



Universitetet
i Stavanger

FAKULTET FOR UTDANNINGSVITENSKAP OG HUMANIORA

MASTEROPPGAVE

Studieprogram: Master i historie og
historiedidaktikk

Høstsemesteret, 2021

Åpen

Forfatter: Kamilla Meisland

(signatur forfatter)

Veileder: Nils Olav Østrem

- Tittel på masteroppgaven:
I erfaringsrommet mellom Norges suverenitet og Norges internasjonale forpliktelser
- Styrker eller svekker «kompromisset» EØS-avtalen Norges suverenitet?
- Engelsk tittel:
In between Norwegian sovereignty and Norway's international obligations
- Does the EEA-agreement strengthen or weaken Norway's sovereignty?

Emneord:
Suverenitet. Norge. Internasjonale forpliktelser.
EØS-avtalen. Koselleck. Krasner. Begrepshistorie.
Internasjonale domstoler. Inkorporering av EU-
rett. Rettshistorie. Politisk historie.
Utenrikspolitisk historie.

Antall sider: 114 sider.
+ vedlegg/annet: 133 sider totalt.

Sandnes, 19.november 2021

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen av mitt masterstudium i historie og historiedidaktikk ved Universitetet i Stavanger. Arbeidet med masteroppgaven har vært lærerikt, og på samme tid krevende.

Jeg vil gjerne rette en spesiell takk til min veileder Nils Olav Østrem, for gode råd og oppfølging. Jeg vil takke for gode faglige innspill, kritiske spørsmål, og nyttige og reflekterte tilbakemeldinger underveis i prosessen. Jeg har fått gode tips om litteratur og korrektur, og er veldig takknemlig for et godt samarbeid gjennom perioden.

Avslutningsvis vil jeg rette en takk til min familie og mannen min, for god støtte, hjelp og motivasjon i perioden. Til slutt en liten takk til Billie og Felix, som tatt på seg rollen som terapihunder.

Sammendrag

Norge er tilknyttet mange internasjonale avtaler, EØS-avtalen er en av dem. Masteroppgaven har sett på hva som ligger i begrepet suverenitet, og hvordan begrepet har utviklet seg over tid. Masteroppgaven har også sett på hvordan spørsmålet om suverenitetsoverføring før inngåelsen av EØS-avtalen ble behandlet, og hvilke innskrenkninger av Norges suverenitet man finner i NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU*. Er Norge fortsatt en suveren stat? Problemstillingen er: Hva ligger i begrepet suverenitet, og hvordan påvirker EØS-avtalen, i henhold til NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU*, Norges suverenitet?

Masteroppgaven har hovedsakelig benyttet seg av to teoretikere, Koselleck og Krasner. Koselleck sin begrepshistoriske teori og metode har blitt brukt for å undersøke begrepet suverenitet, begrepets semantiske innhold, og utviklingen av det semantiske innholdet. For å svare på hvordan EØS-avtalen påvirker Norges suverenitet, er det gjort en kvalitativ case-studie av NOU 2012: 2. I analysen er Krasner sine teoretiske definisjoner av ulike typer suverenitet, benyttet som målestokk. Den begrepshistoriske analysen og den kvalitative analysen av case-studien, skaper et erfaringsrom for begrepet suverenitet. Dette forteller oss om erfaringer i begrepet, og sier noe om det semantiske innholdet.

Den begrepshistoriske analysen viser oss hvordan og at det semantiske innholdet i begrepet suverenitet har endret seg. Det semantiske innholdet i begrepet suverenitet er dynamisk, og endrer seg etter behovene for suverenitet i samtiden. Analysen av case-studien viser at Norge overfører suverenitet. EØS-avtalen begrenser først og fremst Norges indre suverenitet. Den fører til økt rettsliggjøring, den påvirker maktforhold innad i Norge, og fører til et demokratisk underskudd. I oppgaven argumenteres det for at Norge villig inngår avtaler som begrenser den indre suvereniteten, i håp om å få mer ytre suverenitet. Det er et nytt ideal for suverenitet, og kanskje suverenitetsbegrepet er i ferd med å få enda en ny betydning?

Abstract

Norway has many international obligations and agreements. The EEA agreement is one of them. This master's thesis has looked at the concept of sovereignty, and how the concept has developed over time. The master's thesis has also looked at how Norway was transferring authority, sovereignty before entering the EEA agreement. The focus of the thesis is Norwegian sovereignty, and the restrictions found in NOU 2012: 2 *Outside and Inside* — *Official Norwegian Reports NOU 2012: 2*. Is Norway still a sovereign state?

The master's thesis has used two different theorists, Koselleck and Krasner. Koselleck's conceptual historical theory and method have been used to analyze the concept of sovereignty, the semantic content of the concept, and the development of the semantic content over time. To determine how the EEA agreement affects Norway's sovereignty, a case study of NOU 2012: 2 was conducted. In the analysis, Krasner's theoretical definitions of four different types of sovereignty were used as a measurement. The conceptual historical analysis, and the analysis of the case study, can tell us about experiences within the concept, and the semantic content.

The conceptual historical analysis shows us how and that, the semantic content of the concept of sovereignty has changed. The semantic content of the concept of sovereignty is dynamic, and changes with the needs for sovereignty in the present. The qualitative analysis of the case study, show us that Norway transfers sovereignty. The EEA agreement primarily limits Norway's internal sovereignty. It leads to increased legalization, it affects power relations within Norway, and leads to a democratic deficit. The thesis argues that Norway willingly enters into agreements that limit internal sovereignty, in hope of gaining more external sovereignty. It is a new ideal of sovereignty. Perhaps the concept of sovereignty is changing its content yet again?

I erfaringsrommet mellom Norges suverenitet og Norges internasjonale forpliktelser

- Styrker eller svekker «kompromisset» EØS-avtalen Norges suverenitet?

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	3
ABSTRACT	4
INNHALDSFORTEGNELSE	6
1. INNLEDNING	10
1.1. INTRODUKSJON	10
1.2. PROBLEMSTILLING	11
1.3. TIDLIGERE FORSKNING	12
1.4. PRESISERING AV AVHANDLINGENS TILNÆRMING	14
2. TEORI OG METODE	15
2.1. KOSELLECK SIN TEORI OG METODE	15
2.1.1. BEGREPSPARET ERFARING OG FORVENTNING	16
2.1.2. BEGREPER HAR EN DIAKRON OG SYNKRON DIMENSJON	17
2.2. KRASNER SIN TEORI OM SUVERENITET	19
2.2.1. INDRE SUVERENITET	20
2.2.2. INTERDEPENDENS SUVERENITET	20
2.2.3. INTERNASJONAL LOVS SUVERENITET	21
2.2.4. WESTFALSK SUVERENITET	21
2.2.5. INTERNASJONALE FORPLIKTELSER OG SUVERENITET	22
2.3. OPPSUMMERING	23
3. SUVERENITET	23
3.1. SUVERENITETSBEGREPET	24
3.2. SUVERENITET, ET ORD ELLER ET BEGREP?	24
3.3. BEGREPET SUVERENITET OG DETS SEMANTISKE INNHOLD	25

3.4. HVA ER EN SUVEREN STAT? _____	25
3.5. SUVERENITETSBEGRREPETS UTVIKLING AV DET SEMANTISKE INNHOLD ____	27
3.5.1. SUVERENITETSBEGRPET PÅ 1500-TALLET _____	27
3.5.2. SUVERENITETSBEGRPET PÅ 1600-TALLET _____	29
3.5.3. SUVERENITETSBEGRPET PÅ 1700-TALLET _____	31
3.5.4. SUVERENITETSBEGRPET PÅ 1800-TALLET _____	32
3.6. SUVERENITETSBEGRPET I NORGE _____	33
3.7. OPPSUMMERING AV SUVERENITETSBEGRREPETS SEMANTISKE INNHOLD OG UTVIKLING _____	36
<u>4. SUVERENITETSOVERFØRING</u> _____	37
4.1. SUVERENITETSOVERFØRING OG DE KONSTITUSJONELLE UTFORDRINGENE	37
4.2. HJEMMEL FOR SUVERENITETSOVERFØRING I GRUNNLOVEN _____	38
4.2.1. GRUNNLOVEN § 26 ANDRE LEDD _____	39
4.2.2. GRUNNLOVEN § 115 _____	40
4.3. GRUNNLOVEN § 1 OG SUVERENITETSOVERFØRING _____	41
4.4. GRUNNLOVEN § 25 OG SUVERENITETSOVERFØRING _____	45
4.5. GRUNNLOVEN § 88 OG SUVERENITETSOVERFØRING _____	48
4.6. HVA KAN DRØFTINGENE RUNDT SUVERENITETSOVERFØRING SI OSS OM SUVERENITETSBEGRPET? _____	50
<u>5. EUROPAUTREDNINGEN OG NORGES SUVERENITET</u> _____	51
5.1. UTVALGET OG DETS MANDAT _____	52
5.2. NORGES SUVERENITET OG AVTALENE MED EU _____	53
5.2.1. EN DYNAMISK AVTALE _____	55
5.2.2. NORGES SAMLEDE TILKNYTNING _____	56
5.3. RESERVASJONSRETTEEN - STYRKER DEN NORGES SUVERENITET? _____	57
5.3.1. RESERVASJONSRETTEEN OG SUVERENITET _____	59
5.3.2. ER RESERVASJONSRETTEEN EN FORMELL OG REELL RETT? _____	60
5.4. INKORPORERINGEN AV EU-RETTEEN I NORSK RETT _____	63
5.4.1. HANDLINGSROM VED INKORPORERING _____	64
5.4.2. PRESUMPSJONSPRINSIPPET _____	67

5.4.3. INKORPORERING OG SUVERENITET	68
5.4.4. INKORPORERING OG INTERNASJONAL LOVS SUVERENITET	70
5.5. EØS-AVTALENS KONTROLLMEKANISMER	70
5.5.1. BLINDSONEN	72
5.6. NORGES AKTIVE EUROPAPOLITIKK	74
5.6.1. NORGES MULIGHETER FOR PÅVIRKNING	76
5.6.2. NORGES REELLE PÅVIRKNING OG MEDVIRKNING	78
5.7. ENSARTET OG DYNAMISK UTVIKLING	79
5.7.1. MAKTFORHOLDENE I NORGE	81
5.7.2. DEMOKRATI	82
5.7.3. DEN WESTFALSKE SUVERENITETEN	84
5.8. SUVERENITETSOVERFØRING	86
5.8.1. FORMELL OG REEL SUVERENITETSOVERFØRING	88
5.8.2. ULIKE SYN PÅ SUVERENITETSOVERFØRING	92
5.9. <i>EUROPAUTREDNINGEN</i> OG KRASNERS SUVERENITETSTYPER	95
5.9.1. INTERDEPENDENS SUVERENITET OG <i>EUROPAUTREDNINGEN</i>	95
5.9.2. INDRE SUVERENITET, WESTFALSK SUVERENITET OG <i>EUROPAUTREDNINGEN</i>	96
5.9.3. FELLESTREKK	100
5.9.4. INTERNASJONAL LOVS SUVERENITET OG <i>EUROPAUTREDNINGEN</i>	101
5.9.5. VEIEN VIDERE	103
5.10. ER SUVERENITETSBEGREPET I OPPLØSNING?	104
5.10.1. SUVERENITET SOM IDEAL	108
5.11. OPPSUMMERING, NORGES SUVERENITET MED EØS-AVTALEN	108
6. <u>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</u>	110
6.1. OPPSUMMERING	110
6.1.1. ER NORGE EN SUVEREN STAT?	110
6.1.2. HVA LIGGER EGENTLIG I BEGREPET SUVERENITET, OG HVORDAN HAR BEGREPET UTVIKLET SEG OVER TID?	111
6.1.3. SUVERENITETSOVERFØRING FØR EØS-AVTALEN	113

6.1.4. Hvilke innvirkninger på Norges suverenitet finner man i NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU?	116
6.2. Konklusjon	119
6.2.1. Erfaringsrommet	119
6.2.2. Forventningshorisont	121
6.3. Videre forskning	123
<u>7. Litteraturliste</u>	<u>125</u>
7.1. Offentlige dokumenter og rapporter	125
7.2. Lover	126
7.3. Litteratur	128
7.4. Nettsider	132

1. Innledning

1.1. Introduksjon

Internasjonale avtaler og forpliktelser er en viktig del av Norges utenrikspolitikk. De internasjonale avtalene regulerer forholdet mellom Norge og andre stater. I 1972 og 1973 ble Norge knyttet til EF, gjennom en rekke bilaterale avtaler om frihandel.¹ Frem til Norges inntredelse i det europeiske økonomiske samarbeidsområdet ved EØS-avtalen, regulerte disse bilaterale avtalene relasjonen. Da Norge gikk inn i EØS-avtalen, ble den bilaterale handelsavtalen om frihandel med industriprodukter erstattet med den multilaterale EØS-avtalen.² Den nye avtalen er en dynamisk avtale, som kommer med flere avtalepartnere, og som etablerer et tettere forhold mellom Norge og EU.

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale mellom det europeiske frihandelsforbund EFTA, og den europeiske union EU. EØS-avtalen regulerer ikke bare grensekryssende problemstillinger. Avtalen kommer med stadig nye lovbestemmelser, en egen domstol: EFTA-domstolen, og et eget overvåkningsorgan: ESA. Da Norge gikk inn i EØS-avtalen, fikk man en maktforskyvning med beslutningsorganer utenfor Norges territorielle område. Handelsavtalene fra 1973 var forutsigbare. EØS-avtalens dynamiske karakter gjør derimot at Norge ikke kunne forutse avtalens virkemåte og konsekvenser. Inngåelsen av EØS-avtalen blitt inkorporert store deler EU-rett inn i norsk lovgivning. EØS-avtalen er i utvikling, på lik linje med rettsaktenes dynamiske innhold. Avtalen har påvirket Stortingets rolle som lovgiver, Høyesteretts rolle som siste instans, og de norske demokratiske idealene. Forpliktelsene fører til en innskrenkning av suvereniteten og det nasjonale handlingsrommet. Denne oppgaven vil se på NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU*, også omtalt som *Europautredningen*.³ Roald Berg skrev at *Europautredningen* peker på store økonomiske fordeler med EØS-avtalen, men også tilsvarende store konstitusjonelle kostnader.⁴ Hvilke konstitusjonelle kostnader finner man i utredningen? Hvordan påvirker dette Norges suverenitet?

For å kunne si noe om EØS-avtalens påvirkning på norsk suverenitet, må innholdet i begrepet suverenitet defineres. Hva er idealet når det kommer til nasjonal suverenitet? Å ha så stort handlingsrom som mulig, eller et så trygt handlingsrom som mulig? Hva gagnar staten?

¹ NOU 2012:2. (2012). *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet, s. 47.

² NOU 2012:2: 44.

³ NOU 2012:2.

⁴ Roald Berg, *Norsk utanrikspolitikk etter 1814*, Det Norske Samlaget (Oslo, 2016), s. 136.

Suverenitet er et dagsaktuelt tema, både i forhold til suverenitetsspørsmålet i seg selv, og de internasjonale forpliktelsene de fører med seg. Norge er et lite men velstående land, og noen vil kanskje dra en sammenlikning mot Sveits. Sveits er et EFTA-land, men ikke en del av EØS-avtalen. Sveits har forhandlet frem en egen avtale. Hvorfor gjør ikke Norge dette? Hvorfor beholdt man ikke bare frihandelsavtalen fra 1973? En slik avtale kan ses på som mer lukrativ og fordelaktig for staten. EØS-avtalen i likhet med den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen EMK, inneholder forpliktelser som gang på gang får nytt innhold. Hadde det vært bedre om Norge var en del av EU? Da hadde staten fått deltatt i beslutninger som tas i EU. Hvor mye kan staten bestemme selv, og hva skjer dersom staten motsetter seg forpliktelsene?

EØS-avtalen er et tema som engasjerer og er på dagsorden. Det finnes likhetstrekk mellom menneskerettighetskonvensjonen og EØS-avtalen, men EØS-avtalen har ikke de samme konnotasjonene som menneskerettighetene har. Det handler mer om forpliktelsene og deres omfang, enn om overordnede verdispørsmål knyttet til menneskerettigheter. Det er lettere, og mer akseptert, å si seg uenig i EØS-avtalen og EU-medlemskap, enn å gå imot menneskerettighetenes idemessige innhold. Drøftingen av suverenitet i lys av disse spørsmålene, vil dermed prøve å nærme seg en kritisk og balansert analyse av kildematerialet, som vektlegger ulike sider. Hvor mye makt og suverenitetsoverføring skal man tillate? Snakker man fortsatt om suverene stater? Tiden etter andre verdenskrig har vært preget av internasjonale samarbeid og maktoverføring. De siste årene har man derimot sett en annen utvikling i Storbritannia med brexit. EØS-avtalen var også et sentralt diskusjonstema ved stortingsvalget høsten 2021. Er trenden i ferd med å snu?

