

Demokratisk overskudd i Europa.

- Hva med Norge?

Erik Oddvar Eriksen, professor, tidligere leder av ARENA, UiO.

En versjon av denne artikkelen ble publisert i Nytt Norsk Tidsskrift, volum 39, utgave 3, 15.september 2022.

Innledning

Historien er brutalt tilbake i Europa.¹ Russland har angrepet Ukraina. Vi opplever en krig i Europa som setter mange læresetninger ut av spill. En av dem er at mellom-statlig samarbeid til gjensidig nytte er en effektiv måte å sikre fred og forsoning på. Modellen for fredelige sameksistens en har forsøkt å til etter 1989, bygde på tanken om at samarbeid og dialog skulle bygge ned tidligere fiendebilder og motsetninger. Det er snakk om former for bilateralisme basert på kontakt og handel. Når den *gjensidige avhengigheten* ble stor nok, skulle det bli for kostbart å gå til krig. Så har vi fått et regime på plass i Russland som ikke akkurat foretar kostnads-/nytte kalkyler. Her står det heller om identitet, revansjisme og historisk misjon. Dette er nå et særlig problem for europeiske land med Tyskland i spissen som har gjort seg avhengig av russisk gass. Denne saken viser at handel med visse typer varer, som energi, lett fører til en *asymmetrisk avhengighet*, og at Europa blir mer avhengig av Russland enn godt er.

En annen læresetning som settes ut av spill er den at det bare står om makt og interesser i internasjonalt samarbeid. I dag står det om prinsipper og verdier – om en regelbasert orden, om menneskerettigheter, rettsstat og demokrati. I stigende grad ser vi at kampen står mellom autokrati og demokrati. Analytikere påpeker at det ikke er frykten for NATO som får Putin til å gripe til våpen, men frykten for et demokratisk Ukraina. Også i Russland er det mange som vil ha demokrati og slutt på Putin-regimet (se Krastev & Holmes, 2019). Hva mer er, krigen viser hvor dypt demokratiprinsippet stikker: Det er ikke en styringsform som kan erstattes med noe annet, som for eksempel teknokrati eller diktatur, om det skulle vise seg å være mer effektivt. Demokrati angår selve grunnbetingelsene for legitimt styresett og for et menneskeverdig, selvbestemt liv. Demokratiet viser seg verdt å kjempe for.

Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen har ført til et tidskifte Tyskland og et vendepunkt i EU. Her til lands har den ført til en gryende debatt om EU-medlemskap. EU har ikke våpen, men har et sett av andre virksomme instrumenter. Unionen er en økonomisk og politisk stormakt som viser både å ha vilje og evne til å stå opp for et naboland.

Samarbeidsmodellen med Russland viser svakheten med bilaterale regimer – de er ustabile og sårbare. Det møysommelige samarbeidet en har fått i stand i Vest-Europa mellom de tidligere krigsmaktene har basert seg på en annen modell. Den går på å binde statene opp i *overnasjonale autoritetsstrukturer*. I Vest-Europa har det ikke vært krig siden 1945.

EUs suksess skyldes særlig tre forhold. Det ene er at EU har tatt bort krigstilstanden mellom statene i Europa. Det andre er den rollen EU spiller for utviklingen og sikringen av nasjonale demokratier. Det tredje er EUs kollektive handlingskapasitet. Nye integrasjonssteg ledsaget av demokratisering har bidratt til et *demokratisk overskudd* i Europa. Norge har vedtatt å stå utenfor det europeiske integrasjonsprosjektet, men søker likevel å være med på det EU foretar seg, noe som har skapt et *demokratisk underskudd* her til lands.

Fred uten nedverdiggelse

Et handlekraftig Europa krever at statene oppgir noe av sin suverenitet og underlegger seg en høyere myndighet som kan handle på alles vegne. Stater må renonsere på sine rettigheter. Den klassiske folkeretten garanterer suverene stater lik status og uavhengighet. Den westfalske orden av 1648 representerer et internasjonalt selvtjektsystem basert på et ikke-innblandingsprinsipp. Ingen overnasjonal makt kan her straffe brudd på folkeretten eller gripe inn ved brudd på menneskerettighetene. Den europeiske integrasjonsprosessen endret på dette ved å låse statene til et tett og forpliktende samarbeid. Dette skjedde først ved at den europeiske integrasjonsprosessen, som startet med *Kull- og stålunionen* i 1951, sentraliserte kontrollen med krigens produksjonsmidler. Kull og stål ble brakt under kontroll av «Den høyere autoritet» (*The High Authority*) – senere den mektige Kommisjonen. Etter hvert kom en rekke andre «innlåsningsmekanismer» for et overnasjonalt samarbeid på plass (se Eriksen, 2014, 30).

Hva mer er, tyskerne fikk medansvar for oppbyggingen av Europa etter krigen. I stedet for den ydmykende Versailles-traktaten etter første verdenskrig, fikk Tyskland den *statusøkende* Schuman-planen i 1952 (Schulz, 2013) Ved å bygge på ideen om fred uten ydmykelse ble et nytt regime for europeisk samarbeid etablert. Det utviklet seg til en politisk orden med

vidtrekkende konsekvenser. Nedbygging av fiendebilder og utvikling av ikke-heroiske og post-nasjonale mentaliteter fulgte i dets kjølvann.

