau og Mouffes diskursteori – faller utenfor masteroppgavens anliggende i denne omgang.

Fra regjeringshold argumenteres det – som masteroppgaven har forsøkt å belyse – om nødvendigheten av økt kunnskap og kompetanse. I søken etter en grunnforståelse er det ikke bare nødvendig med kunnskap om EUs historiske og institusjonelle utvikling. Vel så viktig er det med en grunnleggende innsikt i nettopp den europeiske integrasjonsprosessen og dens målsettinger og virkemidler (Olsen et al., 2020, s. 217).

Før jeg startet med dette arbeidet, visste jeg at økt kunnskap og kompetanse om Norges tilknytningsforhold til EU gjennom EØS-avtalen – på ett eller annet tidspunkt og på en eller annen måte – ville være fremtredende i stortingsmeldingene. Det jeg derimot *ikke* hadde forestilling om på forhånd, var i hvilket omfang behovet for dette stadig økende kunnskapsgrunnlaget ville bli påpekt. Derfor fremstår det for meg som et lite paradoks at det dermed fremholdes at det ikke er hverken behov eller debattrom i det norske samfunnet for omfanget av Norges tilknytningsavtale til EU. Dette gjelder både hvordan EU faktisk fungerer som premissleverandør for den norske politikkkutforming, og hvilket handlingsrom Norge som ikke-medlemsland i EU, men som EØS-land i realiteten har. Reservasjonsretten – som flere forskningsbidrag i EU-litteraturen påpeker at ikke har blitt benyttet enda – står som et eksempel.

Som forsøkt illustrert, åpner masteroppgaven for mange muligheter knyttet til videre forskningsområder innenfor denne tematikken. Fra min side har dette vært det første forsøket på å erverve en økt forståelse og et bredere kunnskapsgrunnlag om hvordan den europeiske integrasjonen legger føringer for den norske politikkkutforming.

8 Referanseliste

- Austvik, O. G. (2018). *Europeisk integrasjon. Økonomi og politikk*. Universitetsforlaget.
- Boe, E. M. (2020). *Grunnleggende juridisk metode. En introduksjon til rett og rettstenkning*. 4. utgave. Universitetsforlaget.
- Bratberg, Ø. (2022). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 3. utgave. Cappelen Damm Akademisk.
- Brinkmann, S., Tanggaard, L. (red.). (2012). *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Gyldendal.
- Cini, M., Borragán, N. P.-S. (eds.). (2022). *European Union Politics*. 7th edition. Oxford University Press.
- Claes, D. H., Førland, T. E. (2020). *EU. Mellomstatlig samarbeid og politisk system*. 5. utgave. Gyldendal.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.
- Common Market Law Review. (1986). Creeping integration, *Common Market Law Review*, Editorial Comments, 23 (1), 7-9.
- Dunn, K. C., Neumann, I. B. (2016). *Undertaking Discourse Analysis for Social Sciences*. University of Michigan Press.
- Eriksen, E. O., Fossum, J. E. (red.). (2014). *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*. Universitetsforlaget.
- Eriksen, E. O. (2015). *Hva er EU godt for?* Cappelen Damm Akademisk.
- Fredriksen, H. H., Mathisen, G. (2019). EU-rett som norsk rettskilde. I: Alf Petter Høgberg og Jørn Øyrehagen Sunde (red.). *Juridisk metode og tenkemåte*. Kap. 14, s. 386-419. Universitetsforlaget.
- Grue, J. (2011). Hva er kritisk diskursanalyse? I: T. R. Hitching, A. B. Nilsen og A. Veum. (red). *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Høyskoleforlaget.
- Hitching, T. R., Veum, A. (2011). Introduksjon. I: T. R. Hitching, A. B. Nilsen og A. Veum. (red). *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Høyskoleforlaget.
- Hix, S., Høyland, B. (2022). *The political System of the European Union*. 4th edition. Bloomsbury Academic.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave. Cappelen Damm Akademisk.
- Jesson, J. K., Matheson, L., Lacey, F. M. (2011). *Doing Your Literature Review. Traditional and Systematic Techniques*. SAGE.

- Johannessen, A., Tufte, P. A., Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utgave. Abstrakt forlag.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W., Rasmussen, E. B. (2020). *Hvordan bruke teori? Nyttig verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforlaget.
- Jørgensen, M. W., Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforlag.
- Kenealy, D., Hadfield, A., Corbett, R., Peterson, J. (eds.). (2022). *The European Union. How does it work?* 6th edition. Oxford University Press.
- Lynggaard, K. (2019). *Discourse Analysis and European Union Politics*. Palgrave Macmillan.
- Mathisen, W. C. (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: hva, hvorfor og hvordan*.
Forskningsnotat 01/97. Working paper. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- McCormick, J. (2020). *European Union Politics*. 3rd edition. Bloomsbury Academic.
- McCormick, J. (2021). *Understanding The European Union. A concise Introduction*. 8th edition. Bloomsbury Academic.
- Meld. St. 5 (2012-2013). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*. Utenriksdepartementet.
- Mæhle, S. S., Aarli, R. (2023). *Fra lov til rett*. 3. utgave. Gyldendal Norsk Forlag.
- Neumann, I. B. (2021). *Innføring i diskursanalyse. Mening, materialitet og makt*. 2. utgave. Fagbokforlaget.
- NOU 2012:2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.
- NOU 2024:7. *Norge og EØS. Utvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet.
- Olsen, E. D. H., Rosén, G., Trondahl, J. (red.). (2020). *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser*. 2. utgave. Universitetsforlaget.
- Persson, M. (2021). *Hvordan skrive en litteraturgjennomgang? En praktisk guide*. Universitetsforlaget.
- Riddervold, M., Trondal, J. (2023). *Å studere EU*. Fagbokforlaget.
- Rye, L. (2019). *Norge i Europa*. Fagbokforlaget.
- Rye, L. (2022). *En kort introduksjon til EUs historie*. Cappelen Damm Akademisk.
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Cappelen Damm Akademisk.
- Smith, A. M. (1998). *Laclau and Mouffe: the radical democratic imaginary*. Routledge.
- St.meld. nr. 61 (1986-1987). *Norge, EU og europeisk samarbeid*. Utenriksdepartementet.
Hentet mandag 22. juli 2024, kl. 20:46 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1986-87&paid=3&wid=d&psid=DIVL245>

- St.meld. nr. 12 (2000-2001). *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*. Utenriksdepartementet. Hentet mandag 22. juli 2024, kl. 20:55 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-12-2000-2001-/id193849/?ch=1>
- St.meld. nr. 27 (2001-2002). *Om EØS-samarbeidet 1994-2001*. Utenriksdepartementet. Hentet mandag 22. juli 2024, kl. 20:56 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-2001-2002-/id196152/?ch=1>
- St.meld. nr. 23 (2005-2006). *Om gjennomføring av europapolitikken*. Utenriksdepartementet.
- Sunde, T., Lunde, J., Sørebo, I. (2024). *EØS-lovgivningen. Fra EU-rett til EØS-rett og norsk rett*. Universitetsforlaget.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*. 5. utgave. Fagbokforlaget.
- Tömmel, I. (2014). *The European Union. What it is and how it works*. Palgrave Macmillan.
- Wiener, A., Börzel, T. A., Risse, T. (2019). *European Integration Theory*. 3rd edition. Oxford University Press.