1.2. Problemstilling

Suverenitet er et ord og et begrep. Det som kjennetegner et begrep, er et skiftende semantisk innhold. Det skiftende semantiske innholdet er knyttet til mennesket og hva vi som mennesker legger av meningsinnhold i et begrep. Oppgaven vil først se på den historiske utviklingen og det semantiske innholdet i begrepet suverenitet. I oppgaven vil Reinhart Kosellecks begrepsmetode benyttes for å se på endringer i suverenitetsbegrepet over tid. I dagens samfunn har suverenitetsbegrepet et annet semantisk innhold enn før. Oppgaven vil deretter benytte seg av Krasners suverenitetstyper for å si noe om hvordan, og hvilke typer suverenitet som blir påvirket av EØS-avtalen. Den nasjonale suvereniteten er den som på mange

måter er mest utsatt, samtidig som den er mentalt sterkt tilstedeværende. Forskningsspørsmålene som avhandlingen skal ta for seg er:

- Hva ligger i begrepet suverenitet, og hvordan har begrepet utviklet seg over tid?
- Hvordan har spørsmålet om suverenitetsoverføring før inngåelsen av EØS-avtalen blitt behandlet?
- Hvilke innskrenkninger av Norges suverenitet finner man i NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU?*
- Er Norge fortsatt en suveren stat?

Alle forskningsspørsmålene faller inn under avhandlingens problemstilling: **Hva ligger i begrepet suverenitet, og hvordan påvirker EØS-avtalen, i henhold til NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU, Norges suverenitet?***

1.3. Tidligere forskning

Det finnes masteravhandlinger som er skrevet om suverenitet tidligere. Det finnes en oppgave fra Universitetet i Tromsø som omhandler norsk suverenitet og EØS-avtalen.⁵ Denne avhandlingen er skrevet av Magnus Lyngra i 2015, på masterstudiet i statsvitenskap. Lyngra skriver om norsk suverenitet, og hvordan og på hvilken måte EØS-avtalens inngåelse har påvirket suvereniteten. Oppgaven bærer preg av å konsentrere seg mer om den politiske diskusjonen rundt EØS-avtalen, enn den rettslige og konstitusjonelle dimensjonen av suverenitetsproblematikken. Lyngra refererer til stortingsdebatter rundt inngåelsen av EØS-avtalen i 1992, datalagringsdirektivet og EUs tredje postdirektiv. Lyngra skriver med utgangspunkt i teorien, at den norske suvereniteten har blitt sterkt påvirket av EØS-avtalens inngåelse. Debatten på Stortinget i 1992 viser et fokus på norsk suverenitet, men ulik forståelse av hvordan EØS-avtalen kom til å påvirke norsk suverenitet, og i hvilken grad. Lyngra konkluderer i avhandlingen med at norsk suverenitet har blitt svekket av EØS-avtalen, og viser til at Grunnloven § 93 ble brukt da avtalen ble vedtatt. Lyngra konkluderer også med at EØS-avtalen har ført til at Stortingets makt har blitt svekket, da man har en lovgiver utenfor Norges territorielle område. Den dømmende makt i Norge har også blitt svekket, ettersom EFTA-domstolen kan overprøve den norske domstolen.⁶

⁵ Magnus Kleppe Lyngra, «EØS-avtalens påvirkning på Norges suverenitet: Hvordan, i hvilken grad og var noen klar over implikasjonene?», (Universitetet i Tromsø, publisert mai 2015).

⁶ Lyngra 2015

Det finnes en annen avhandling om suverenitet, som er skrevet av Ane Grimelid ved Universitetet i Oslo i 2005: «Menneskerettigheter i EØS-retten. Suverenitet og harmonisering».⁷ Denne avhandlingen konsentrerer seg om menneskerettighetsvernet i EØS-retten, og stiller det opp mot den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og andre internasjonale rettighetsbestemmelser. Avhandlingen tar et blikk på EF-domstolens innflytelse på nasjonale rettsprosesser, men stadfester samtidig at EØS-rettens menneskerettighetsvern er oppgavens hovedproblemstilling.⁸ Avhandlingen fokuserer på samordningen mellom internasjonale forpliktelser. Hvilke forpliktelser og samarbeid veier tyngst, og overlapper rettighetsvernet av de ulike konvensjonene? Avhandlingen peker på en økt indirekte overprøving gjort av den europeiske menneskerettighetsdomstolen.⁹ Avhandlingen nevner kontroll av gjennomføringen av internasjonale forpliktelser på nasjonalt nivå, samtidig refererer ordet suverenitet i underoverskriften vel så mye til de ulike internasjonale samarbeidenes suverenitet og samordning. Avhandlingen peker også på manglende menneskerettighetsbestemmelser i Grunnloven, som førte til at privatpersoner i Norge ikke kunne påberope seg de internasjonale rettighetene. I Norge kan man kun dømmes med hjemmel i norsk lov jfr. Grl. § 96.¹⁰ Det konkluderes med mangel på kjøreregler mellom ulike internasjonale forpliktelser, og de internasjonale domstolenes makt over medlemsland.¹¹ Staten er i bunn og grunn ansvarlig for selv å følge konvensjonenes bestemmelser.¹²

Grunnleggende menneskerettigheter ble inkorporert i Grunnloven i 2014, dette fører til at situasjonen beskrevet i avhandlingen er endret. Grimelid sin avhandling bærer sterkt preg av at den er fra et juridisk fakultet, og har derfor en annen vinkling enn denne avhandlingen. Domsavsigelser er hyppig brukt for å underbygge argumentasjonen. Grimelid sin avhandling er fra 2005, og siden den gang har det skjedd store endringer på menneskerettighetsområdet på nasjonalt nivå.¹³ Dette fører til at deler av argumentasjonen rundt vernet av menneskerettigheter

⁷ Ane Grimelid, «Menneskerettigheter i EØS-retten: Suverenitet og harmonisering», (Universitetet i Oslo, publisert 10.05.2005).

⁸ Grimelid 2005: 26. EF-domstolen er den europeiske union sin domstol.

⁹ Grimelid 2005: 101.

¹⁰ Grunnloven § 96. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§96>

¹¹ Grimelid 2005: 114.

¹² Grimelid 2005: 112.

¹³ Grunnlovsrevisjonen 2014, grunnleggende menneskerettigheter ble inkorporert. Rettighetene ligger i et eget kapittel i Grunnloven, kapittel E. Dette kapittelet er en mini-katalog over menneskerettigheter. Disse endringene fører til at argumentasjonen og kritikken av mangel på menneskerettighetsvern i Grunnloven ikke er like relevant lenger.

ikke er like relevant lenger. Diskusjonen som må tas nå, er hvordan inkorporeringen av menneskerettigheter i Grunnloven påvirker Norges suverenitet.

1.4. Presisering av avhandlingens tilnærming

Lyngra og Grimelid belyser også suverenitetsproblematikken. Det som gjør at denne avhandlingen skiller seg fra de to overnevnte, er tid og tema. Denne avhandlingen leveres i 2021, og belyser dermed endringer som har skjedd knyttet til begrepet suverenitet de siste årene. Ideene rundt hva en suveren stat er, og om idealet er å være en suveren stat, er også i endring. Den teoretiske og metodiske tilnærmingen skiller også avhandlingene. I likhet med erfaringskategorien til Koselleck, er den europeiske menneskerettighetskonvensjonen i endring. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen endrer rettspraksis, noe som igjen påvirker Høyesterett, som i siste ledd påvirker innbyggerne i nasjonalstaten Norge.

Denne avhandlingen dekker et område som jeg ikke kan se er dekket av noen andre.¹⁴ Det har tidligere blitt skrevet om suverenitet, EØS-avtalen og menneskerettigheter. Denne avhandlingen vil imidlertid se på *Europautredningen*, og på hvordan forpliktelsene påvirker norsk suverenitet. Hva sitter vi igjen med av innhold i begrepet suverenitet? Avhandlingen vil være preget av at den er skrevet innenfor historie, og ikke statsvitenskap eller på et juridisk fakultet. Avhandlingen blir utformet i perioden 2020-2021, dette gjør at den vil kunne ha med nye elementer som ikke var til stede i 2005 eller 2015. Kosellecks metode vil kunne gi et diakront syn på suverenitetsbegrepets utvikling, og et synkront syn på begrepets betydning i dag. Kosellecks metode handler først og fremst om å se på hvilke erfaringer som ligger i et begrep til enhver tid. Erfaringer endres over tid, og endrer forventningshorisonten vår. Man kan derfor si at suverenitetsbegrepet er annerledes i dag enn i 2015 og 2005. Dette betyr ikke at kilder fra før 2021 ikke er relevante, eller at domsavsigelser fra Høyesterett ikke kan vektlegges. Dette betyr bare at man i dag har nye erfaringer som man kan se kildene i lys av. Kildematerialet som har blitt gjennomgått i arbeidet med oppgaven bruker begrepene EØS-rett og EU-rett tilnærmet synonymt. EU-retten godkjennes av EFTA, og blir dermed EØS-rett, og i neste omgang inkorporeres retten i norsk lovgivning. I *Europautredningen* bruker utvalget betegnelsene EU-rett, EØS-rett og EU/EØS-retten. Oppgaven vil reflektere kildematerialet, og bruker EU-retten og EØS-retten.

¹⁴ 1 august 2020.

Avhandlingen har som mål å belyse spenninger i norsk utenrikspolitikk i erfaringsrommet mellom til internasjonale avtaler og forpliktelser. Spenningene mellom Grunnloven og de internasjonale forpliktelsene vil være hovedfokuset i avhandlingen. Det finnes spenninger mellom Grunnloven og de internasjonale forpliktelsene til Norge, men Norge har enda ikke valgt å endre Grunnloven etter Grl. § 121.¹⁵ Hvordan skal man forholde seg til disse spenningene i en verden som er mer globalisert, og preget av mer internasjonalt samarbeid på flere områder enn før? Dette påvirker områder som staten før hadde selvstendighet og suverenitet over, til å gjøre det som var best for staten. Hvordan skal man forholde seg til EØS-avtalen? Norge er ikke medlem i EU, men samtidig kommer EØS-avtalen med mange begrensninger på norsk suverenitet. Kan Stortinget fortsatt vedta lover slik som passer Norge best? Eller blir Stortinget som lovgiver styrt av EØS-avtalen, og dermed styrt av en aktør utenfor Norges grenser?

2. Teori og metode

2.1. Koselleck sin teori og metode

Avhandlingen vil benytte seg av Kosellecks begrepshistoriske apparat. Koselleck mener historien handler om erfaringer og forventninger, ikke tiden i seg selv.¹⁶ Nøkkelen til historisk kunnskap ligger for Koselleck i begrepene. Koselleck legger mest vekt på de historiske grunnbegrepene. Det som skiller et ord fra et begrep, er dets flertydighet.¹⁷ Begrepene er samtidig også i endring som en del av historien.¹⁸ Kosellecks teori og metode, er et hjelpemiddel som bidrar med å finne ut hvilke erfaringer som ligger i et begrep. Kosellecks metodiske fremgangsmåte for å finne frem til et begreps betydning, vil fravikes på visse punkter. Koselleck finner ut hvilke erfaringer som ligger i et begrep, ved å se på begrepets betydning fra antikken frem til i dag. Begrepsanalysen til Koselleck er delt inn i tre deler. Del en tar for seg begrepet fra antikken frem til rundt 1750. Del to ser på begrepets innhold fra 1750 og frem til i dag. Del tre ser på hvilke betydninger som har forsvunnet og hvilke som består.¹⁹ Begrepet som skal utredes i denne avhandlingen er suverenitet. Analysen av

¹⁵ Grunnloven § 121. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§121>.

¹⁶ Reinhart Koselleck, *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik*, Bokförlaget Daidalos AB (Göteborg, 2004), s. 12.

¹⁷ Helge Jordheim, «Inledning», *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik*, Koselleck, Reinhart, Bokförlaget Daidalos AB (Göteborg, 2004), s. 19.

¹⁸ Helge Jordheim, *Lesningens vitenskap: utkast til en ny filologi*, Universitetsforlaget (Oslo, 2001), s. 163.

¹⁹ Jordheim 2001: 151.

suverenitetsbegrepets semantiske innhold vil konsentrere seg om perioden fra Jean Bodin (1530-1596) frem til i dag. Denne avhandlingen vil dermed ikke konsentrere seg om ordets semantiske innhold i antikken. Analysen av begrepet suverenitet vil være inspirert av Kosellecks teori og metode. Avhandlingen vil se på ulike suverenitetsdefinisjoner fra ulike tidsepoker og kilder. De ulike suverenitetsdefinisjonene etablerer suverenitetsbegrepets semantiske innhold, belyser endringene, og ser på hvilke erfaringer som ligger i begrepet.

2.1.1. Begrepsparet erfaring og forventning

Koselleck opererer med begrepsparet erfaring og forventning. Erfaring blir ofte knyttet til ordet rom, og omtalt som et erfaringsrom. Erfaringsrommet er et rom som samler alle erfaringene. Forventningen knyttes til metaforen forventningshorisont. Forventningene skiller seg fra erfaringene ved at de ikke er håndgripelige. Forventninger er det vi forventer skal skje, basert på våre erfaringer. Forventningshorisonten er en horisont man møter med summen av erfaringer. Hva legger Koselleck i erfaringer? Koselleck sier erfaringene er det som har skjedd og de har dermed blitt en del av minnet og kan hentes frem igjen. I erfaringen finner man også andres erfaringer bevart. Det kan være kunnskap formidlet fra generasjon til generasjon, eller fra en institusjon. Historie har av den grunn blitt betraktet som læren om andres erfaringer, og historien har blitt sett på som en læremester. Metaforen erfaringsrom viser til et rom hvor all erfaring samles.²⁰ Koselleck mener at man finner det politiske og historiske handlingsrommet imellom fortiden, samtiden og fremtiden.²¹

Hva ligger i Kosellecks begreper forventning og forventningshorisont? Forventninger skapes i nåtiden. Forventningen kan være personlig, eller ikke personlig. Koselleck mener at denne forventningen bygger på håp, frykt, ønske, vilje, uro, rasjonell analyse, mottakelighet og nysgjerrighet. Kunnskapskategoriene er ikke symmetriske, og det kan være vanskelig å se hele erfaringskategorien. Man ser kanskje bare deler av erfaringen, eller så kan det være at man bare ser et helhetsbilde, uten å se alle delene. For Koselleck er forventningshorisonten en lang linje der fremme. Her åpnes det opp et nytt rom. Forventningshorisonten er summen av prognosene, og disse baseres på erfaringene. Samtidig finnes det grenser for hva vi kan forutse.²² Fremtiden kan aldri fullstendig determineres av fortiden. Det finnes falske minner som kan korrigeres, nye erfaringer åpner nye perspektiv, og erfaringene endrer seg i retrospektiv.²³ Når noe skjer som

²⁰ Koselleck 2004: 171 & 173.

²¹ Jordheim 2001: 150.

²² Koselleck 2004: 171-174.