Ved å institusjonalisere overnasjonale organer for å løse stridigheter og ved å frata statene deres rett til gjengjeldelse etter gjensidighetsprinsippet ble det krigshissende systemet av stater brakt under kontroll. Europeiske stater kan ikke ta loven i egne hender når andre europeiske stater bryter avtaler, men må vende seg til EU-domstolen.² EU-domstolen, med sin tvangsmessige jurisdiksjon, utgjør et nytt system for etterlevelse: *Alt eller ingenting-effekten* innebærer at landene «ikke kan praktisere forpliktelsene i Fellesskapet selektivt». Denne effekten fører til at «den i realiteten frivillige statslydigheten som kjennetegner den klassiske internasjonale rettsorden, erstattes av en bindende juridisk prosess» (Weiler, 1982, s. 53-54). Ved dette har de europeiske statene temmet sine internasjonale relasjoner. EU retten fikk *forrang og direkte effekt*. Nasjonal rett må vike for EU-retten når der er konflikt på områder hvor EU har kompetanse. I Europa er følgelig den westfalske orden henvist til historiens skraphaug.

Den Europeiske integrasjonsprosessen ble initiert som middel til fred, demokrati og stabilitet i Europa (se Spinelli, 1944; Paristraktaten, 1951). For å nå målet om et integrert, fredelig og demokratisk Europa satte arkitekten bak Schuman-planen, Jean Monnet, sin lit til «steg for steg»-metoden og det han kalte *dynamisk ubalanse*. Det ville bli tilbakeslag, men et møysommelig arbeid var satt i gang med sikte på å nå et mål uten historisk sidestykke – *en overnasjonal demokratisk føderasjon* (se Duchêne, 1994).

Demokrati mellom stater

Demokrati er akilleshælen i internasjonale relasjoner. I mellomkrigstiden hadde nasjonalstatene levd utrygt. De internasjonale maktforhold var ustabile, noe to verdenskriger og en revolusjon med katastrofale konsekvenser vitner om. Til forskjell fra andre regioner i verden er dominansforholdene mellom statene i Europa ikke bare temmet, relasjonene mellom dem er også demokratisert. I Europa er demokratiprinsippet blitt gjort gjeldende på overnasjonalt nivå.

Ved å punktere statenes suverenitet siktet europeerne mot en stadig tettere union mellom folkene i verdensdelen. Allerede i Roma-traktaten (1957) overførte medlemslandene langt flere kompetanser til et overnasjonalt organ enn det som er vanlig i folkeretten. Vi fikk de europeiske institusjonene: et ministerråd, en kommisjon, en felles parlamentarisk forsamling

– i 1979 det direkte valgte Europa-parlamentet – en domstol og en sentralbank. I dag fattes lovene i EU av folkevalgte organer – av det indirekte valgte Rådet og det direktevalgte Europa-parlamentet. Statene har akseptert restriksjoner på egen suverenitet – ikke bare for å kunne samarbeide med andre stater, men også for å kunne etablere en «rettsorden med fred og rettferdighet mellom nasjoner», slik det fastslås i den italienske forfatningens artikkel 11.

Sammenlignet med andre regioner, og det som er standardfortellinger i internasjonal politikk, har altså Europa kommet videre. Relasjonene mellom statene er demokratisert. På mange områder har nasjonalstatene oppgitt sin vetorett og akseptert å bli nedstemt. Konflikter løses av formelle tvisteorganer, ikke gjennom stormaktsspill, trusler om gjengjeldelse og vold. I dag er faktisk et overordnet politisk fellesskap, som statene er underordnet, på plass. Denne rettsstrukturen, hvor medlemstatenes rettskorpus inngår, sikrer ikke bare at EU-strukturen oppfattes som konstitusjonelt autorisert, men også at den har folkelig autorisering. Man kan forvente at EU-retten overholdes på grunn av den opprinnelige, frivillige autoriseringen av europeisk integrasjon gjennom opprettelsen av Det europeiske kull- og stålfellesskap og de påfølgende søknadene om medlemskap fra enkeltstater, ofte støttet av folkeavstemninger, og fordi representanter for borgerne er involvert i de beslutningsprosessene som skaper EU-retten (Eriksen, 2014, s. 136).

Sikring av statenes demokrati

EU har ikke bare gjort demokrati til ett av sine konstituerende prinsipper, men spiller også en avgjørende rolle i utviklingen og sikringen av nasjonale demokratier. Den britiske historikeren Alan Milward (1992) omtalte den europeiske integrasjonsprosessen ikke som en trussel, men som selve redningen for nasjonalstatene. Alle stater som var med på å opprette det europeiske fellesskap, ble etter andre verdenskrig *rekonstituert* som demokratiske stater med sterk vekt på rettstat, menneskerettigheter og folkerett. Dermed ble deres *status* endret. De gikk fra å være frittstående nasjonalstater til å bli medlemmer i en overnasjonal union,

Kun demokratiske stater kan bli medlem av EU. Dette til forskjell fra hva som har vært tilfelle med NATO og hva som er tilfelle med FN. For å bli medlem av EU må mye på plass. Søkerne må ha stabile institusjoner som sikrer demokrati, rettsikkerhet og menneskerettigheter. De må ansees å være i stand til å overholde de forpliktelsene som medlemskapet innebærer. Disse kravene har medført et skred av reformer i søkerlandene og har bidratt til å gjøre tidligere totalitære samfunn demokratiske. Det gjaldt først Spania,

Portugal, Hellas og med den siste EU utvidelsen, de tidligere europeiske øst-blokk landene (se Sjursen 2006).

Demokrati er dog ikke bare et spørsmål om institusjoner og prinsipper, men om borgerånd og kultur. Demokratiske institusjoner må kommes i møte av en *liberal toleransekultur* i det sivile samfunn. Demokratiet er lite verdt om ikke majoriteten evner å kjempe for det. Når fremmedfrykt og heroisme får overtak – når oppgjøret med en autoritær fortid uteblir og nasjonalismen overtar – får populistiske entreprenører lett spillerom, slik tilfellet er med Polen og Ungarn som blant annet har innskrenket domstolenes uavhengighet og pressens frihet. Illiberal og nasjonalistisk demokrati – forestillingen om førpolitiske avstemningsfellesskap basert på slektskapsrelasjoner, om en nasjon av skyldfolk, om etnonasjonalisme som et uttrykk for urørlige opprinnelsesforhold – kolliderer kapitalt med EUs verdigrunnlag. Hittil har EU ikke maktet å sette foten ned. Nå er en prosess startet opp. Polen og Ungarn blir pålagt å holde seg til spillereglene om de skal fortsette å være EU-medlem med like rettigheter. Men så kom krigen og behovet for Europeisk samhold mot Russland ser ut til å veie tyngre.

Å pukke på demokratiske prinsipper som er nedfelt i EUs traktater og i medlemmenes grunnlover, er ikke utidig innblanding i nasjonale forhold. Demokratiet er betinget av noen grunnrettigheter som et politisk flertall ikke kan avhende. Disse er nødvendige for å sikre at folkemeningen kommer til uttrykk gjennom frie og uavhengige valg og offentlig debatt, og at domstolene får gjøre sin jobb med å sikre at politikerne overholder loven. Uten uavhengige domstoler og en fri presse intet demokrati. Hva mer er, også velfungerende demokratier trenger korreksjoner fra multi-laterale institusjoner for å kunne sikre læring og utvikling (Keohane, Macedo & Moravcsik, 2009). Stater får da også sin status godkjent gjennom medlemskap i FN, som, sammen med Europarådet, har mekanismer for å identifisere mangelfull overholdelse av forpliktelser. Nasjonalstatlig demokrati sikrer ikke selv sine grunnsetninger og heller ikke at en stat overholder sine plikter overfor andre.

Normativt sett krever demokratiet at borgerne kan innklage rettighetsbrudd til overordnede instanser. Ethvert politisk fellesskap kan ta feil og trenger korrektiver; flertallsbeslutninger kan krenke individ og mindretall, og nasjonal rett – høyesterett – står ikke alltid imot når flertallsviljen eller folkemeningen er på ville veier. Overnasjonale organer trenges for å hindre at nasjonalstatene krenker borgernes rettigheter, at en stat ikke krenker andre stater og at dens politikk ikke har bivirkninger som andre må svi for. Også demokratiske nasjonalstater

er blant de aktører som kan ha interesse av å være gratispassasjerer og å påføre andre kostnader uten kompensasjon. Demokratiets normative mening stopper følgelig ikke med landegrensene.

Man kan spørre om hvordan demokratitilstanden hadde vært i mellom- og Øst-Europa og mange andre land uten EU. Man kan også spørre seg hvordan tilstanden i Norge og andre land hadde vært uten de *kollektive goder* som integrasjonsprosessen har skapt, som fred, frihet, stabilitet, ikke-diskriminering og et indre marked.

Kollektiv handling

I asken etter 2. verdenskrig oppsto en ny politisk orden som endret den herskende tilstand mellom Europas stater. Integrasjonsprosessen har omfordelt makt og ressurser i hele Europa. I dag er EU et overordnet politisk fellesskap med en overnasjonal forvaltningsstruktur (se Egeberg og Trondal 2014). Det har kommet i stand ved at nasjonalstatene frivillig har avgitt suverenitet og redusert sin autonomi for å sette en overnasjonal enhet i stand til å handle på alles vegne. De har overført makt til en enhet som er bundet av demokrati- og rettsstatsprinsipper, og som de selv i tur er bundet av. Gradvis har også de folkevalgte fått mer makt gjennom oppgraderingen av EU-parlamentet til en med-lovgiver (med Rådet).

EU er et eksperiment uten historisk forbilde. Unionen er en nyskaping som bryter med vanlige læresetninger i teorier om politisk integrasjon. Dens basis er ikke identitet, makt og territorial kontroll, men et sett av grunnleggende rettigheter og felles institusjoner.

EU-konstruksjonen er uferdig og har demokratiske mangler, men det er en konstruksjon som frembringer kollektive goder, som ingen individuell aktør har incitament til å ta seg av, og som fratrar aktørene fristelsen til å være gratispassasjer. Ved at Unionen sanksjonerer dem som ikke etterlever forpliktelsene, gjør den det mulig for aktørene å handle normkonformt uten å tape på det. Den muliggjør kollektiv handling. Hva mer er, i motsetning til internasjonale organisasjoner generelt, som gir medlemmene vetorett, kan EU på mange områder fatte vedtak med kvalifisert flertall. Problemer løses og målsetninger realiseres av Kommisjonen på grunnlag av politiske vedtak fattet av Rådet og Europaparlamentet. Evnen til å løse de store samfunnsmessige utfordringer knyttet til for eksempel klima-, miljø- og flyktningkriser, pandemier og stormakters aggresjon avhenger av *en organisert overnasjonal handlingskapasitet*. EU har både konstitusjonell identitet og legal personlighet og er dermed et handlingsdyktig subjekt.