²³ Koselleck 2004: 175.

man ikke forventer, fører det til nye erfaringer ved å bryte forventningshorisonten.²⁴ Koselleck mener avstanden mellom erfaring og forventning har blitt større, erfaringsrommet er aldri tilstrekkelig for å determinere forventningshorisonten.²⁵

Begrepsparet erfaring og forventning er kunnskapskategorier og disse representerer ikke en historisk virkelighet, men de underbygger muligheten av historie. Historien har blitt til av menneskers erfaringer og forventninger.²⁶ Kunnskapskategoriene er avhengige av hverandre, og henger tett sammen. Det ene forutsetter det andre, og begrepene fungerer ikke alene. Koselleck mener hans eget begrepspar erfaring og forventning, er bedre enn kategoriene minne og håp, som man på 1700-tallet satt sammen til historie.²⁷ Kosellecks begreper er videre, og mer generelle kategorier som konstituerer historien og kunnskapen om den, ved å vise en sammenheng mellom det som har skjedd og det som kommer til å skje. Kategoriene erfaring og forventning knytter sammen fortid og fremtid, de forklarer historisk tid, og bidrar til å blottlegge prosesser og synliggjøre dem.²⁸

2.1.2. Begreper har en diakron og synkron dimensjon

Begrepene kjennetegnes av å være i endring. Vi forstår begrepene, og vi bruker dem. Selv om vi bruker dem, kan vi være uenige om betydningsinnholdet i begrepene. Vi bruker begrepet suveren stat, men hva legger vi i begrepet? Begrepene er i endring. Man forstår begrepet, men legger ulike betydninger i det. Dette fører til en uenighet rundt betydningen, det semantiske innholdet i begrepet. Betydningen baseres på hvem som bruker begrepet, hvordan det brukes, og hvem som har makt til å definere innholdet. Ifølge Koselleck er målet med begrephistorisk analyse å undersøke hvilke erfaringer som ligger i språklige uttrykk, slik som de språklige uttrykkene og begrepene fremstår i konkrete historiske situasjoner.²⁹ Koselleck mener begrephistorie handler om kollektive erfaringer som har en diakron og synkron dimensjon. Begrephistorie viser den diakrone utviklingen i et begrep, ved å gjøre rede for endringer av et begreps semantiske innhold over tid. Det diakrone perspektivet belyser endringen i erfaringene som ligger i et begrep til enhver tid. Det synkrone perspektivet viser oss at ulike mennesker og grupper av mennesker i samme tid, kan legge ulike betydninger i et begrep. Begge perspektivene er interessante å se nærmere på. Dette for å finne ut hvordan et

²⁴ Koselleck 2004: 176.

²⁵ Koselleck 2004: 177.

²⁶ Koselleck 2004: 167.

²⁷ Koselleck 2004: 169.

²⁸ Koselleck 2004: 170.

²⁹ Jordheim 2001: 155.

begrep har endret seg, og hvordan et begrep kan brukes på ulike måter. For Koselleck er utgangspunktet for begrepsanalyse at en bestemt historisk situasjon, aldri kan gi helt mening alene, uten å se på andre tidsskalaer og nivåer.³⁰

En diakron og synkron begrepsanalyse kan aldri gi oss et komplett bilde. En diakron begrepsanalyse baserer seg på skriftlige overleverte kilder. Disse kildene er analysert og videreformidlet. De som har skrevet den offisielle historien frem til i dag, har på mange måter preget vår evne til å foreta en objektiv begrepsanalyse. Mange regner Jean Bodin og Thomas Hobbes som sentrale filosofer og idehistorikere, på området som omhandler begrepet suverenitet. Den diakrone analysen blir derfor preget av historien som har blitt skrevet før oss. Dette gjør ikke at en diakron begrepsanalyse ikke har noen verdi. den kan si oss noe om begrepet og historien. De som har skrevet historien før oss, har gitt oss en oppskrift for de ulike begrepene. En begrepsanalyse vil kunne vise hva som ligger i begrepet, og forandringen av det semantiske innholdet. Begrepsanalysen forklarer oss ikke hvordan alle mennesker i fortiden har brukt begrepet, men det gir oss en innsikt i begrepet. En synkron begrepsanalyse vil på lik linje med en diakron begrepsanalyse, aldri kunne vise oss det hele og fulle bildet av tiden vi lever i. Imidlertid gir analysen oss en status, som igjen lager forventninger.

Avhandlingen vil etablere et erfaringsrom for begrepet suverenitet ved å foreta en analyse av relevante faglige kilder, forpliktelser og lover. Målet er å etablere et erfaringsrom som baserer seg på Norges erfaringer med EØS-avtalen. Summen av erfaringer vil kunne si oss noe om forventninger. Hvordan påvirker et utvalg av internasjonale forpliktelser Norges suverenitet? Hvordan vil det bli i fremtiden? Avhandling skal foreta en begrepshistorisk analyse av begrepet suverenitet, deretter en kvalitativ analyse av NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU*, også omtalt som *Europautredningen*. Hva kan *Europautredningen* fortelle oss om Norges suverenitet etter inngåelsen av EØS-avtalen? Hvilket semantisk innhold ligger i begrepet i dag? I avhandlingen har jeg valgt å se på *Europautredningen* og ikke den opprinnelige EØS-avtalen, da utredningen kan fortelle oss mer om hvordan avtalen fungerer i praksis. På den ene siden har man lovbestemmelsene, på den andre siden finner man konsekvensene av bestemmelsene. EØS-avtalen er en dynamisk avtale, og har dermed skiftende innhold. *Europautredningen* gir oss en status, og sier noe om hvordan EØS-avtalen virker i realiteten. På bakgrunn av dette skal avhandlingen diskutere EØS-avtalens påvirkning på Norges suverenitet i perioden 1992- 2012.

³⁰ Jordheim 2004: 13.

2.2. Krasner sin teori om suverenitet

For å kunne belyse hvordan EØS-avtalen påvirker suvereniteten, og i hvilken grad, har jeg valgt å benytte meg av Stephen D. Krasners fire ulike typer suverenitet. Krasners suverenitetskategorier deler suvereniteten opp i fire ulike typer suverenitet, med ulikt semantisk innhold og funksjon. En stat kan ha en, to, tre eller alle fire suverenitetstypene. Det som gjør disse kategoriene relevante, er at de gir oss et redskap til å vurdere og presisere, ikke bare om, men også hvordan og hvilke deler av suvereniteten som påvirkes. Når vi senere skal se på NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU*, blir disse kategoriene nyttige analyseredskaper og måleenheter for begrepet suverenitet.

Krasner skriver i *Power, state and sovereignty* om suverenitet og begrepets innhold under tittelen «Sovereignty and its discontents».³¹ Krasner skriver at suverenitetsbegrepet har blitt brukt på ulike måter og med ulikt innhold. Det konstante er at statens suverenitet alltid vil være begrenset, ha begrenset makt, og bli utfordret. Krasner begrunner dette med logiske motsetninger. Det vises til prinsippene ikke-intervensjon og demokratibyggning. Er suvereniteten i ferd med å gå i oppløsning? Krasner sier at noen mener dette, da verden vår er preget av internasjonalisme og globalisering, andre sier seg uenige.³² Det å si at suvereniteten er i ferd med å gå i oppløsning, er etter min mening en forenkling av sannheten. Om man ser på suverenitet som et begrep med semantisk innhold, er det ikke slik at begrepet går i oppløsning dersom det semantiske innholdet endrer seg over tid og får et nytt innhold. Om man skulle ha en slik holdning til begreper og dets innhold, kan vi ikke bruke begrepet suverenitet. Dette fordi det semantiske innholdet i begrepet, har endret seg mye fra dets opprinnelige innhold frem til i dag. Da kunne man argumentert for at deling av suverenitet som man så i USA og Tyskland med føderale stater, gjorde at begrepet gikk i oppløsning. Det interessante ligger i endringen i det semantiske innholdet, og ikke oppløsningen av det.

Krasner deler suverenitetsbegrepet inn i fire ulike typer suverenitet en stat kan ha. Krasner deler suverenitet inn i: Internasjonal lovs suverenitet (International legal sovereignty), westfalsk suverenitet (Westphalian sovereignty), indre suverenitet (domestic sovereignty) og interdependens suverenitet (interdependence sovereignty).³³ Disse ulike typene suverenitet baserer seg på autoritet, legitimitet og kontroll. Internasjonal lovs suverenitet og westfalsk

³¹ Stephen D. Krasner, «Sovereignty and its discontents», *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*, Routledge (London, 2009), s. 179-210.

³² Krasner 2009: 179.

³³ Krasner 2009: 179.

suverenitet bygger på autoritet og legitimitet, men ikke kontroll. Indre suverenitet inneholder aspekter av autoritet og kontroll, og interdependens suverenitet er bare opptatt av kontroll, evnen til å kontrollere hva som skjer over ens grenser. Det er ikke nødvendigvis slik at en stat har alle de fire typene suverenitet. En suverenitetstype kan undergrave en annen. I EU ser man at westfalsk suverenitet blir svekket, når en stats internasjonale lovs suverenitet blir prioritert og styrket.³⁴

2.2.1. Indre suverenitet

Indre suverenitet handler om evnen en stat har til å formelt organiske politiske maktstrukturer, og utøve makt og kontroll på en effektiv måte, innenfor ens egne territoriale grenser.³⁵ Indre suverenitet er ifølge Krasner, den suverenitetstypen som samsvarer mest med det historiske begrepet suverenitet. Det handler om hvordan autoriteten i en stat er organisert, og hvor effektiv denne autoriteten er innenfor statens grenser. Krasner viser til både Bodin og Hobbes, som begge hadde et mål om å finne et grunnlag for å legitimere en sterk autoritet innenfor statens grenser. Både Bodin og Hobbes er et produkt av tiden de levde i. Målet med å legitimere en sterk autoritet, var å få en slutt på den urolige perioden med krig. Ved å legitimere en sterk autoritet, en suveren, var målet å unngå opprør mot suverenen, da dette ikke var legitimt.³⁶ Suverenen brukes ofte om individet eller gruppen som har suvereniteten. Krasner viser til Strayer som sier at statens autoritet ble en nødvendighet, da ikke alle hadde troen på monarkenes guddommelige rett til å styre.³⁷ Krasner viser til at John Locke, John Stuart Mill og Karl Marx er noen av dem som har satt spørsmålsteget ved nødvendigheten for en sterk autoritet. Men på en annen side, var de mer opptatt av hvordan autoriteten ble organisert innenfor en stat, og ikke nødvendigvis om det fantes en ubestridelig kilde for autoritet.³⁸

2.2.2. Interdependens suverenitet

Interdependens suverenitet definerer Krasner som evnen en stat har til å kontrollere, og regulere flyt av informasjon, ideer, varer, sykdommer, forurensing eller kapital over statens egne grenser.³⁹ Interdependens suverenitet handler om kontroll, det å kontrollere hva som skjer over landets grenser. Frykten er at statssuvereniteten går i oppløsning i takt med globaliseringen. Når man ikke klarer å kontrollere hva som skjer på statens egne grenser, fører

³⁴ Krasner 2009: 180.

³⁵ Krasner 2009: 179-180.

³⁶ Krasner 2009: 185.

³⁷ Krasner 2009: 185, viser til Joseph R. Strayer, *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton University Press (Princeton, 1970), s. 108.

³⁸ Krasner 2009: 186.

³⁹ Krasner 2009: 180 & 186.

det til mangel på kontroll på det som skjer innenfor statens grenser. Når en stat mangler interdependens suverenitet, kan staten inngå avtaler som går på bekostning av statens westfalske suverenitet.⁴⁰

2.2.3. Internasjonal lovs suverenitet

Internasjonal lovs suverenitet er vanligvis mellom to territorielle stater som er uavhengige, og baserer seg på gjensidig anerkjennelse.⁴¹ Staten blir anerkjent av andre stater, som en likeverdig stat. Emmerich de Vattel introduserte tanken om likhet for stater i 1758. Ideen om likeverdige stater baserte seg på naturretstanken. Alle menn er like i naturtilstanden, og dette prinsippet ble overført til stater. Alle stater er like suverene.⁴² Når en stat anerkjennes av andre stater eller internasjonale organer som FN, gir dette politisk makt. Anerkjennelse gir rettigheter, muligheter og sikkerhet, men internasjonal lovs suverenitet er ikke det samme som westfalsk suverenitet, og beskytter ikke staters territorielle integritet. I EU må stater inngå kompromisser som går på bekostning av en stats westfalske suverenitet for å få internasjonal lovs suverenitet.⁴³

2.2.4. Westfalsk suverenitet

Westfalsk suverenitet ekskluderer utenforstående aktører fra interne maktstrukturer, innenfor et avgrenset territorium.⁴⁴ Westfalsk suverenitet er den typen suverenitet som ofte assosieres med suverenitetsbegrepet. Det semantiske innholdet i suverenitetsbegrepet, samsvarer mest med westfalsk suverenitet. Det har flere likhetstrekk med den allmenne forståelsen av suverenitetsbegrepet, og har assosiasjoner til freden i Westfalen. Westfalsk suverenitet bygger på to hovedprinsipper: staten er territorial, og staten ekskluderer utenforstående aktører. Det er ingen utenforstående aktører som skal ha direkte påvirkning på beslutninger som tas innenfor en stats territorium.⁴⁵ Nøkkelen til en suveren stat er ikke-intervensjon, sett i lys av den westfalske suverenitetstypen.⁴⁶ Krasner viser til Robert Jackson som sier at ikke-intervensjon er grunn-normen for en suveren stat.⁴⁷

⁴⁰ Krasner 2009: 186-187.

⁴¹ Krasner 2009: 179.

⁴² Krasner 2009: 188.

⁴³ Krasner 2009: 188-193.

⁴⁴ Krasner 2009: 179.

⁴⁵ Krasner 2009: 193.

⁴⁶ Krasner 2009: 194.

⁴⁷ Krasner 2009: 194, viser til Robert Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge University Press (Cambridge, 1990), s. 6.

Krasner presiserer at selv om denne modellen omtales som westfalsk suverenitet, stammer ikke prinsippet om ikke-intervensjon fra freden i Westfalen i 1648. Ikke-intervensjon ble ikke klart definert som begrep før mot slutten av 1700-tallet, og det av Emmerich de Vattel. Derfor kunne denne suverenitetsmodellen i Krasners øyne også blitt omtalt som «Vattelian» suverenitet eller «Westphalian-Vattelian» suverenitet. Wolff setter på 1760-tallet ord på begrepet ikke-intervensjon, og begrepet videreutvikles av Vattel, som sier prinsippet også gjelder for stater utenfor Europa. Ikke-intervensjon har en tendens til å bli støttet i forbindelse med store internasjonale avtaler. De svake statene har alltid vært ikke-intervensjonsprinsippetts sterkeste forkjempere. Samtidig kan styresmakten i staten påvirkes av eksterne aktører, men makten skal være fri til å bestemme hvordan staten skal være organisert politisk, og hvilke verdier som ligger til grunn.⁴⁸

Den westfalske suvereniteten blir krenket når noen utenfor staten determinerer, eller har sterk innflytelse på hvordan de interne maktstrukturene i en stat er. Maktstrukturen kan bli påvirket både frivillig ved invitasjon, og ved tvang som ved intervensjon. Selv om styresmaktene handler ut ifra fri vilje, kan det krenke den westfalske suvereniteten, men en slik handling krenker ikke nødvendigvis en stats internasjonale lovs suverenitet. Den westfalske suvereniteten kan krenkes ved at andre stater bruker sin materielle innflytelse og makt til å kreve endringer innad i en annen stat, ikke-intervensjonsprinsippet kan brytes, og man kan organisere overnasjonale organer. På denne måten bryter staten ens egen westfalske suverenitet.⁴⁹

2.2.5. Internasjonale forpliktelser og suverenitet

Når vi befinner oss i en tid med internasjonalisering, utallige internasjonale avtaler og forpliktelser, kan man stille spørsmålet om hva er egentlig en suveren stat. Har stater som deltar i det internasjonale samfunnet fremdeles suverenitet? Og ikke minst, har de westfalsk suverenitet? Krasner viser også til Forsythe, som mener at menneskerettigheter og lovverket rundt menneskerettigheter fører til en endring i staters suverenitet. Det fører til en endring i det semantiske innholdet i begrepet suverenitet. Motsetningen som belyses her er menneskerettigheters universale dimensjon, de skal gjelde for alle mennesker i alle stater. Dette står i motsetning til westfalsk suverenitet, som sier man kan bestemme alt innenfor ens eget territorium, også hvordan man behandler mennesker, og hvilke rettigheter de har.⁵⁰ Westfalsk

⁴⁸ Krasner 2009: 193-195.

⁴⁹ Krasner 2009: 193.

⁵⁰ Krasner 2009: 196.

suverenitet og internasjonal lovs suverenitet, har alltid blitt krenket. Begrepene har aldri vært stabile enheter. De som styrer, styrer ut ifra egne interesser, og gjør det som kreves for å beholde makten. På bakgrunn av dette konstaterer Krasner at menneskerettigheter og internasjonale avtaler krenker suvereniteten. Suverenitetsbegrepet har alltid vært fylt med motsigelser og hykleri.⁵¹ Konsekvensene av en handling vil alltid gå foran den westfalske suverenitetens regler om hva som er det riktige å gjøre i en gitt situasjon.⁵²

2.3. Oppsummering

Avhandlingen skal benytte seg av Koselleck sitt begrepshistoriske apparat og Krasner sine teorier om suverenitet. Historie handler for Koselleck om erfaring og forventning. Avhandlingen skal derfor undersøke hvilke erfaringer som ligger i begrepet suverenitet fra midten av 1500-tallet, og frem til i dag. Det skal foretas en begrepshistorisk analyse av begrepets innhold. Dette sier oss noe om begrepets diakrone dimensjon. Begrepets synkrone dimensjon skal også undersøkes for å finne ut om det finnes flere samtidige definisjoner av begrepet. Krasner deler suverenitet inn i fire ulike kategorier suverenitet: Indre suverenitet, interdependens suverenitet, internasjonal lovs suverenitet og westfalsk suverenitet. Teoriene om suverenitet viser oss en annerledes måte å se på suverenitetsbegrepets innhold. Teorien om ulike suverenitetstyper skal fungere som en målestokk for å si noe om hvordan Norges suverenitet påvirkes av EØS-avtalen. *Europautredningen* har blitt valgt som case-studie, og skal analyseres for å kunne si noe om avtalens påvirkning på norsk suverenitet.

3. Suverenitet

Når man snakker om suverenitet i Norge, snakker man ofte om folkets selvbestemmelsesrett. I Grunnloven står det: «§1. Kongeriket Norge er et fritt, selvstendig, udelelig og uavhendelig rike. Dets regjeringsform er innskrenket og arvelig monarkisk.»⁵³ Grl. §1 ble sist revidert i mai 2014, sammen med flere reviderte grunnlovsparagrafer og underkapittel E, som er en del av 200 års markeringen av Grunnloven. Grl. § 1 står under A. Om statsformen.⁵⁴ Hvordan kan man i 2014 ha en slik ordlyd i Grunnloven? Spesielt siden

⁵¹ Krasner 2009: 197.

⁵² Krasner 2009: 210.

⁵³ Grunnloven § 1. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§1>.

⁵⁴ Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17>.

Norge har mange internasjonale forpliktelser som påvirker innbyggere og politiske prosesser innenfor Norges grenser.

3.1. Suverenitetsbegrepet

Dersom man gjør et enkelt googlesøk på ordet suverenitet, gir wikipedia oss raskt en klar og konsis definisjon: «Suverenitet er en eksklusiv rett til å utøve enerådende makt over en geografisk region eller en gruppe mennesker, som en nasjon eller stamme. Suverenitet innehas i folkerettslig forstand av en stat, men i annen språkbruk sier man også at et styre, eller et individ kan ha suverenitet. En monark som hersker over en suveren nasjon benevnes iblant som Suverenen i den nasjonen.».⁵⁵ Ganske greit en konsis definisjon, men samtidig kan man ha problemer med å forene denne «enkle» definisjonen med en stats virkelighet. Til gjengjeld er wikipedia en av få som har en slik konsis definisjon av begrepet suverenitet. Store norske leksikons artikkel gir ingen definisjon, bare synonymene uavhengighet og selvstyre og en kort historisk oversikt over utviklingen av begrepet.⁵⁶ Referansen til Wikipedia og Store norske leksikon er bare ment for å gi en innledende forståelse, av at suverenitet som et allment og brukt ord i språket vårt, ikke er like enkelt å definere. Hvordan kan man på bakgrunn av dette forsvare internasjonale forpliktelser? Hva ligger egentlig i begrepet suverenitet?

3.2. Suverenitet, et ord eller et begrep?

Koselleck mener at alle begreper er ord, men ikke alle ord er begreper.⁵⁷ Er suverenitet både et begrep og et ord, eller bare et ord? Ord forblir entydige i fortolkningen, mens begreper kan være klare, men samtidig så forblir de flertydige.⁵⁸ Det dannes et kollektivsingular som ikke bare viser til en konkret hendelse eller situasjon. Ordet i entallsform får en allmenngyldig referanse.⁵⁹ Begrephistorien skal ikke finne en definisjon av begrepet, men flere betydninger. Dette ser man i ordet suverenitet. Det viser til ulike situasjoner og hendelser, og inneholder en referanse til mye, men i entallsform. Begreper inneholder tidserfaringer. Begrephistoriens oppgave er å synliggjøre tidserfaringene som ligger i begrepene. Begrepene har sin egen fortid og fremtid, og åpner for politisk handling i nåtiden.⁶⁰ Begrepet suverenitet har sin egen fortid

⁵⁵ Wikipedia, «Suverenitet», (Wikipedia.no, lokalisert 20.02.2018).

<https://no.wikipedia.org/wiki/Suverenitet>

⁵⁶ Jan E. Helgesen, «Suverenitet», (Snl.no, oppdatert 12.02.2021, lokalisert 13.11.2021).

<https://snl.no/suverenitet>

⁵⁷ Jordheim 2001: 162.

⁵⁸ Jordheim 2001: 162-163.

⁵⁹ Jordheim 2001: 166.

⁶⁰ Jordheim 2001: 169.

og fremtid, og er et allmenngyldig ord med skiftende semantisk innhold. Ordet suverenitet er derfor både et ord og et begrep. Et begrep har en temporal dimensjon, en utstrekning i tiden, og det tilføres elementer av ønsker, bekymringer, forhåpninger og forventninger.⁶¹ Suverenitet er et ønske stater har, man ser uttrykk for bekymring for suvereniteten, og suvereniteten skaper forventninger og forhåpninger. Begreper er konsentrater, fellesnevner og inneholder flere saksforhold.⁶² Dette gjør suverenitet til et begrep.

3.3. Begrepet suverenitet og dets semantiske innhold

Lassa Francis Oppenheim skriver om internasjonal rett, folkerettslige avtaler og forpliktelser, og suverenitetsbegrepet.⁶³ Suverenitet er et sentralt element i folkeretten og internasjonal rett. Suverenitet er på mange måter grunnsteinen i statsdannelsen, og et grunnleggende premiss for internasjonal rett. Uten staters suverenitet, ville det ikke vært behov for internasjonale kjøreregler som regulerer staters interaksjon med hverandre. Staters suverenitet er utgangspunktet for internasjonal rett. Hva ligger i begrepet, og hvilke begrensninger og forpliktelser pålegger det stater? Hva er en stat uten ens suverenitet? På bakgrunn av dette er Oppenheims verk sentralt.

3.4. Hva er en suveren stat?

En stat må ha følgende:⁶⁴ et folk, et landområde og en regjering⁶⁵. Regjeringen må være suveren.⁶⁶ Uten suverene stater, har man ikke behov for internasjonal rett. Oppenheim skriver at internasjonal rett er massen av lover, konvensjoner og sedvaner, som man anser som bindende i siviliserte staters samhandling med hverandre. Oppenheim bruker begrepet universell internasjonal rett⁶⁷ om lover som gjelder for alle siviliserte stater uten unntak. Spesiell internasjonal rett⁶⁸ brukes om bindende avtaler mellom to stater eller en knippe stater. Generell internasjonal rett⁶⁹ er avtaler mellom mange stater, og går ofte over til å bli universell internasjonal rett.⁷⁰ Oppenheim skriver at internasjonal rett er et produkt av den kristne

⁶¹ Jordheim 2001: 165.

⁶² Jordheim 2001: 163.

⁶³ Lassa F. Oppenheim, *International law. A Treatise. Volume I (of 2) Peace. Second edition*, HardPress Publishing (London, 1912).

⁶⁴ I kilden: «State proper».

⁶⁵ I kilden: «Government».

⁶⁶ Oppenheim 1912: 108-109.

⁶⁷ I kilden: «Universal international law».

⁶⁸ I kilden: «Particular international law».

⁶⁹ I kilden: «General international law».

⁷⁰ I kilden: «Universal international law».

sivilisasjonen, og viser til Hugo Grotius verk fra 1625 og Jeremy Bentham. Fra Bentham har man referert til dette settet av avtaler, regler, og sedvaner som internasjonal rett. For ingen autoritet kan være over suverene stater. Det er lover og regler mellom stater som regulerer deres interaksjon med hverandre. Et annet dilemma er om disse internasjonale reglene er bindende for statene? Hobbes og Pufendorf mener nei.⁷¹

Oppenheims verk ble utgitt i 1912, forfatteren og verket er et produkt av sin tid. Selv om verket er fra en annen tidsperiode, betyr det ikke at verket ikke har en egenverdi, men må ses i lys av sin egen tid. Verket har refleksjoner rundt internasjonal rett, staters suverenitet og suverenitetsbegrepet, og bidrar med å fylle erfaringsrommet. Oppenheims verk bidrar til å belyse det diakrone perspektivet til suverenitetsbegrepet og internasjonal rett, samt et synkront perspektiv fra 1900 tallets oppfatning av internasjonale forpliktelser. Hvordan ser Oppenheim på stater, og staters suverenitet i 1912?

Oppenheim skriver at suverene stater er internasjonale personer, for alle er underlagt internasjonal rett. Det er bare statene med full suverenitet som er internasjonale personer, underlagt internasjonal rett og lovgivning. Oppenheim deler stater inn i stater med full suverenitet og delt suverenitet. Stater med delt suverenitet er stater med halvsuverenitet. Statene med full suverenitet er perfekte stater, og stater med delt suverenitet er ufullkomne. En stat som er uavhengig, og har frihet til å fatte beslutninger slik det skulle passe på alle områder, har full suverenitet. På den andre siden finner man stater med halvsuverenitet. Stater med halvsuverenitet er stater under andres makt, de kan være føderale stater eller protektorat.⁷²

Kan stater med halvsuverenitet være en aktør med makt i det internasjonale samfunnet? En generell påstand vil være at stater med halvsuverenitet og deres synspunkt, ofte overstyres av andre stater. Oppenheim mener hver stat med halvsuverenitet må vurderes på individuelt grunnlag. Kolonistater har ingen internasjonal posisjon, og stater med halvsuverenitet består sjelden over lengre tid. Stater med halvsuverenitet blir oftest en integrert del av en annen stat, eller en egen stat med full suverenitet. Et annet relevant spørsmål man kan stille, er om suverenitet er noe som er delbart? Er en stat suveren om den ikke er uavhengig på alle områder? Når man går inn i en diskusjon om suverenitetens delbarhet, setter man da suverenitetsbegrepets semantiske innhold på prøve? Dersom man aksepterer at suvereniteten er delbar, hva ligger da igjen i suverenitetsbegrepets semantiske innhold? Oppenheim skriver at flertallet er av den

⁷¹ Oppenheim 1912: 3-5.

⁷² Oppenheim 1912: 107-110. Oppenheim bruker «not-full sovereign states», velger å bruke begrepet halvsuverenitet da det er et etablert begrep i folkerettslig litteratur.

oppfatningen at suvereniteten ikke er delbar. Enten er en stat suveren, eller så er den ikke suveren.⁷³ Oppenheim definerer her en suveren stat, som en stat som er uavhengig og fri til å fatte beslutninger på alle områder, og etter eget ønske.

3.5. Suverenitetsbegrepets utvikling av det semantiske innhold

3.5.1. Suverenitetsbegrepet på 1500-tallet

Når man snakker om suverenitetsbegrepet, er Jean Bodin (1530-1596) og verket *Les Six Livres de la République* fra 1576 sentralt.⁷⁴ Bodin introduserte i dette verket begrepet suverenitet inn i statsvitenskapen. Før hadde ordet «souverain» blitt brukt i Frankrike om en autoritet som ikke hadde noen over seg, og «Cours Souverains» var de øverste domstolene i Frankrike. Bodin gav begrepet et nytt semantisk innhold, og var påvirket av Louis XI (1461-1483), som regnes som grunnleggeren av fransk absolutisme. All makt skulle være samlet hos en, og makten skulle være uinnskrenket. De eneste begrensningene var Guds bud og naturretten. Begrepet suverenitet ble på 1500-tallet brukt av forfattere som skrev om politikk og statsvitenskap, men de fleste som brukte begrepet, mente at suvereniteten kunne begrenses av en konstitusjon og positiv lovgivning. Andre forfattere i samtiden støttet et svakere suverenitetsbegrep enn Bodin.⁷⁵

William Archibald Dunning har skrevet om Jean Bodin og suverenitetsbegrepet, med referanser til Thomas Hobbes (1588-1679).⁷⁶ Her får vi innblikk i Jean Bodins semantiske innhold i suverenitetsbegrepet, og likheter og forskjeller mellom Bodin og Hobbes. Vi ser også hvordan Bodin brukte historiske fakta og filosofer som grunnlag for sin suverenitetsdefinisjon. Jean Bodin definerte suverenitet slik: «Sovereignty is supreme power over citizens and subjects, unrestrained by the laws.»⁷⁷ Bodin gav en klar og konsis definisjon på suverenitet, men var Bodins tanker rundt suverenitet, like svart-hvitt som hans definisjon? Hvilke faktorer fra Bodins samtid påvirket hans syn på suverenitet, og begrepets semantiske innhold?

Dunning gir en gjennomgang av Bodins definisjon av suverenitet, hans bakgrunn, og drar linjer til Hobbes. Dette gjør at Dunnings verk om Bodin og suverenitet vektlegges. Bodin ville skape et system som skulle ha en klar, ubestridelig kilde av autoritet. I samtiden var det

⁷³ Oppenheim 1912: 109-111.

⁷⁴ Oppenheim skriver at Bodins verk ble publisert i 1577.

⁷⁵ Oppenheim 1912: 111-112.

⁷⁶ William A. Dunning, «Jean Bodin on Sovereignty: With some Reference to the Doctrine of Thomas Hobbes.», *Political Science Quarterly*, No. 1 (Volum 11) (1896), s. 82-104.

⁷⁷ Dunning 1896: 92.

ulike grupper med ulike teorier, men de hadde alle liten oppslutning. Bodin mente det var et behov for en suverenitetsteori med en ubestridelig autoritet. Bodin hadde kjennskap til Aristoteles sitt arbeid, som sammen med den juridiske utdannelsen og bruken av historiske kilder, var med på å danne bakgrunnen for Bodins suverenitetsteorien. Dunning setter Bodin inn i rekken med Aristoteles, Machiavelli, og som forgjengeren til Montesquieu. Bodin sto også i nær tid til Thomas Hobbes med *De Cive* fra 1647 og *Leviathan* fra 1651.⁷⁸

Bodin fulgte Aristoteles og verket *Politikk* nært. Bodin behandlet temaer som, skillet mellom familie og stat, statens sosiale og idemessige grunnlag, og slaveri på en måte som viste til Aristoteles og refleksjonene i verket *Politikk*. Bodin definerte en stat slik: «The state is an aggregation of families and their common possessions, ruled by a sovereign power and by reason.»⁷⁹ Staten er en samling av familier og deres felles eiendeler styrt av en suveren makt og av fornuft. «By reason» viser til at naturloven dikterer hva som er rett og galt. Til tross for at Bodin fulgte Aristoteles sine refleksjoner tett, støttet ikke Bodin Aristoteles sitt syn på hvordan samfunnet skulle organiseres.⁸⁰

Definisjonen av «a citizen», borger hos Bodin, skiller seg fra Aristoteles sin definisjon av en borger. I aristotelisk tradisjon var en borger en som deltok politisk. Bodins definisjon av en borger var: «a free man who is subject to the sovereign power of another.»⁸¹ Bodin viste med denne definisjonen en bredere, og mer inkluderende samfunnstanke enn hos Aristoteles. Slaver var ikke borgere, men Bodin tok avstand fra slaveri. Bodin erkjente at kvinner var borgere, på lik linje med dem som var underlagt «paternal authority», familieoverhodets autoritet. Bodins verk er fra 1576, og det er et stort tidsspenn mellom Bodin og Aristoteles, slik som mellom Bodin og dagens samfunn. Til tross for tiden Bodin levde i, viser verket en nytenkning når det kommer til kvinner, og ikke minst menneskesynet. Bodins definisjon er ikke bare en utvidelse av hvem som omfattes som borgere, men viser en etablert kontraktstanke.⁸² Bodin delte staten inn i to, de suverene eller suverenen og borgerne. Alle borgerne hadde det samme forholdet til de suverene. De var undersåtter som var underlagt de suverenes makt.⁸³

⁷⁸ Dunning 1896: 85-87.

⁷⁹ Dunning 1896: 89.

⁸⁰ Dunning 1896: 89-90.

⁸¹ Dunning 1896: 91.

⁸² Dunning 1896: 90-91.

⁸³ Dunning 1896: del II.