Den europeiske integrasjonsprosessen har skapt en økonomisk og politisk stormakt som nå viser muskler. EU definerer problemet, initierer, samordner og opprettholder sanksjoner mot Russland, leverer våpen og koordinerer EU-landenes humanitære bidrag til Ukraina. EU finansierer og koordinerer europeiske våpenleveranser gjennom sin European Peace Facility. EU gir flyktningene fra Ukraina kollektiv beskyttelse. Med sitt vedtak av mars 2022 om et *strategisk kompass*³, med en klar handlingsplan og konkrete tidsfrister, kan EU være på vei til å få et eget forsvar.

Demokratisk overskudd

Evnen til kollektiv handling er understøttet av det skjebnefellesskapet som er skapt, særlig av euroen. «Faller euroen, faller EU», som Merkel formulerte det under finanskrisen.⁴ Denne logikken gjelder på flere områder: vi er ikke reddet fra pandemien, før alle er det; sanksjoner mot Russland, er bare virksomme når alle står bak dem. Organisert handlingskapasitet på overnasjonalt nivå gjør statene mindre sårbare for eksterne sjokk. Den gjør det også mulig å sanksjonere andre staters brudd på menneskerettigheter. Også organisert handlingskapasitet er del av det *demokratiske overskuddet* som den europeiske integrasjonsprosessen har skapt (se Harste, 2015).

Påstanden om et demokratisk underskudd i EU baserer seg på en sammenligning med nasjonalstatlige demokratier. EU motstanderne tyr ofte til begrepet om demokratisk underskudd når de skal begrunne sin posisjon, og vi forskere bruker det for å beskrive EUs demokratiske tilkortkommenhet. Dog, begrepet er forkjært og passer dårlig på politiske enheter. Dette fordi demokrati ikke er spørsmål om balanse i et økonomisk regnskap, men om å være i overenstemmelse med idealer og prinsipper, en overenstemmelse som alltid vil være imperfekt. Om vi likevel går med på begrepet om et demokratisk underskudd, må det være mulig å si noe om hva et demokratisk overskudd skulle være. Hva dette er blir tydelig om en sammenligner EU med internasjonale organisasjoner eller andre regionale sammenslutninger.

Mens traktater og internasjonale organisasjoner bygger på statenes suverenitet, så bygger EU på en *delt suverenitet* mellom statene og borgerne (se Habermas, 2012). Borgerne er medlem av Unionen og også av en eller flere medlemstater. EU er en union av *stater og borgere* symbolisert ved representasjon i henholdsvis Rådet og i Europaparlamentet. Dette øker folkesuvereniteten og gir EU borgernes representanter innflytelse på forhold de ellers ikke ville kunne påvirke. EU øker deres handlingskapasitet og innflytelse over den politiske

dagsordenen. EU gir europeere nye politiske, sosiale og økonomiske rettigheter- et unionsborgerskap, etablerer nye institusjoner for å håndheve dem og prosedyrer for realisering av kollektive mål. Normbrudd kan innklages og også egen stat kan rettsforfølges ved rettighetsbrudd.

EU sikrer ikke bare demokrati på nasjonalt nivå, men også mellom statene. Vi har å gjøre med *overnasjonalt demokrati*; et tredje steg i utvidelsen av demokratiformen, fra by-staten, via nasjonalstaten til nå det regionale, overnasjonale nivå. Men EU er ikke en stat. Det er en frivillig union som medlemmene kan forlate. Tvangsmidlene for å beskytte rettigheter og realisere kollektive mål er delt mellom nivåene. Siden EU har avgrenset myndighet og ikke har monopol på verken vold eller makt så er dens mulighet til å intervensere vilkårlig i frihetssoner begrenset. Dette gjør at demokratikravene ikke blir like sterke som de som gjelder for stater (se Van Parijs, 2019).

Integrasjon uten samråderett

Frankrikes president Emmanuel Macron la for noen år siden fram et progressivt reformprogram som ble møtt med kald skulder av den tyske forbundskansleren Merkel. Nå kan noe ha skjedd. I programerklæringen til den nye regjeringskoalisjonen i Tyskland legges det opp til traktatsendringer med sikte på å utvikle en *europaisk føderal stat*. Danmark kutter nå sine forsvarsforbehold i EU. Ukraina har søkt EU-medlemskap og fått kandidatstatus.