Kontraktstanken og forholdet mellom suverenen og dets borgere, er også et veldig sentralt tema når man snakker om Norges suverenitet og Kieltraktaten, som Ola Mestad skriver om.⁸⁴

Bodin viste også at alle var like under suverenen. Autoriteten var suveren og evigvarende, og uten tidsbegrensninger. Bodins suverenitet kunne innehas av en gruppe, et folk, eller et individ, og kunne overføres fra et individ til et annet, og var fremdeles like legitim, så lenge det ikke fulgte betingelser med overføringen av suvereniteten. Suvereniteten skulle lage lover, og sto hevet over lovene, men var ikke hevet over alle lover. Individet som hadde suvereniteten hadde derimot ikke suverene rettigheter, men var underlagt og bundet av Guds lov, naturloven og alminnelig lovgivning, på lik linje som med borgerne. Suverenen kunne ikke endre konstitusjonelle lover. Tradisjoner ble til lover og omtaltes som *Jus*, og *Lex* var lover fra suverenen, en ordre. Bodin skilte stat og styre. Staten var individene som suvereniteten bygde på, og styret var måten suverenitetens vilje ble håndhevet på.⁸⁵

3.5.2. Suverenitetsbegrepet på 1600-tallet

På 1600-tallet gikk Thomas Hobbes lenger enn Bodins definisjon av suverenitet. Hobbes definisjon var mer absolutt, og suvereniteten var ikke bundet av noe. Suvereniteten sto over alt, også rett og religion. Det var delte meninger, og noen fulgte Hobbes i sitt absolutte syn på suverenitet, andre som Samuel von Pufendorf, hadde et mer moderat syn på suverenitet, og dens absolutte utstrekning. Pufendorf mente suverenitet var den «supreme power in the state», den ubestridelige makten i staten, men suvereniteten trengte ikke å være absolutt, og kunne være konstitusjonelt begrenset.⁸⁶

Hobbes mente at opphavet til suverenitet var når alle medlemmer i et samfunn bevisst overførte alle sine rettigheter og sin makt, til et individ eller en gruppe av individer. Denne overføringen var for Hobbes essensen av suverenitet.⁸⁷ Medlemmene i samfunnet samtykket da til at all makt ble samlet, og underlagt suverensens makt. Mennesket underkastet seg en suveren, og suverenen hadde plikter. Mennesket kunne ikke gjøre opprør mot suverenen, og den eneste retten som besto var retten til selvbevaring. Denne retten kunne bare anvendes dersom

⁸⁴ Ola Mestad, «Suvereniteten tilbakegitt det norske folk ved Kieltraktaten – det oversedde natur- og statsrettsgrunnlaget for norsk sjølvstende og grunnlov i 1814», *Historisk Tidsskrift*, 01 (Volum 93) (2014), s. 35-65. Denne kilden behandles nærmere i avhandlingens punkt 3.6.

⁸⁵ Dunning 1896: del III.

⁸⁶ Oppenheim 1912: 112.

⁸⁷ Dunning 1896: 99.

suverenen ikke opprettholdt sine plikter ovenfor borgerne.⁸⁸ Suverenen var ikke en fysisk person som en konge, men den rettslige autoriteten kongen hadde, og muligheten til å delegere den utøvende makten.⁸⁹ Suverenen mistet sin legitimitet om den ikke klarte å bevare fred og sikkerhet, og forvalte voldsmonopolet på en effektiv og beregnelig måte.⁹⁰ Hobbes mente makten ble ødelagt om den deltes, og at staten skulle kontrollere ideologi og religion. Hobbes ville sikre makten, for å bevare freden.⁹¹ Hobbes mente mennesker hadde en plikt til å søke fred og sikkerhet. Uten fred og sikkerhet mente Hobbes at livet ikke gav mening.⁹²

Morten Kinander skriver om naturretten og Hobbes. Naturretten er menneskets rett til å gjøre det som er nødvendig for å overleve i naturtilstanden. Naturlovene tar mennesket med i overgangen fra naturtilstanden til sivilsamfunnet, og når mennesket gir avkall på naturretten, oppstår voldsmonopolet.⁹³ Naturlovene hos Hobbes, var praktiske forutsetninger for et samfunn i harmoni og fred. Hobbes sine naturlover bygget ikke på moralske eller religiøse prinsipper. Kinander påpeker at Hobbes sine naturlover er mer moderne enn de man finner i den franske erklæringen fra 1789, som er inspirert av Jean-Jacques Rousseau. I erklæringen og i FNs menneskerettighetserklæring, har alle mennesker iboende selvforklarende rettigheter, men det er ingen forklaring på hvorfor og hvordan det er slik. Kinander mener Hobbes er mer moderne, da naturlovene har et definert mål med mening, samtidig som de er funksjonelle, og ikke abstrakte absolutte iboende verdier.

Hobbes analyserte også begrepet lov. Sivilretten var lovgivningen som manifesterte suverenens vilje, og suverenen var ikke bundet av disse lovene. Guds lov og naturloven var tilgjengelige for mennesker gjennom rasjonell tenkning og fornuft, men de var ingen kommando-lov som sivilretten. Hobbes viste at lover trenger tolkning, spesielt de uskrevene lovene. Hobbes opererte med 19 naturlover som ikke var juridisk bindende lover, men en guide til hvordan man burde leve.⁹⁴ Hobbes sine naturlover var praktiske regler for hvordan man skulle oppføre seg i samfunnet, og hvordan samfunnet skulle styres, men de var ikke «law proper».⁹⁵ Det var bare «law proper» når loven tok form i suverenens kommandoer, og var da

⁸⁸ Morten Kinander, «Thomas Hobbes, Marx Weber og den moderne forvaltningsretten», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 02 (Volum 132) (2019), s. 105-106.

⁸⁹ Kinander 2019: 109.

⁹⁰ Kinander 2019: 131.

⁹¹ Kinander 2019: 130.

⁹² Kinander 2019: 103.

⁹³ Kinander 2019: 105.

⁹⁴ Kinander 2019: 104.

⁹⁵ Dunning 1896: 100. Kinander 2019: 105.

juridisk bindende for innbyggerne.⁹⁶ Suverenen var også bundet, men bare av naturlovene, og dermed ikke på lik linje som borgerne.⁹⁷

Dunning skrev at man ikke kan avgjøre om Bodins eller Hobbes sine teorier var best. Rousseau fulgte Hobbes, og Montesquieu fulgte Bodin. Dunning skrev også at etterfølgerne var lenger fra hverandre enn forgjengerne i deres tankegang.⁹⁸ 1500 og 1600-tallet var preget av ulikheter i definisjonen av suverenitet, men de hadde også noen fellestrekk. Felles for det semantiske innholdet i begrepet er, at alle var enige om at suverenitet var udelelig. Samtidig var det fokus på sentralisering av makten, enten i hendene på en suveren, eller i hendene på folket selv i en republikk. I 1689 ble verket *Two treatises on Government*, skrevet av John Locke, publisert. Dette banet vei for en ny betydning av begrepet suverenitet, og et nytt semantisk innhold i begrepet. Locke argumenterte for at staten var den egentlige suverenen, og at all makt regjeringen har kommer fra statens suverenitet.⁹⁹

3.5.3. Suverenitetsbegrepet på 1700-tallet

På 1700-tallet skjedde det endringer som utfordret det semantiske innholdet i suverenitetsbegrepet. I Tyskland var det mange prinser, og de hadde blitt mer uavhengige. Dette var en utvikling som preget landet etter freden i Westfalen (1648). I Tyskland skapte det et skille mellom stater med full-suverenitet og stater med halv-suverenitet. Deling av suverenitet ble dermed anerkjent. I 1787 gikk USA fra å være en konføderasjon av stater, til å bli en føderal stat. Her ble suvereniteten delt mellom den suverene føderale staten, og de suverene medlemsstatene.¹⁰⁰ Situasjonen i Tyskland og USA underbygget, og var med på å anerkjenne at suvereniteten var delbar. Dette var konkrete, håndfaste eksempler som viste deling av suverenitet i praksis, og ikke bare som en tenkt tanke. Rousseau opprettholdt på sin side med *Samfunnskontrakten* i 1762, at suvereniteten var udelelig og fulgte Hobbes. Rousseau sin suverenitet var udelelig og absolutt.¹⁰¹

Selv om Rousseau fulgte Hobbes på dette området, hadde Rousseau en annen oppfatning når det kom til hvem suvereniteten tilhørte, den tilhørte folket. Folket hadde suvereniteten, og suvereniteten kunne ikke overføres til noe statsorgan.¹⁰² Dette står i motsetning til Hobbes, som

⁹⁶ Dunning 1896: 100.

⁹⁷ Kinander 2019: 108-109.

⁹⁸ Dunning 1896: 103-104.

⁹⁹ Oppenheim 1912: 112.

¹⁰⁰ Oppenheim 1912: 113.

¹⁰¹ I kilden «Absolute supreme power».

¹⁰² Oppenheim 1912: 113.

mente suvereniteten oppstår når mennesker i et samfunn overfører alle sine rettigheter og makt til et individ eller en gruppe.¹⁰³ Suverenitetens opphav og overførbarhet, var noe de var uenige om. Denne overføringen av makt var essensen for suverenitet hos Hobbes. Til forskjell fra tidligere på 1500- og 1600-tallet, hvor mest mulig sentralisering av makten var idealet, ser man en endring i det semantiske innholdet i begrepet, og en annerledes bruk av begrepet. Stater med halv-suverenitet ble omtalt som stater, og halv-suverenitet stater var mer suverene og hadde flere aspekter av suverenitet. Suvereniteten var ikke like absolutt og svart-hvitt, men selv om deling av suverenitet var akseptert, og en realitet i Tyskland og USA, så var det ikke universelt akseptert at suvereniteten var delbar på 1700-tallet.

3.5.4. Suverenitetsbegrepet på 1800-tallet

På 1800-tallet ble alle kristne monarkier, med unntak av Russland, til konstitusjonelle monarkier. Absolutismen var på hell, og det var en utbredt oppfatning at monarken skulle være underlagt en konstitusjon og positiv lovgivning. Om suvereniteten er delbar, var fortsatt et aktuelt tema med de nye føderale statene, USA, Tyskland og Sveits. Det oppsto også et skille mellom en stats suverenitet, og organers suverenitet, som utøver statens suverenitet. Staten er den opprinnelige suverene. På 1800-tallet ser man en innskrenking av den absolutte suvereniteten, som det hadde blitt argumentert for siden 1500-tallet. Monarker skulle ikke lenger være over lovgivning, religion og positiv lov. Suvereniteten fikk begrensninger og retningslinjer. Diskusjonen om suverenitetens delbarhet fortsatte, og var fortsatt aktuell på 1800-tallet. Oppenheim konkluderer med at suverenitet er et flittig brukt begrep, uten en konkret definisjon, og med skiftende semantisk innhold. Det eneste konstante i det semantiske innholdet, er at suverenitet er «supreme authority», den øverste myndigheten, mens det øvrige innholdet i begrepet derimot er skiftende. På 1800-tallet var stater med halvsuverenitet en realitet, som gjør at man kan argumentere for at suvereniteten var delbar.¹⁰⁴ Oppenheim har vist oss med sine tanker rundt suverenitet og stater, hvordan suverenitet ble definert på 1900-tallet. En suveren stat, var en stat som er uavhengig og fri til å fatte beslutninger slik som staten ønsker på alle områder.

¹⁰³ Dunning 1896: 99.

¹⁰⁴ Oppenheim 1912: 113-115.

3.6. Suverenitetsbegrepet i Norge

Avhandlingen konsentrerer seg om Norge og dets suverenitet. Det er derfor relevant å se på kilder som omtaler suverenitet i Norge, og det semantiske innholdet i begrepet suverenitet. Hva var bakgrunnen for Norges suverenitet i 1814? Ola Mestad skriver i «Suvereniteten tilbakegitt det norske folk ved Kieltraktaten – det oversedde natur- og statsrettsgrunnlaget for norsk sjølvstende og grunnlov i 1814» om det rettslige grunnlaget for Norges selvstendighet, og Grunnloven i 1814. Mestad kommer også inn på det ideologiske bakteppet for eneveldet, og norsk selvstendighet i 1814. Mestad viser i artikkelen til krysningen mellom ulikt semantisk innhold i begrepet suverenitet og folkesuverenitet. Mestad gir en diakron begrepsanalyse av begrepet som belyser det semantiske innholdet. Samtidig gir artikkelen oss et innblikk i det semantiske innholdet i begrepet suverenitet i 1814. Artikkelen konstaterer nytten av en diakron og synkron tilnærming til begreper, historie og juss.¹⁰⁵ Mestads hovedpoeng i artikkelen er å vise hvordan man har feiltolket de idehistoriske premissene for suverenitetsoverføringen i 1814. Hva har blitt vektlagt som idehistoriske premisser for å forstå suverenitetsoverføringen i 1814, og hvorfor er dette feil?

Mestad tar utgangspunkt i Christian Fredriks åpne brev fra 19. februar 1814. De vanligste forklaringene som blir brukt for å forklare suvereniteten som ble gitt tilbake til det norske folk, er folkesuverenitetsprinsippet basert på Jean-Jacques Rousseaus verk *Samfunnskontrakten* fra 1762. Halvdan Koht sa i 1914 at det norske folk ikke kunne gi suvereniteten fra seg, verken helt eller delvis. I ettertid er det forklaringen om folkesuverenitet som har blitt brukt. Mestad på sin side mener folkesuverenitetsprinsippet og bruken av det som forklaringsmodell er feil. Mestad mener folkesuverenitetsprinsippet er et nytt prinsipp fra midten av 1700-tallet, og forklaringen man baserer seg på må derfor heller være basert på eneveldets idehistoriske premisser. Mestad peker på at eneveldet var basert på et eldre prinsipp, naturrettslig kontraktsteori. Det var dette prinsippet som lå til grunn for eneveldet i 1660-1661 og overføringen av suvereniteten. Christian Fredriks brev 19. februar 1814 markerte dermed at folket ble frigitt fra kongen, og suvereniteten ble gitt tilbake til folket, da eneveldet var bygget på naturrettslig kontraktsteori. Det var ikke et enevelde av Guds nåde.¹⁰⁶

Protokollene til *Enevoldsarveregjeringsakten* ble signert i Norge 7. august 1661 av 555 mennesker, derav 408 bønder. Pufendorf (1632-1694) opererte med to ulike naturrettslige

¹⁰⁵ Mestad 2014: 35-65.

¹⁰⁶ Mestad 2014: 36 & 40.

kontrakter: sammenslutningskontrakten og underkastningskontrakten. Sammenslutningskontrakten var når familiefedrene gikk sammen og deretter valgte en regjeringsform og leder. Sammenslutningskontrakten har likhetstrekk med Bodins teorier om suverenitet. Underkastningskontrakten var når alle gikk sammen og overførte suvereniteten til en leder, et individ eller en gruppe individer. Underkastningskontrakten har likhetstrekk med Hobbes sine teorier om suverenitet. Måten suvereniteten ble overført fra folket til den danske kongen på, kan sies å være en underkastningskontrakt. Pufendorf sin teori var mest sannsynlig ikke kjent da *enevoldsarveregjeringsakten* ble skrevet, men det var en kjent teori på slutten av 1600-tallet. *Kongelova* fra 1665 bygde på Hugo Grotius (1583-1645) verk. Samtidig var Pufendorfs tanker tilgjengelige på dansk gjennom Holbergs bøker om naturrett,¹⁰⁷ og gjennom en dansk oversettelse med kommentarer fra 1742.¹⁰⁸

Underkastningskontrakten skjedde i flere steg, og lovverket hadde klare lover som regulerte suverenens rolle og undersåttenes rolle. Kongeloven 1665 første artikkel fra den Danske Lov 1683 og den Norske Lov fra 1687, sier blant annet dette om kongens rolle: Kongen kan fritt gi lover, endre lover, oppheve lover og unnta folk fra lover. Kongen kan og ansette og avsette alle ansatte i staten. Kongen har høyeste makt over alle i kirken og over gudstjenesteordningen. Kongen har all militærmakt, rett til å føre krig, inngå og oppheve traktater og pålegge toll og skatter. Undersåttenes rolle var å være underordnet kongen. Kongen skulle betraktes som den høyeste på jorden, sto over lover, og dommere, og hadde ingen over seg. Undersåttene var underlagt og forpliktet ved ed, til å forsvare eneveldet med alle midler.¹⁰⁹ Loven regulerte suvereniteten og dets begrensninger, og satte klare krav til suvereniteten og undersåttene. Suvereniteten var beskrevet i konstitusjonen og fremstår uinnskrenket, men da rollen var forklart i loven, er den konstitusjonelt betinget og begrenset. Suvereniteten vi finner på 1600-tallet er dermed en moderert versjon av Bodin og Hobbes sin uinnskrenkede suverenitet, men med flere likhetstrekk. Denne eden bandt det norske folket til kongen, og ble avgitt da de gav kongen det arvelige eneveldet.

Kongeloven sa at folket uten tvang hadde overført suvereniteten til kongen, folket hadde forpliktet seg til å følge kongens forordning og suvereniteten var arvelig. Kongeloven var en uforanderlig Grunnlov, som kongen og hans etterfølgere, og folket og dets etterfølgere, var

¹⁰⁷ Holbergs verk samsvarer med Pufendorfs tanker og teorier om naturrett.

¹⁰⁸ Mestad 2014: 40-41.

¹⁰⁹ Mestad 2014: 37-38.

forpliktet til å følge.¹¹⁰ Jens Schiøderup Sneedorff (1724-1764) sa i talen på 100 årsdagen til eneveldet i 1760, at Danmark-Norge var «det eneste Folk, der har givet sig selv uindskrænkte Monarchie», og omtalte det som en dobbel samfunnskontrakt med både underkastelse- og sammenslutnings-kontrakt.¹¹¹

Johan Frederik Wilhelm Schlegel (1765-1836) skrev om naturrett. Schlegel mente at folket ikke kunne ta tilbake suvereniteten. Det var bare den som hadde suvereniteten, som kunne gi den frivillig tilbake, og den kunne bare gis tilbake til folket.¹¹² Rousseau gav begrepet suverenitet et nytt semantisk innhold, ved å benytte begrepet folkesuverenitet, hvor suvereniteten var uavhengelig og udelelig jfr. Grunnloven § 1, og Kohts tolkning av hendelsene i 1814. Begrepet innebærer at suvereniteten ikke kan gis bort permanent, den kan bare lånes bort. Mestad mener at det ikke finnes underbygning i kildemateriale for Rousseaus suverenitetsbegrep, jfr. kongens brev 19. februar 1814, hvor han gir suvereniteten tilbake. Derfor bygger ikke hendelsene som førte til at suvereniteten ble gitt tilbake til det norske folket på Rousseaus bruk av begrepet, da hans suverenitet aldri kan gis bort.¹¹³

Danmark-Norge hadde allerede en etablert samfunns og naturrettstankegang i 1660. Derfor må hendelsene i 1814 ses i lys av dette, og ikke Rousseaus nye semantiske innhold i begrepet suverenitet. Suvereniteten som ble gitt tilbake til det norske folket i januar 1814, ble derimot brukt til å danne Grunnloven. Grunnloven baserte seg på ideen om folkesuverenitet, det nye semantiske innholdet i suverenitetsbegrepet.¹¹⁴ Når suvereniteten ble gitt tilbake til det norske folket, blir den aldri gitt bort igjen.¹¹⁵ Mestad er opptatt av at ingen har drøftet hendelsene i 1814 basert på eneveldets egen statsrett. Det har vært fokusert på folkerett, og mindre på statsrett. Man har i ettertid lest internasjonale teorier inn i kildene, og brukt disse som forklaringer på konkrete nasjonale situasjoner. Det som blir sagt om politisk idehistorie rundt 1814, er oftest knyttet til internasjonale ideer, og samsvarer ikke nødvendigvis med en konkret situasjon i Norge. Mestad mener Rousseaus folkesuverenitetsprinsipp er blitt lest inn i kildene i ettertid.¹¹⁶

¹¹⁰ Mestad 2014: 39-40.

¹¹¹ Mestad 2014: 42.

¹¹² Mestad 2014: 43.

¹¹³ Mestad 2014: 58.

¹¹⁴ Mestad 2014: 63-64.

¹¹⁵ Mestad 2014: 65.

¹¹⁶ Mestad 2014: 63.

Mestad slår ikke bare et slag for å forstå en hendelse på dens egne idehistoriske premisser, men viser også at 1814 skaper et skille i det semantiske innholdet i begrepet suverenitet. Suverenitetsbegrepet er flertydig. Fra 1600-tallet var det et eldre folkesuverenitetsbegrep som ble brukt som et legitimeringsbegrep for statsmakten med samfunnskontrakt.¹¹⁷ En underkastningskontrakt overførte makten, altså suvereniteten til en hersker eller et kongehus. Denne kontrakten var som regel endelig. Det at kontrakten er endelig, er det som skiller suverenitetsbegrepet fra Rousseaus folkesuverenitetsprinsipp. Suverenitetsbegrepet før 1814 var basert på naturrettslig kontraktsteori, mens i 1814 ser man at begrepet blir brukt samtidig, men med ulikt semantisk innhold. Etter 1814 skjedde det en utvikling i det semantiske innholdet i begrepet, som gikk fra å være en inngått kontrakt, som man ser hos Hobbes er essensen av suverenitet, til Rousseaus folkesuverenitet. I norsk historieskrivning belyses ikke alltid dette skillet mellom ulikt semantisk innhold, og bruken av suverenitetsbegrepet. Ofte blir bare det moderne folkesuverenitetsbegrepet brukt.¹¹⁸ 1814 representerer et skille i det semantiske innholdet som ligger i begrepet suverenitet. Fra 1814 og fremover la man Rousseaus moderne folkesuverenitetsbegrep til grunn for forståelsen av suverenitet. Med den moderne oppfatningen av folkesuverenitet fikk bare kongen den utøvende makten, ikke selve suvereniteten.¹¹⁹

3.7. Oppsummering av suverenitetsbegrepets semantiske innhold og utvikling

Som vi så i kapittel to, deler Koselleck sin begrepsanalyse inn i tre deler. Mellom del en og del to ser vi et skille i begrepets bruk og meningsinnhold. Koselleck mener verden og begrepene som brukes for å beskrive verden endrer seg mellom 1750 og 1850. Begrepene må derfor oversettes til moderne språkbruk. Vi har sett at suverenitet er et begrep med skiftende semantisk innhold. Bodin gav ordet et nytt semantisk innhold og brukte ordet på en ny måte på slutten av 1500-tallet. Ordet ble et begrep med et nytt semantisk innhold. Bodin talte for en sterk suverenitet. Hobbes baserte sin suverenitetsteori på naturretten. Hobbes sin definisjon av suverenitet var enda mer absolutt. Det var ulike suverenitetsdefinisjoner på 1500- og 1600-tallet. På 1700-tallet startet en diskusjon om suverenitetens delbarhet basert på situasjonen i Tyskland og USA. I Norge ser man et suverenitetsbegrep under eneveldet som var basert på naturrettslig kontraktsteori. Når det norske folket fikk tilbake suvereniteten i 1814, var det

¹¹⁷ Mestad 2014: 57.

¹¹⁸ Mestad 2014: 61.

¹¹⁹ Mestad 2014: 63.

basert på eneveldets egen statsrett, naturrettslig kontraktsteori, og ikke med bakgrunn i det moderne folkesuverenitetsprinsippet. I 1814 ser man et skille i suverenitetsoppfatningen i Norge. Suvereniteten ble gitt tilbake basert på et eldre folkesuverenitetsbegrep. Grunnloven i 1814 ble derimot basert på det moderne folkesuverenitets begrepet som stammer fra Rousseau. 1814 markerer med dette et skille i det semantiske innholdet i suverenitetsbegrepet i Norge. Koselleck mener at begrepene forandrer sitt semantiske innhold, uten å forandre ordet. Dette omtales som «en snikende oversettelsesprosess».¹²⁰ Kapittelet illustrerer at suverenitetsbegrepet har endret sitt meningsinnhold, men suverenitet er fortsatt et ord, og et begrep.

4. Suverenitetsoverføring

4.1. Suverenitetsoverføring og de konstitusjonelle utfordringene

Etter andre verdenskrig begynte diskusjonen om NATO, en felles forsvarsallianse. I diskusjonene rundt inngåelsen av internasjonale forpliktelser finner man drøftinger rundt suverenitet. Det viser oss noe om det semantiske innholdet i begrepet i samtiden. Disse diskusjonene kan være med på å danne erfaringsrommet for begrepet suverenitet på et bestemt tidspunkt i historien. I *Selvstendig og beskyttet* har Ola Mestad skrevet «NATO og suvereniteten 1949-1951». Dette kapittelet handler om diskusjonen rundt norsk suverenitet og NATO-medlemskap.¹²¹ Mestad skriver at det var to suverenitetsspørsmål som var sentrale: bruken av norsk territorium, og kommando over norske styrker.¹²² Grunnloven §§ 1, 25 og 26 var lovene som ble flittigst diskutert.

Stortingsmeldingen *Grunnloven og Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner* fra 1951 nevnes, og er sentral i suverenitetsdebatten. Denne stortingsmeldingen ble laget for å drøfte problemstillinger knyttet til Atlanterhavspakten, traktaten som ligger til grunn for NATO, og norsk suverenitet. Den 12. oktober 1951 kom stortingsmeldingen *Grunnloven og Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner*.¹²³ Stortingsmeldingen ble skrevet av Finn Hiorthøy med hjelp av kompetente folk i utenriks-, forsvars- og handelsdepartementet. Stortingsmeldingen ble ikke behandlet på ordinær måte, da det var uenighet om endel spørsmål.

¹²⁰ Jordheim 2001: 152.

¹²¹ Ola Mestad, «NATO og suvereniteten 1949-1951», *Selvstendig og beskyttet, Det stormaktgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*, Berg, Roald (Red.), Fagbokforlaget (Bergen, 2008), s. 114-135.

¹²² Mestad 2008: 115.

¹²³ St. meld. nr. 89. (1951). *Grunnloven og Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner*. Justis- og politidepartementet.

Hensikten med stortingsmeldingen var å lage grunnlaget for videre diskusjon og drøfting av spørsmålene. Selv om uenigheter førte til at stortingsmeldingen ikke ble behandlet på ordinært vis, så var det også enighet om mange av spørsmålene. Hiorthøy insisterte også på at man ikke kunne sette opp uforanderlige grenser for Norsk indre og ytre handlingsfrihet.¹²⁴ Dette førte til at Grl. § 1 ikke hadde selvstendig vekt i norsk statsrett, og Hiorthøy mente på bakgrunn av dette at selvstendighetsbegrepet var i oppløsningstilstand.¹²⁵

Datidens justisminister Oscar Christian Gundersen tok avstand fra stortingsmeldingen da det sto at småstater umulig kunne drive uavhengig utenrikspolitikk, og var for å vektlegge Grunnloven mer i vurderingene. Castberg tok også avstand fra påstanden om at Grunnloven § 1 ikke lenger hadde selvstendig vekt. Diskusjonen ble da om man skulle endre Grunnloven etter Grl. § 121 for å kunne delta i overnasjonale sammenslutninger. Tolkningen av Grl. § 1 var svært fleksibel både hos utenriks-, forsvars- og justisdepartementet, og uenigheten lå i hvordan man skulle grunngi og forklare denne fleksibiliteten. Castberg gav en skjønnsmessig og relativ tolkning av Grl. § 1, og uttalte samtidig at baser strider mot Grl. § 1. Hiorthøy mente på sin side at Grl. § 1 mangler selvstendig vekt og var innholdsløs.¹²⁶

Stortingsmeldingen vil derfor være sentral for å se på hvordan oppfatningen av suverenitetsbegrepet var i 1951, og forteller oss noe om det semantiske innholdet. Stortingsmeldingen fra 1951 markerer på mange måter et skille. I Norge gikk man fra en type suverenitetsoppfatning til en annen. Stortingsmeldingen drøfter Norsk integrasjon i internasjonal sammenheng. Samtidig viser diskusjonen rundt internasjonale avtaler til medlemskapet i Folkeforbundet i 1919, og senere til FN-medlemskapet etter andre verdenskrig. Diskusjonene rundt disse sentrale internasjonale avtalene med de forpliktelser og begrensninger i handlingsrom de medførte, er sentrale kilder å undersøke for å finne ut hvilket semantisk innhold man til enhver tid la i begrepet suverenitet, og vurderingene som ble gjort rundt dette. Frem til Stortinget vedtok Grl. § 93 i 1962, dreide debatten om suverenitetsoverføring seg hovedsakelig om Grunnloven §§ 1, 25, og 26. Dette var skrankene for suverenitetsoverføring.

4.2. Hjemmel for suverenitetsoverføring i Grunnloven

I dagens Grunnlov finnes det to paragrafer som man bruker som hjemmel for å overføre suverenitet utenfor Norges territorium. Dette er Grunnloven § 26 andre ledd og Grunnloven §

¹²⁴ Mestad 2008: 130.

¹²⁵ Mestad 2008: 131.

¹²⁶ Mestad 2008: 132-134.

115, tidligere § 93. Grunnloven § 26 andre ledd blir flittig brukt, og skal brukes ved reell suverenitetsoverføring, eller «lite inngripende» myndighetsoverføring.¹²⁷ Grl. § 115 skal gi hjemmel til formell suverenitetsoverføring. Denne paragrafen har bare blitt brukt to ganger, ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 og EUs finanstilsyn i 2016.¹²⁸

4.2.1. Grunnloven § 26 andre ledd

§ 26.

Kongen har rett til å innkalle tropper, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og oppheve forbund, sende og motta sendemenn.

*Traktater om saker som er av særlig stor viktighet, og i alle tilfeller traktater hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendigjør en ny lov eller stortingsbeslutning, blir først bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke dertil.*¹²⁹

Grunnloven § 26 andre ledd kom inn i Grunnloven i 1931. Loven bygget på en lang praksis. Det å få denne bestemmelsen inn i Grunnloven, var et forsøk på å skape en overenstemmelse mellom Grunnloven, og den allerede etablerte praksisen. Grunnloven § 26 andre ledd inneholder også en kompetanseavgrensning. Man kan bare overføre suverenitet dersom det handler om særlig viktige saker.¹³⁰ Dette har vært åpent for tolkning. Erik Holmøyvik er en av dem som har skrevet om praksisen. Han er skeptisk til bruken og den såkalte sikre konstitusjonelle praksisen.¹³¹ Hvilke saker er særlig viktige, og hvor går grensen?

¹²⁷ Se Erik Holmøyvik, «Grunnlova § 93 og læra om «lite inngripende» myndighetsoverføring i lys av nyare konstitusjonell praksis», *Lov og Rett*, 08 (Volum 50) (2011), s. 447-471.

¹²⁸ Stortinget.no, «Myndighetsoverføring og EU: Faktaark fra stortingsbiblioteket», (Stortinget.no, oppdatert juni 2021, lokalisert 13.11.2021). I 1992 var bestemmelsen under Grl. § 93.
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/faktaark_myndighetsoverforing.pdf.

¹²⁹ Grunnloven § 26. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§26>.

¹³⁰ Ola Mestad & Knut Einar Skodvin, «§ 26», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021), s. 386-388.

¹³¹ Erik Holmøyvik, ««Sikker konstitusjonell praksis»? – Grunnlova og Noregs avtaler om suverenitetsoverføring», *Nytt norsk tidsskrift*, 02 (Volum 30) (2013).

4.2.2. Grunnloven § 115

§ 115.

For å sikre den internasjonale fred og sikkerhet eller fremme internasjonal rettsorden og samarbeid kan Stortinget med tre fjerdedels flertall samtykke i at en internasjonal sammenslutning som Norge er tilsluttet eller slutter seg til, på et saklig begrenset område skal ha rett til å utøve beføyelser som etter denne Grunnlov ellers tilligger statens myndigheter, dog ikke beføyelse til å forandre denne Grunnlov. Når Stortinget skal gi sitt samtykke, bør, som ved behandling av grunnlovsforslag, minst to tredjedeler av dets medlemmer være til stede.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder ikke ved deltagelse i en internasjonal sammenslutning hvis beslutninger bare har rent folkerettslig virkning for Norge.¹³²

Det internasjonale samfunnet var i endring etter andre verdenskrig. Det var mer fokus på samarbeid på kryss av territoriale grenser. Samarbeidene bar preg av å være av en dypere og mer omfattende karakter. Etter stortingsmeldingen i 1951 ble spørsmålet reist: Trengte Norge hjemmel i Grunnloven som kunne legitimere samarbeid utenfor Grl. § 26 andre ledd sine grenser?¹³³ Det ble fremmet forslag om en slik paragraf flere ganger på Stortinget.¹³⁴ I 1962 vedtok Stortinget Grunnloven § 93, som gjorde det lettere å legitimere internasjonalt samarbeid med hjemmel i Grunnloven. Da Norge i 1962 vedtok Grl. § 93, førte det til at Stortinget med tre fjerdedels flertall kan, innenfor en viss grense, kan overføre grunnlovstildelt kompetanse til internasjonale organisasjoner hvor Norge er medlem.¹³⁵ Man fikk da en paragraf i Grunnloven som åpnet for norsk deltagelse i internasjonale organisasjoner.