I Norge har en vedtatt å stå utenfor det europeiske integrasjonsprosjektet, men har likevel søkt å være med på nær sagt alt EU foretar seg. Hver regjering etter 1994 har brakt Norge nærmere EU, og flere parallelle avtaler utenfor EØS er inngått. Det gjelder avtaler om grensekontroll (Schengen), asyl og politisamarbeid. Norge stiller endog soldater til disposisjon for EUs militære innsatsstyrker. Rundt tre fjerdedeler av den lovgivningen som gjelder for medlemsstatene, gjelder også for Norge (NOU 2012:2). Nye avtaler er kommet til over tid, og de eksisterende avtalene utvikles og utvides. Den kumulative effekten er stor og uoversiktlig. De prinsipielle problemene vokser for hver dag som går. Grunnloven sier at makta ligger i Stortinget, ikke i Brussel. EØS-avtalen gjør Norge til medlem av *det indre marked* på lik linje med EUs medlemsstater, men uten med-medbestemmelsesrett; uten den *samråderett* over felles anliggender som EU-medlemmene har fått.⁵

Det indre markedet stikker langt dypere enn det et frihandelsområde gjør ettersom landsspesifikke standarder – regler for kvalitet og produktsikkerhet – erstattes av europeiske

standarder. Prinsippet er felles produkt-, miljø- og helsestandarder og avskaffing av alle hindre for handels- og priskonkurranse. Dette for å etablere en lik konkurransesituasjon for alle – ‘a level playing field’. Varer og tjenester skal kunne selges til alle under samme betingelser. Hvis produktstandarder skulle følge enkeltlands retningslinjer, ville markedet vært lite. I det indre markedet er det slik at når et produkt er godkjent i ett EU-land, er det godkjent i alle. ‘One-stop-shop-solutions’ for tilsynsmyndigheter betyr at et firma bare skal forholde seg til én nasjonal myndighet i ett EU/EØS-land, og slippe å forholde seg til mange ulike stater. Dette har store effektivitetsgevinster.

Denne ordenen, dette markedet, har norske ansvarlige politikere ikke kunnet overse. Til tross for nei-flertall i 1994 ble den allerede inngåtte EØS-avtalen beholdt. Dette er den mest omfattende avtalen Norge har inngått, og den gir EFTA landene Norge, Island og Liechtenstein adgang til EUs indre marked. Dette markedet kommer med et sett av reguleringer som alle må overholde. En *overnasjonal forvaltningsstruktur* hvor Norge inngår sikrer overholdelse av felles forpliktelser. Forvaltningen er europeisert: norske direktorater og tilsyn fungerer i praksis som iverksettingsmyndighet av EU-lovgivning. Det er en utvikling som går lek og lærd hus forbi. Når EU vedtar direktiver, innarbeides disse i norsk lovgivning uten at den som leser loven oppdager at dette egentlig er implementering av EU-lover. EU-byråer forbereder forordninger for Kommisjonen som har effekt selv om de ikke er inkorporert i norsk lov.

Integrasjon uten sluttdato

Kjernen i EØS-avtalen er regler som dreier seg om de fire friheter – fri bevegelse av varer, kapital, arbeid og tjenester – og om konkurranserett, statsstøtte og offentlige anskaffelser. I tillegg kommer enkelte rettsområder som ikke direkte har med de fire friheter å gjøre, men som bidrar til å få dem til å fungere bedre, samt noen såkalte *flankeområder*. I forordet til avtalen slås det fast at samarbeidet skal omfatte «nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk». EØS-avtalen er en dynamisk rammeavtale som ikke må reforhandles hver gang EU vedtar en ny relevant rettsakt. Isteden blir den oppdatert slik at lovgivningen innen hele EØS-området forblir enhetlig. Et *homogenitetsprinsipp* er gjort gjeldende for å sikre at de samme regler gjelder for EFTA-partnerne som for EU-landene. Dette kravet er nedfelt i forordet til EØS-avtalen, men gjelder også som et uskrevet prinsipp for Schengen og Norges øvrige avtaler med EU. Det betyr at

Norge ikke bare skal overta EUs regler, men også tolke, håndheve og etterleve dem på samme måte som EU-statene. Homogenitet tromper suverenitet.

Det er altså ikke bare slik at Norge er bundet til å inkorporere et gitt sett av rettsregler; landet er også forventet å inkorporere *all fremtidig lovgivning* som er relevant for avtalen. Det er en ekspansiv avtale som øker i omfang etter som EU utvides og integrasjonen fordypes. Den gjør EØS-landene til defacto EU-medlemmer.

EFTAs overvåkningsorgan ESA har direkte myndighet i konkurransespørsmål og treffer vedtak med direkte virkning for norske bedrifter, herunder bøteleggelse, som kan prøves og bekreftes av EFTA-domstolen. På disse områdene har ESA fullmakter tilsvarende Europakommisjonen. At EU-retten har forrang fremfor norsk lov ble ekstra tydelig med Trygdeskandalen, som oppsto fordi NAV overså en EU-regulering. NAV forholdt seg til en norsk regel som krevde obligatorisk opphold i Norge for å kunne få arbeidsavklaringspenger. Denne regelen kolliderte med en EU-regulering som krevde likebehandling uansett hvor en oppholdt seg innen EØS/EU området. Som et resultat av feilen har mer enn 6000 personer som hadde krav på slike ytelser fått uriktig avslag, blitt anklaget for svindel og dusinvis er endog fengslet. Skjebnen til norske trygdemottakere avhenger altså av at rettigheter oppnådd gjennom EØS-avtalen, blir innfridd.

Inkludering uten reservasjon

Norge kan ikke motsette seg EUs direktiver uten å risikere å sette EØS-avtalen på spill. Det eksisterer en *reservasjonsrett* som i realiteten er ubrukbar. Om den ble tatt i bruk, ville det true hele EØS-arrangementet, og dermed også Islands og Liechtensteins interesser. En reservasjon ville skape ubalanse i det indre marked, noe som igjen ville kunne føre til motreaksjoner fra EUs side i form av beskyttelsestiltak, dvs. tiltak for å håndtere de praktiske problemene som en slik ubalanse ville medføre. Reservasjonsretten har derfor forblitt ubenyttet gjennom EØS-avtalens 28-årige historie, og det er vanskelig å se for seg at noen regjering vil være villig til å risikere de usikre konsekvensene av å bruke den.