Diskusjonen rundt Norges suverenitet og suverenitetsoverføring startet ikke med Atlanterhavspakten, fordi Norge hadde allerede sluttet seg til andre internasjonale organisasjoner. I Grunnloven § 115 finner man i motsetning til i Grl. § 26 andre ledd, et tilslutningskrav. I diskusjonene rundt et norsk EU-medlemskap, har Grl. § 115 blitt ansett som et krav, og som tilstrekkelig hjemmel for suverenitetsoverføringen ved et eventuelt medlemskap i EU. Selv om Grl. § 115 tidligere har blitt vurdert som tilstrekkelig, setter Ola Mestad et

¹³² Grunnloven § 115. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§115>.

¹³³ Ola Mestad, «§ 115», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021b), s. 1276-1278.

¹³⁴ Mestad 2021b: 1276.

¹³⁵ Mestad 2008: 115.

spørsmålstegn ved om lovhjemmelen ville vært tilstrekkelig ved EU-medlemskap den dag i dag. Det har skjedd en omfattende utvikling i EU, og det er ikke sikkert at Grl. § 115 ville vært tilstrekkelig hjemmel for suverenitetsoverføringen. Mestad poengterer også at dersom EU blir en forbundsstat, ville det vært i strid med Grl. § 1, og et medlemskap ville krevd endring av Grunnloven.¹³⁶

4.3. Grunnloven § 1 og suverenitetsoverføring

§ 1.

*Kongeriket Norge er et fritt, selvstendig, udelelig og uavhengelig rike. Dets regjeringsform er innskrenket og arvelig monarkisk.*¹³⁷

Tolkningen av Grunnloven § 1 har endret seg de siste 200 årene.¹³⁸ Det var diskusjon rundt formuleringen av Grl. § 1 på Eidsvoll i 1814. Det ble først vedtatt at Norge skulle være uavhengig, deretter ble det høsten 1814 endret til selvstendig. Hvordan kunne man vedta at Norge skulle være fritt og selvstendig, samtidig som man var i union med Sverige? Det at man til tross for unionen så på Norge som selvstendig og fritt, sier noe om synet på Norges suverenitet i 1814. Ola Mestad forklarer dette i *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, ved at Norge var fritt innad. Norge var selvstendig, men ikke uavhengig, under en konge med Sverige. Selvstendig var formuleringen som ble stående etter endringer i 1905.¹³⁹ Selvstendig ble forstått som suverenitet, Sverige hadde ikke overherredømme, derfor var fremdeles Norge en selvstendig stat.¹⁴⁰ I 1890-årene var det en etablert tankegang at § 1 i Grunnloven var en skranke for ubetingede voldgiftsklausuler. Før første verdenskrig og i mellomkrigstiden skjedde det en endring i tankegangen rundt Grl. § 1. Tankegangen ble mer liberal, og rekkevidden til Grl. § 1 ble dermed revurdert.¹⁴¹ Man kom frem til at § 1 i Grunnloven skulle hindre at Norge ble underlagt en ny stat. Voldgiftsavtalene truet ikke Norges suverenitet. Norge ønsket fredelige løsninger på tvister, og avtaler med så mange stater som mulig.¹⁴²

¹³⁶ Mestad 2021b: 1302-1304.

¹³⁷ Grunnloven § 1. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§1>

¹³⁸ Ola Mestad, «§ 1», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021a), s. 59.

¹³⁹ Mestad 2021a: 59-62.

¹⁴⁰ Mestad 2021a: 69-71.

¹⁴¹ St. meld. nr. 89. 1951: 24.

¹⁴² St. meld. nr. 89. 1951: 25-26.

Roald Berg skriver at utover 1920-tallet ser man en endring i verdisynet i internasjonal politikk. Avtalene påvirker forhold innad i statene, og statssuverenitet troner ikke lenger øverst.¹⁴³ Dette skisserer en endring i oppfatningen og viktigheten av nasjonal suverenitet. Første verdenskrig viser hvor viktig det er med fredelige løsninger, hvor sårbart et lite land som Norge kan være, og at fred er viktigere enn full suverenitet. Diskusjonen rundt Folkeforbundet etter første verdenskrig var nok den første store vurderingen av Norsk suverenitet og internasjonale forpliktelser. Etter første verdenskrig ser man en endring i tankesettet rundt suverenitet og suverene staters handlingsrom. Regjeringen oppnevnte en komite som hadde som mandat å vurdere medlemskap i Folkeforbundet opp mot Grunnloven. Stortingsproposisjonen fra 1920 viser en endring rundt det semantiske innholdet i begrepet suverenitet.¹⁴⁴ Komiteen presiserte at Folkeforbundet etablerte et helt annet syn på samhandling mellom suverene stater, enn den allerede etablerte grunnoppfatningen som eksisterte mellom suverene stater i 1919.¹⁴⁵

Det ble vurdert om en norsk tilslutning til Folkeforbundet ville kreve Grunnlovsendringer. Folkeforbundet hadde ingen direkte lovgivningsmyndighet, det var ingen ny overstat, og heller ikke uoppløselig, og var tross alt en sammenslutning av suverene stater.¹⁴⁶ Forpliktelsene Norge tok på seg i FN gikk lenger enn i Folkeforbundet, samtidig ble de konstitusjonelle spørsmålene lite diskutert. Norges tilslutning til FN ble i samtiden heller ikke vurdert til å være i strid med Grl. § 1. Dette ble begrunnet med at FN ikke hadde jurisdiksjon i innenrikspolitiske saker.¹⁴⁷ FN ble vurdert som en utvikling av Folkeforbundet, og suverenitetsproblematikken rundt Folkeforbundet hadde allerede blitt drøftet i 1919, med komiteens utredning.¹⁴⁸ Grunnloven § 1 skulle ikke hindre Norge i å inngå vidstrakte folkerettslige forbindelser. Det var bare i strid med Grunnloven dersom avtalen påvirket Norges frihet, selvstendighet eller integritet.¹⁴⁹ Dette skisserer synet på frihet og selvstendighet i samtiden, FN medlemskap ville ikke påvirke Norges frihet.

¹⁴³ Berg 2016: 58-59.

¹⁴⁴ St.prp. nr. 33 (1920). *Om innhentelse av Stortingets samtykke til at Norge tiltrer den for Folkenes Forbund vedtatte pakt som inneholdes i Versaillestraktaten av 28. juni 1919 : Utenriksdepartementets innstilling av 13. februar 1920, som er bifalt ved kongelig resolusjon av samme dag*, Oslo.

¹⁴⁵ Mestad 2008: 117.

¹⁴⁶ St. meld. nr. 89. 1951: 27.

¹⁴⁷ St. meld. nr. 89. 1951: 29.

¹⁴⁸ Mestad 2008: 117.

¹⁴⁹ St. meld. nr. 89. 1951: 30.

I stortingsmeldingen står det at det er tenkelig at omfattende traktatsforbindelser vil kunne uthule suvereniteten slik at den ikke lenger er i overenstemmelse med Grl. § 1. Folkeforbundet og FN etablerte en praksis hvor man tolket Grunnloven basert på den gjeldende suverenitetsoppfatningen til enhver tid. Samtidig står det at ingen stat er fri og selvstendig. Alle stater er underlagt et minimum av forpliktelser gjennom folkeretten, og mange stater har frivillig tatt på seg ytterligere forpliktelser gjennom traktater. Dette beskrives som en naturlig nødvendighet for stater. Dersom man skal vurdere om en stat er suveren basert på tradisjonell folkerett, ser man på typen forpliktelser en stat har. Er handlefriheten begrenset av statsrettslige eller folkerettslige forpliktelser? Dersom forpliktelsene er folkerettslige, er staten suveren. Samtidig bemerkes det at en slik tilnærming for å vurdere Norges suverenitet ikke vil gi et godt vurderingsgrunnlag.¹⁵⁰

Folkerettslige avtaler kan ha innvirkning på norsk suverenitet og være omfattende. Dersom man vurderer alt til å være i tråd med Grunnloven så lenge det er av folkerettslig karakter, kan man avstå mer suverenitet enn man innser. Handlingsrommet kan bli betydelig innskrenket, og det er klart at dette vil påvirke Norges suverenitet. Suvereniteten skiller ikke mellom statsrettslige og folkerettslige forpliktelser. Hvis det er slik man måler suverenitet, sier dette også noe om hvilket innhold man legger i begrepet. Samtidig definerer man folkerettslige avtaler til å kun inneholde begrensninger i handlefriheten som ikke går på bekostning suvereniteten. Suverenitetsbegrepet beror på gjeldende semantisk innhold, og hvordan de aktuelle avtalene påvirker suvereniteten som definert i samtiden. Samtidig åpner denne tenkemåten rundt suverenitet for en liberal tolkning av suverenitetsspørsmålet og grunnlovstolkningen. Dette åpner for omfattende samarbeid, og Grunnloven er på ingen måte en skranke så lenge avtalen er folkerettslig.

Dette er en enkel tolkning, og kanskje også en naiv tolkning for hvor vidtgående forpliktelsene kan være og bli i fremtiden. Men dette var Castbergs holdning, dersom folkeretten ligger til grunn, er «alt lov».¹⁵¹ I stortingsmeldingen ser man at semantikk og begreper er viktige når man skal si noe om rekkevidden av Grl. § 1. Det synkrone perspektivet blir fremhevet. Hva legger man som samfunn i å være en selvstendig stat i dag? Grunnloven er underlagt tolkningsregler på lik linje med øvrige lover, de skal tolkes dynamisk.¹⁵² Dette synspunktet presiseres når det står at Grl. § 1 aldri kan ha en videre betydning, enn oppfatningen

¹⁵⁰ St. meld. nr. 89. 1951: 33-35.

¹⁵¹ St. meld. nr. 89. 1951: 38.

¹⁵² St. meld. nr. 89. 1951: 41.

til enhver tid. Når man skal definere suverenitet, er det samfunnet selv som har det siste ordet.¹⁵³ Her legger stortingsmeldingen til grunn en tilnærming til begreper som man ser hos Koselleck. Begrepene er formet av tiden, de forandrer seg. Aschehoug og Morgenstiernes teori omtales som eldre og har et stivt syn på suverenitet, de var med andre ord preget av sin tid.¹⁵⁴ Castberg finner man kanskje i helt motsatt retning, med et litt for liberalt syn?

Stortingsmeldingen var opptatt av å fremstille problemstillingene rundt Grl. § 1 og suverenitet til å være i endring. De skriver at det var vanskelig å definere et klart skille for rekkevidden til Grl. § 1. Den finnes, men man kan bare antyde grensene. Samtidig som man kunne antyde grensene for Grl. § 1 i 1951, ble det skrevet at grensene i nær fremtid kan bli forskjøvet og endret.¹⁵⁵ Det var vanskelig å definere suverenitet og dens begrensninger. Land var blitt mer og mer avhengige av hverandre, og det tradisjonelle «suverenitetsdogmet» var foreldet. Suverenitetsbegrepet var i oppløsning.¹⁵⁶ Det stadfestes at det finnes et minstekrav for hvor mye suverenitet en stat må ha for å være suveren, samtidig vil ikke Grl. § 1 begrense inngrep i suvereniteten for å bevare fellesskapets vitale interesser. Vurderingen var mer politisk enn rettslig.¹⁵⁷ Det konstateres at Grunnloven må tolkes slik at den åpner for de avtalene som enhver tid er nødvendige, for å trygge Norge og dets rolle i det internasjonale samfunnet.¹⁵⁸

Man ser en liberalisering i tolkningen av Grunnloven § 1, samtidig ser man også en innskrenkning i suverenens absolutte suverenitet. Dette binder suverenens handlingsrom og suverenens mulighet til å overføre suverenitet. I *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020* peker Ola Mestad på noe som er ganske interessant. Da Norge skulle velge statsform, fordelingen av suvereniteten, valgte man ikke monarki som man var vant til. Alle var oppvokst med eneveldet, men i Norge valgte man en blandet statsform. Valget var blandet statsform mellom monarki og demokrati. I Norge ville man ha et innskrenket, konstitusjonelt monarki.¹⁵⁹ Dette forteller oss at man ønsket bånd på suvereniteten. Man ønsket ikke en absolutt suverenitet samlet hos en suveren. Fra 1814 ble det mer motstand mot folkesuverenitetsprinsippet. Ideen om at kongen skulle bære suvereniteten, eller kongen sammen med folket, vokste frem. Mestad presiserer at det ikke var slik at man har en utvikling i perioden 1814-1905 hvor Norge bare ble mer og mer demokratisk. Bildet er mer komplekst

¹⁵³ St. meld. nr. 89. 1951: 42.

¹⁵⁴ St. meld. nr. 89. 1951: 37.

¹⁵⁵ St. meld. nr. 89. 1951: 42.

¹⁵⁶ St. meld. nr. 89. 1951: 43.

¹⁵⁷ St. meld. nr. 89. 1951: 44.

¹⁵⁸ St. meld. nr. 89. 1951: 45.

¹⁵⁹ Mestad 2021a: 65-67.

enn som så.¹⁶⁰ Selv om Norge har fått andre paragrafer til å vurdere suverenitetsoverføring, var Grl. § 1 fortsatt aktuell for basepolitikken og vurderingen rundt Norge i Schengen-samarbeidet. Grunnloven §1 kommer nok til å bli stående som en faneparagraf frem til Norge eventuelt endrer statsform.¹⁶¹

Det store fokuset på Grl. § 1 og Norges selvstendighet kan ha sammenheng med Norges historie. Da Norge som nasjon endelig kunne nyte denne etterlengtede friheten og suvereniteten i 1905, ønsket man ikke å inngå avtaler som gav bort suvereniteten. Norge skulle ikke inngå internasjonale avtaler som gjorde at Norge endte opp som en stat med halvsuverenitet. Dette er en tankegang som gjør at man ikke så på suvereniteten som en delbar enhet. Castbergs vurderinger ble gjort ut ifra hva som passet seg, og var akseptert i samtiden. Dette viser oss noe av det semantiske innholdet i suverenitetsbegrepet i 1949-50. Man ser et mer fleksibelt suverenitetsbegrep som kan åpne for internasjonalt samarbeid. Samtidig skilles det mellom internasjonalt samarbeid, og det å gi ifra seg så mye suverenitet, slik at Norge blir underlagt eller blir en del av en annen stat. Skillet går mellom om avtalen er av folkerettslig eller statsrettslig karakter. Idealet er en stat med full-suverenitet slik som Oppenheim beskriver det, samtidig som suverenitetsbegrepet er blitt mer fleksibelt. Staten trenger ikke nødvendigvis ha alle de fire suverenitetstypene som Krasner presenterer, men man ønsker å ha en selvstendig stat.

4.4. Grunnloven § 25 og suverenitetsoverføring

§ 25.

Kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt. Den må ikke forøkes eller forminskes uten Stortingets samtykke. Den må ikke overlates i fremmede makters tjeneste, og ingen fremmede makters krigsfolk, unntatt hjelpetropper imot fiendtlig overfall, må gis adgang til riket uten Stortingets samtykke.

Landvernet og de øvrige tropper som ikke kan henregnes til linjetroppene, må aldri uten Stortingets samtykke brukes utenfor rikets grenser.

Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at

¹⁶⁰ Mestad 2021a: 68-69.

¹⁶¹ Mestad 2021a: 75-76.