EU-samarbeidet har utviklet seg mye siden EØS-avtalen ble fremforhandlet, og EUs rettsakter innbefatter områder som en vanskelig kunne se for seg i 1994. Veksten i EUs rettsakter, forordninger og direktiver, har vært eksponentiell. Svært mange forhold har vist seg å være relevante for fri bevegelse av varer, tjenester, arbeid og kapital. Hva mer er, med Lisboa-traktaten i 2009 forsvant søylestrukturen i EU, noe som gjør at grensdragningene

mellom politikkområder vanskelig. Grensene for EØS-avtalen blir utydelige. Søylen for justissamarbeidet er borte, med den konsekvens at den alminnelige lovgivningsprosedyren nå gjelder for hele justisfeltet på lik linje med det som gjelder for det indre markedet (se Bøkman Finstad, 2014, s. 99, 111). Forsvars- og sikkerhetspolitikken er fortsatt mellomstatlig, men også her er det endringer, som vi har vært inne på.

I stigende grad er det EU som setter betingelsene og parameterne også for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norge er et lite land i Europa, og som hver utenriksminister ynder å si så starter Norske utenriks- og sikkerhetspolitikk i Europa. Norge er forbundet med EU gjennom en serie med avtaler og søker samarbeid når det er mulig (Sjursen, 2014). Det er EU som kontrollerer Europas grenser og som en følge av Schengen-medlemskap er det Norge som tar seg av EUs yttergrense mot Russland. Norges eksterne relasjoner er følgelig internt forbundet med dynamikker og bærekraft i en europeisk politisk orden under utvikling. De avhengigheter og den sammenslåing av suvereniteter og ressurser som vi ser, utfordrer ideen om at forsvars- og sikkerhetspolitikk er et en-stats forehavende. Det gjør et lite land enda mindre. Debatten om Norges utenforskap vil nå kunne spisse seg til. Det er heller instrumentene til EU enn de til NATO som trengs for å kunne håndtere Norges interesser for eksempel i nordområdene knyttet til Svalbard og fiskeriforvaltningen.

Når en tar i betraktning mengden av avtaler, måten Norge er tilknyttet EU på gjennom EØS og Schengen, etableringen av nye tilsyn og EU-byråer som Norge avgir suverenitet til, får vi ikke akkurat inntrykk av nasjonal selvstendighet og demokrati. Heller er det slik at Norge har avgitt suverenitet gjennom vanlige flertallsvedtak på en rekke områder, betaler (gjennom 'EØS-kontingenten') og er underlagt EU-retten på lik linje med medlemsstatene. Norge inngår sømløst i EUs overnasjonale forvaltningsstruktur uten stemmerett og har avgitt suverenitet uten å få den kompensasjon i form av medbestemmelse som EU-medlemskap gir. Her i landet gjelder altså ikke slagordet fra den amerikanske frigjøringskampen om 'ingen skattlegging uten representasjon'. Tvert imot, Norge adlyder og betaler, men er ikke representert i de organer som bestemmer. Det demokratiske prinsipp om at de som er underlagt loven skal også være med på å forfatte den – 'ingen lovgivning uten representasjon' – er brutt. Den norske grunnloven bygger på et folkesuverenitetsprinsipp – all makt i denne sal som Sverdrup sa – men i dag er det EUs 'grunnlov' som gjelder her til lands. Derfor omtales EØS-avtalen som en *demokratisk katastrofe* (Eriksen, 2015).

Norge i integrasjonsfella

Da nordmenn avviste EU-medlemskap og gjorde EØS til den varige tilknytningsform, ble norsk selvråderett paradoksalt nok underminert. Formelt er ikke Grunnloven satt ut av kraft. Norge kan si opp avtalene og forsøke å klare seg selv. Men dette er lite realistisk. Adgang til EUs marked veier tungt. Det samme gjør de andre kollektive godene EU har skapt. Sikkerhetsargumenter kommer i tillegg. Det norske eksemplet viser at det ikke er mulig å eksistere i Europa uten på en eller annen måte å bli innvevd i det europeiske eksperimentet.

EU er til for å hindre konflikt, for å løse problemer og kriser, og for hver kriseløsning, for hvert nytt tiltak som vedtas, så skrues *integrasjons-spiralen* til. Ved hver ny kompetanse til EU blir integrasjonen dypere. Unionen får nye verktøy i verktøykassen, og som en følge av dette, blir Norge mer integrert i EU. Vi så det med finanskrisa hvor nye direktiv måtte inkluderes i norsk rett, vi så det med pandemien hvor EU etter hvert fikk på plass regelverket og nå HERA⁶, og vi ser det nå med energi-, klima- og miljøpolitikken hvor rettsaktene står i kø. Hva mer er, tiltak skrur ikke tilbake – når EU har fått en kompetanse så blir den der.

Norge har gått i *integrasjonsfella* som for tiden ikke har noen utgang. Veien ut gjennom medlemskap er sperret på grunn av stor EU-skepsis. Mens bare cirka 30% ville stemt ja til EU-medlemskap er oppslutningen om EØS paradoksalt nok på godt over 60%.⁷ Det skal visstnok mye til for å endre folkemeningen, og noe annet enn folkeavstemning er utenkelig. Den andre veien ut av fella, gjennom oppsigelse av EØS-avtalen og andre avtaler, er også sperret. Norge kunne i prinsippet ha beskyttet sin suverenitet og sitt demokrati om landet hadde gått ut av EØS og fått til en frihandelsavtale med EU. Noen vil ha den sveitsiske modellen. EU har selv ikke noen interesse av den og har signalisert at flere heller burde komme inn under EØS-modellen, som er ubyråkratisk og har få omkostninger. Nå har forhandlingene med EU gått på en smell, og Sveits har vedtatt å utrede EØS-medlemskap.

Uavhengighet under hegemoni

Sveits, som har svært mange avtaler med EU, ser dessuten ut til å ha de samme problemene som Norge har med å avgrense Unionens innflytelse (Lavenx & Schwok, 2015, s. 49). Dette skyldes for det første at EU, som sagt ikke er et frihandelsområde, men et indre marked basert på et overnasjonalt regelverk som krever lik regeletterfølgelse. For det andre skyldes det at EU ikke er en mellomstatlig organisasjon som WTO, NATO eller FN, som løser problemer uten å påvirke statenes autonomi eller status. EU er en overnasjonal enhet hvor medlemmene

deler suverenitet og beslutningsmyndighet med hverandre og som med dette oppnår samråderett. Det er en føderasjon med egne kriterier for legitimitet, dvs. de er ikke basert på medlemstatenes legitimering (se Eriksen, 2009). EU blir derfor en *hegemon* i forhold til assosierte medlemmer som Sveits og Norge. Sistnevntes lover inngår ikke i konstitusjonsgrunnlaget for EU. Det er ikke Norges lover som er grunnlaget for EU-domstolens kjennelser, men EUs traktater og medlemstatenes lover.

Likevel blir brorparten av EU-lovgivningen hvert år inkludert i norsk lovgivning. EØS-avtalen er spesiell, ikke bare fordi det er svært ulike parter den gjelder for – tre små EFTA-land med ca. 5.5 millioner mot 27 EU-stater med cirka 450 millioner innbyggere, men også fordi den har som formål å integrere EFTA-landene i EUs indre marked som en automatisk prosess på ubestemt tid. Norge er avhengig av EU for sin handel og eksport og i stigende grad også for sin sikkerhet. Ved sin relasjon til EU har imidlertid Norge gitt fra seg de maktmidler en har ifølge internasjonal rett – vetorett, trusler, gjensidighet og gjengjeldelse. Norge har heller ikke fått de makt-ressurser som et EU-medlemskap gir – altså medbestemmelse. Nordmenn må bokstavelig sitte på gangen når beslutninger som berører dem, fattes. Dette bryter med hele ideen bak opplysningsprosjektet og med den europeiske integrasjonsplanen. Her skulle alle være likeverdige deltakere i folkesuvereniteten.

Det er noe forstemmende og nedverdiggende med hele situasjonen. Mens de andre landene i Europa sitter rundt samme bord for å løse felles problemer, må Norge ta til takke med det en får og ty til gammeldags diplomati og lobbyisme. Statsministeren må dra på statsbesøk for å snakke med sine kollegaer i Europa om Norges interesser. Fra et nasjonalt ståsted fortoner det seg slik at Norge har tapt suverenitet på grunn av den europeiske integrasjonsprosessen. Men fra et europeisk ståsted fortoner det seg slik at Norge har forkastet muligheten for medbestemmelse over integrasjonsprosjektet i troen på at en vil kunne beskytte nasjonal suverenitet og faktisk selvstyre. Resultatet er bildet av et underdanig land styrt av økonomisk hensyn. Vi har her med selvnedverdiggelse å gjøre; en selvvalgt *semikolonial status* for Norge og en annenrangs status for norske borgere. Norge pålegges å følge andres regler og nordmenn mangler politiske rettigheter i den enheten som fastlegger rammene for det norske selvstyret i dag (se Eriksen & Fossum, 2014; Eriksen, 2018).

Konklusjon

EU-retten har i realiteten «forrang og direkte effekt» også i Norge *på ubestemt tid* uten at dette er sanksjonert av Grunnloven. En ting er at Norge med denne tilknytningsformen har skadet sin demokratiske styringskjede og oppnådd det motsatte av det som var hovedhensikten med å stemme nei – altså nasjonal selvbestemmelse. En annen ting er at Norge er blitt funksjonelt avhengig av EU. Det er EU som lager de reguleringer som en moderne, åpen økonomi og et komplisert og teknologisk avansert samfunn trenger. Hva mer er, de globale utfordringer trenger EU som et instrument for kollektiv handling. Kampen mot klimakrisen, mot skatteparadiser og multinasjonale selskapers makt; håndteringen av flyktningkriser og sammenbrudd i nærområder, krever alles koordinerte bidrag. Norge trenger EU for å gjennomføre det grønne skifte og for å kunne sanksjonere Russland.

Problemet for Norge er at den gjensidige avhengigheten mellom landene i Europa er blitt så stor, det indre marked så viktig, EUs problemløsningskapasitet så betydelig, og den sikkerhetspolitiske situasjonen så prekær, at noe «utenforskap» ikke kan komme på tale. Dette har mange skjønt. Det viser den store oppslutningen om den udemokratiske EØS-avtalen. Men jo mer EU integreres og demokratiseres, jo lengre ned i integrasjonsfella graver Norge seg.

Den europeiske integrasjonsprosessen startet som et svar på marerittet om krig, ødeleggelse og forbrytelser mot menneskeheten. Det gjaldt å bringe det krigshissende systemet av stater under kontroll. Man skulle overkomme fortiden og den nasjonalstatlig egoisme ved å binde statene sammen i forpliktende samarbeid. EU har begrenset statenes suverenitet og omformet dem til medlemstater i en overnasjonal union hvor de utøver suverenitet i fellesskap. Denne statusendringen har gjort medlemsstatene mektigere og gjort de assosierte ikke-medlemmer til undersåtter. Overfor dem er EU blitt en hegemon. Dette var ikke tanken bak det europeiske integrasjonsprosjektet, men er den utilsiktede konsekvensen av at stater ikke ser seg råd til å stå utenfor det indre marked, men nekter å bli fullverdig medlem. EUs dør står åpen for medlemssøknader fra Island og Norge. Så lenge dette ikke skjer, må EØS-landene underordne seg EUs overnasjonale regelverk om de skal få markedsadgang. De må leve med *innskrenket demokrati*. Vi er tilbake i en tilstand av mellom-statlig dominans, men dette er en dominans forårsaket av EØS-landene selv. De har selv skadet sin demokratiske styringskjede.

Noter

¹ Artikkelen bygger på forelesning holdt i DKNVS 03.03.22. Den er del av Complex prosjektet ved ARENA, UiO, finansiert av Norges Forskningsråds forskningsinitiativ 'Europa i endring'. Jeg takker for kommentarer fra Kristian Steinnes og redaksjonen i Nytt Norsk Tidsskrift.

² Rettssak 38/89, *Ministère Public v. Guy Blanguernon* [1990] ECR I-0083.

³ Det europeiske råd (2022, 21. mars): 'A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade': <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

⁴ [Merkel: 'If the euro fails, Europe fails' - BBC News](#)

⁵ For begrepet 'samråderett' se Martin Sandbus kommentar i Aftenposten 15 mai 2022:

⁶ European Health Emergency preparedness and response authority.

⁷ Se undersøkelsen gjennomført av Sentio for Nationen og Klassekampen: <https://e24.no/internasjonaoekonomi/i/qAjzym/maaling-rekordhoeystoette-til-oes-avtalen>

Referanser

Bøkman Finstad, F. (2014). Norges tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitikk. I E.O. Eriksen & J.E. Fossum (red.), *Det norske paradoks*. Universitetsforlaget.

Duchêne, F. (1994). *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*. W.W. Norton & Co

Egeberg, M. & J. Trondal (2014). Nasjonal administrative suverenitet - myte eller realitet? i I E.O.Eriksen & J.E. Fossum (red.), *Det norske paradoks* (s. 153–172). Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, E.O. (2009). *The Unfinished Democratization of Europe*. Oxford University Press.

Eriksen, E.O. (2014). *Hva er EU godt for?* Cappelen

Eriksen, E.O. (2015). Despoiling Norwegian democracy. I E.O. Eriksen & J.E. Fossum (red.), *The European Union's Non-Members: Independence under hegemony?* (s. 77-101). Routledge.

Eriksen, E.O. (2018). Political Differentiation and the Problem of Dominance: Segmentation and Hegemony. *European Journal of Political Research*, 57(4), s. 989-1008.

Eriksen, E.O. & Fossum, J.E. (red.) (2014). *Det norske paradoks*. Universitetsforlaget.

Habermas, J. (2012). The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of international law. *European Journal of International Law*, 23(2), s. 335-348.

Harste, G. (2015). The Democratic Surplus that Constitutionalised the European Union: Establishing Democratic Governance through Intermediate Institutions. I E. Hartman & P. F Kjær (Red.), *The Evolution of Intermediary Institutions in Europe* (s. 199-215). Palgrave Macmillan.

Krastev, I. & Holmes, S. (2019). *The light that failed – A reckoning*. Allen Lane.

- Keohane, R. O., Macedo, S. & Moravcsik, A. (2009). Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization* 63, s. 1–31.
- Lavenx, S. & Schwok, R. (2015). The Swiss way. I E.O Eriksen & J.E Fossum (Red.), *The European Union's Non-Members: Independence under hegemony?* (s. 31-51). Routledge.
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation State*. Routledge.
- Rettssak 38/89, *Ministère Public v. Guy Blanguernon* [1990] ECR I-0083.
- Schulz, M. (2013). *Der gefesselte Riese: Europas letzte Chance*. Von Rowohlt.
- Sjursen, H. (red.) (2006). *Questioning Enlargement: Europe in Search of Identity*. Routledge
- Sjursen, H. (2014). Demokrati eller handlingskapasitet? Paradoxer i Norges tilknytning til EU på det utenriks og sikkerhetspolitiske området. I E.O. Eriksen & J. E. Fossum (Red.), *Det norske paradoks*. Universitetsforlaget.
- Spinelli, A. (1944/2007). *From Ventotene to the European Constitution* (RECON Report No 1). ARENA.
- Van Parijs, P. (2019). Just Europe. *Philosophy & Public Affairs*, 47(1), 5-36.
- Weiler, J.H.H. (1982). Community, Member States and European Integration: Is the Law Relevant? *Journal of Common Market Studies*, 21(1), 39–56.