*de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for
forsamlingen av den sivile øvrighet.*¹⁶²

Det klassiske suverenitetsspørsmålet var om Norge, hvis de valgte å knytte seg til internasjonale avtaler, samtidig ville bli underlagt andre stater eller organisasjoner.¹⁶³ I 1949 uttalte Terje Wold at Atlanterhavspakten slik den var, ikke påvirket Norges suverenitet. Dette uttalte Wold under stortingsdebatten 29. mars 1949. Det var dermed ikke behov for å si mer om den saken, og Atlanterhavspakten ble inngått 4. april 1949.¹⁶⁴ Etter andre verdenskrig ser man enda en endring i tankegangen rundt suverene stater og deres handlingsrom. Dette er en videreutvikling av endringen i grunnoppfatningen som man ser starter etter første verdenskrig. Tanken om at suverene og siviliserte stater kan løse konflikter uten å ty til våpnene blir gjeldende. Våpnene kan byttes ut med kollektive organer som statene kan bli medlemmer av, men medlemskapet påvirker handlingsfriheten og handlingsrommet.¹⁶⁵ Norge som FN-medlem ble heller ikke sett på som problematisk med tanke på Grunnloven § 1.¹⁶⁶ Wold uttalte seg om FN og Norges suverenitet. Wold mente FN-pakten gikk mye lengre når det gjaldt Norges suverenitet, enn Atlanterhavspakten. Slik Atlanterhavspakten var utformet, kunne man ikke si at den påvirket, eller begrenset norsk suverenitet ved tilslutning.¹⁶⁷

Det var veldig lite diskusjon rundt Atlanterhavspakten, en norsk tilslutning, og de store Grunnlovsspørsmålene. Mestad spør om dette kan ha vært en bevisst taktikk fra politikernes side, ettersom det var mange kompetente folk som var involvert. Videre viser Mestad til Terje Wold som tidligere justisminister og høyesterettsdommer, og mener beslutningen og vurderingen rundt Atlanterhavspakten var preget av å være mer politisk enn rettslig. Norge signerte Atlanterhavspakten 4. april 1949, som et av elleve land. Grunnloven og vurderingene rundt, ble først skikkelig diskutert ved opprettelsen av et felles kommandosystem og felles forsvarsstyrker i 1950-51.¹⁶⁸ Det som kan støtte opp rundt Mestads syn på Wolds naivitet, er Wolds egne utsagn om menneskerettighetene, og deres mulige innvirkning på norsk rett.¹⁶⁹

¹⁶² Grunnloven § 25. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.

<https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§25>.

¹⁶³ Mestad 2008: 122.

¹⁶⁴ Mestad 2008: 114.

¹⁶⁵ Mestad 2008: 118-119.

¹⁶⁶ Mestad 2008: 117.

¹⁶⁷ Mestad 2008: 122.

¹⁶⁸ Mestad 2008: 123.

¹⁶⁹ Nils Rune Langeland, «§ 88», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021), s. 851. Se punkt 4.5 i denne avhandlingen.

Knut Einar Skodvin skriver om Grunnloven § 25 og dens historie. Andre verdenskrig viste at Norge hadde et behov for allianseforsvar, men det fantes flere utfordringer. En av utfordringene var Grunnloven § 25. Grunnloven § 25 første ledd, og tredje punktum i første ledd, var potensielle hinder for Norge å delta i et allianseforsvar. I henhold til Grl. § 25 første ledd, er kongen Norges øverstkommanderende, med høyeste befaling over forsvarsmakten, og den må ikke overlates til fremmede makter.¹⁷⁰ I diskusjonene rundt FN og de militære forpliktelsene ble Grl. § 25 vurdert. I dette tilfellet ble det vurdert slik at de militære forpliktelsene i FN ikke var i strid med Grl. § 25 tredje punktum, da intensjonen bak denne formuleringen var at norske soldater ikke skulle bli brukt som leiesoldater.¹⁷¹ I stortingsmeldingen sto det at Folkeforbundet og FN hadde etablert en praksis for at Grunnloven skulle tolkes basert på gjeldende suverenitetsoppfatning.¹⁷²

Grunnloven § 25 ble også gjennomgått og drøftet som mulig skranke for norsk medlemskap i NATO. Grl. § 25 første ledd ble drøftet, og man kom frem til at denne ikke utgjorde noe hinder. Begrunnelsen var at det var utenfor Grl. § 25 sitt område, ettersom troppene stilles under alliert overkommando. Grl. § 25 tredje punktum sier norske styrker ikke skal bli overlatt i fremmede makters tjeneste, dette ble heller ikke vurdert som et hinder.¹⁷³ Problematikken rundt Grl. § 25 som konstaterer at kongen har øverste befaling over land- og sjø-makt, ble løst ved å fastslå at Grl. § 25 ikke hadde hjemmel utenfor Norges territorium. Dermed var ikke Grl. § 25 et hinder for at norske styrker kunne bli underlagt alliert kommando/overkommando. Det å la norske tropper være underlagt alliert overkommando ble skilt fra å overlate makt i «fremmede makters tjeneste» jfr. Grl. § 25. Komiteen gjorde en omfattende og grundig jobb som gjorde at Stortinget fikk god tid, og kunne ta en informert og kunnskapsbasert avgjørelse.¹⁷⁴

Under andre verdenskrig ble det etablert en praksis hvor norske sjøfolk ble overført fra den norske hæren til den britiske marinen. Dette underbygget konklusjonen. Norske tropper i Afghanistan ble diskutert i 2001, og da kom man frem til samme konklusjon. Grl. § 25 første ledd var ikke til hinder for at norske styrker kunne delta i kollektive fredsopprettende eller forsvarsoperasjoner.¹⁷⁵ Dette viser oss også at Grl. § 25, i likhet med Grl. § 1, ble tolket i

¹⁷⁰ Knut Einar Skodvin, «§ 25», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021), s. 370-371.

¹⁷¹ St. meld. nr. 89. 1951: 29.

¹⁷² St. meld. nr. 89. 1951: 33.

¹⁷³ Skodvin 2021: 370-371.

¹⁷⁴ Mestad 2008: 124-125.

¹⁷⁵ Skodvin 2021: 370-371.

samsvar med samtiden, dens holdninger og verdier og behovet som fantes. Grunnloven ble tolket dynamisk her også. Det viser også at vurderingene som ble gjort rundt NATO fortsatt var gjeldende i 2001. Disse vurderingene etablerte en tolkningspraksis.

4.5. Grunnloven § 88 og suverenitetsoverføring

§ 88.

Høyesterett dømmer i siste instans. Dog kan innskrenkninger i adgangen til å få Høyesteretts avgjørelse bestemmes ved lov.

*Høyesterett skal bestå av en justitarius og minst fire andre medlemmer.*¹⁷⁶

Grunnloven § 88 har en dobbelthet. Høyesterett skal være øverste rettsutvikler og dømme i siste instans. Grunnloven § 88 ser med første øyekast ut til å hindre internasjonale samarbeid med internasjonale domstoler. Hvordan kan Norge og dets innbyggere være underlagt en domstol utenfor Norges territorium og Høyesteretts rekkevidde? Dette har først og fremst vært et spørsmål knyttet til menneskerettigheter med den europeiske menneskerettighetsdomstolen EMD, men det er også et aktuelt spørsmål knyttet til EØS-avtalen og EFTA-domstolen.

Nils Rune Langeland skriver om § 88 i *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*.¹⁷⁷ Grunnloven § 88 blir ofte brukt for å understreke spenningsforholdet mellom nasjonal suverenitet og internasjonale forpliktelser. Langeland skriver at Grl. § 88 egentlig har til hensikt å skille statsmaktenes oppgaver. Paragraf 88 skulle skille Stortinget, Regjering og Høyesterett.¹⁷⁸ I senere tid har man vært mer opptatt av forholdet mellom Høyesterett og menneskerettigheter. I tiden etter andre verdenskrig var det bred oppslutning om disse universale menneskerettighetene. Menneskerettighetene kunne vel ikke være noe annet enn et positivt ideologisk bidrag? Dette var universelle rettigheter som man på et ideologisk plan, mente var et minimum i siviliserte stater. Få hadde nok sett for seg det rettslige omfanget, og konsekvensene de kunne ha på norsk rett. Menneskerettighetene var mer enn bare idealer.

Spørsmålet om en europeisk domstol som skulle håndheve menneskerettighetskonvensjonen ble reist. Utkastet ble diskutert. Var dette i tråd med

¹⁷⁶ Grunnloven § 88. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§88>.

¹⁷⁷ Langeland 2021: 835-854.

¹⁷⁸ Langeland 2021: 850-851.

Grunnloven? Kunne Norges innbyggere dømmes av en instans utenfor Norges territorium, og utenfor reguleringene i Grunnloven? Castberg vurderte at det var i tråd med Grl. § 1, men var mer skeptisk til Grunnlovens kompetanseregler. Utkastet som ble diskutert ble vurdert til å være på grensen av hva som var forenelig med Grunnloven. Utkastet var også uforenelig med Grunnlovens § 88 og § 90. Diskusjonen resulterte i et kompromiss, den europeiske domstolen ble en fakultativ institusjon.¹⁷⁹

Terje Wold var en som i motsetning til de fleste andre i sin samtid, så at disse menneskerettighetene kunne få reelle konsekvenser for norsk rett. Det er påfallende å vise til det Mestad skrev om Wolds syn på Atlanterhavspakten, om at den ikke ville påvirke norsk suverenitet. Imidlertid kunne Wold forutse at konsekvensene av menneskerettighetene var reelle. Samtidig som Wold var klar over de mulige konsekvensene av menneskerettighetene, konkluderte Wold med at Grl. § 88 og Grl. § 90 ikke sto i veien for at saker kunne prøves i en internasjonal domstol. Begrunnelsen for dette var den samme som på 40-tallet, paragrafene regulerte kun forholdet mellom statsmaktene.¹⁸⁰ Som om ikke det var nok, mente Carsten Smith og Rolv Ryssdal at menneskerettighetene måtte gå foran norsk lov ved en eventuell konflikt.¹⁸¹ Her ser man likhetstrekk mellom menneskerettigheter og EU-retten. Begge med forrang og egne domstolsordninger, samtidig som man er forpliktet til å følge den dynamiske utviklingen. Rettspraksis på menneskerettighetsområdet skapes også utenfor Norges grenser, på lik linje med EU-retten. Kanskje ser man samme naivitet ved inngåelsen av EØS-avtalen, og tilsvarende rettslige konsekvenser, som ved menneskerettighetskonvensjonen?

En måte å se på folkerettens reelle konsekvenser på, er å påstå at Høyesteretts oppgaver er innskrenket. Høyesterett må forholde seg til den dynamiske tolkningen og rettspraksis som skapes i internasjonale domstoler, samtidig som de gis forrang. Langeland mener forrangsbestemmelsene til EU-retten og menneskerettighetene, taler om sterke ideologiske krefter. Langeland mener samtidig at Høyesteretts oppgaver har blitt utvidet.¹⁸² Høyesterett har blitt satt i en historisk ny rolle av folkeretten. Det er mange rettskilder, og de er utviklet utenfor Norge. Høyesteretts rolle har forandret seg mer i det 20. århundret enn på 18 og 1900-tallet. Høyesterett dømmer i siste instans, og prøver lover og forvaltningsvedtak mot menneskerettigheter i Grunnloven.¹⁸³ Samtidig påpeker Langeland at internasjonale domstoler

¹⁷⁹ St. meld. nr. 89. 1951: 32.

¹⁸⁰ Langeland 2021: 851.

¹⁸¹ Langeland 2021: 851.

¹⁸² Langeland 2021: 852.

¹⁸³ Langeland 2021: 852-853.

i praksis innskrenker Høyesteretts rett til å dømme i siste instans, samtidig som rollen som ankeinstans utvides.¹⁸⁴

Geir Ulfstein skriver også om de internasjonale domstolene.¹⁸⁵ Nærhetsprinsippet skal sørge for at beslutninger tas lokalt, med mindre det kan løses bedre på et høyere nivå.¹⁸⁶ Den europeiske menneskerettsdomstolen EMD, skal muliggjøre noe man ikke kan oppnå på nasjonalt plan.¹⁸⁷ Ulfstein mener det internasjonale domstolsapparatet gjør at man må se på demokrati, folkerett og konstitusjonell rett på en ny måte. Ulfstein mener på sin side at man bør utvide konstitusjonell rett til å gjelde både nasjonalt og internasjonalt retts- og domssystem. Et paradigmeskifte fra statssentrert til kosmopolitisk paradigme.¹⁸⁸ Langeland ser her på begreper på samme måte som Koselleck. Langeland påpeker at det fortsatt er et åpent og omdiskutert tema hva Grl. § 88 betyr. Langeland mener at domstolsuverenitet og suverenitet er levende begreper. På bakgrunn av dette er tolkningen alltid aktuell.¹⁸⁹ Begrepene er med andre ord i endring. Det semantiske innholdet defineres og omdefineres.

4.6. Hva kan drøftingene rundt suverenitetsoverføring si oss om suverenitetsbegrepet?

Hva forteller drøftingene rundt Grunnloven oss om suverenitetsoverføring på ulike tidspunkt? Hva kan dette fortelle oss om suverenitetsbegrepets semantiske innhold på de gitte tidspunktene? Vurderingene som har blitt gjort rundt Grunnloven §§ 1, 25, 26, 88 og 115, viser en liberalisering i synet på nasjonal suverenitet, og innholdet i suverenitetsbegrepet. Tolkningen av Grl. § 1 kan si oss noe om hva man la i suverenitetsbegrepet. I 1814 kunne man betegne Norge som et selvstendig land, selv om Norge var i union med Sverige. Tolkningen av Grl. § 1 blir senere enda mer liberal, og noen påstår at bestemmelsen er og blir en faneparagraf uten rettslig innhold. Samtidig som tolkningen av Grl. §§ 1, 25 og 88 blir mer liberal, blir også Grl. § 26 andre ledd om suverenitetsoverføring tolket mer og mer utvidende. Samtidig har Grl. § 115 for formell suverenitetsoverføring sjelden blitt brukt, og man kan nesten si at den ligger og venter på et eventuelt medlemskap i EU. Kanskje man legger mindre faste rammer for suverenitetsbegrepet nå enn før? Eller kanskje man ser behovet for å overføre suverenitet, for å

¹⁸⁴ Langeland 2021: 853-854.

¹⁸⁵ Geir Ulfstein, «Internasjonale domstoler i konstitusjonelt perspektiv», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 01 (Volum 28) (2011), s. 38-48.

¹⁸⁶ Ulfstein 2011: 41.

¹⁸⁷ Ulfstein 2011: 43.

¹⁸⁸ Ulfstein 2011: 46.

¹⁸⁹ Langeland 2021: 851.

sikre freden? Perioden fra 1814 frem til i dag, er preget av å sette verdensfred fremfor statssuverenitet. Stortingsmeldingen fra 1951 understreker en utvikling i meningsinnholdet av suverenitetsbegrepet. Det betyr ikke at suverenitetsbegrepet er i oppløsning, det betyr bare at man definerer suverenitet på en annerledes måte enn før.

5. Europautredningen og Norges suverenitet

I EØS-avtalens innledning står det at avtalen ikke skal begrense partenes selvstendige beslutningsmyndighet.¹⁹⁰ I utgangspunktet skal ikke EØS-avtalen påvirke statenes suverenitet. Forventningen er derfor at EØS-avtalens påvirkning og innvirkning på Norges suverenitet er minimal. Men hva sier NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU* om avtalens påvirkning på Norges suverenitet? Hva kom utvalget frem til i utredningen? Er EØS-avtalen en avtale som ikke påvirker Norges suverenitet, eller er det bare en ønsketenkning fra 1992?

Dette kapittelet skal konsentrere seg om NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU*, også omtalt som *Europautredningen*. Utredningen hadde som mål å gi et fullstendig bilde av Norges avtaler med EU. Hvordan påvirkes Norges suverenitet av avtalen? Analysen vil ta utgangspunkt i utredningen *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU* og analysere den i lys av Krasners suverenitetsdefinisjoner. Dette vil fungere som et hjelpemiddel, og en måleenhet for å kunne vurdere suverenitetsavståelse, og hvilket eller hvilke aspekter av suvereniteten EØS-avtalen påvirker. Ved å anvende Kosellecks begrepsapparat, vil avhandlingen prøve å si noe om hvordan EØS-avtalen påvirker suverenitetsbegrepet i Norge, og hvilke erfaringer som ligger i suverenitetsbegrepet i dag. Definerer man fortsatt Norge som en suveren stat? Analysen vil konsentrere seg om de konstitusjonelle aspektene ved EØS-avtalen for å si noe om suverenitetsavståelsen. Ved å inngå internasjonale avtaler som EØS-avtalen, gir stater fra seg suverenitet. Dette kan sammenliknes med individer som i overgangen fra naturtilstanden til et samfunn gir fra seg noen av sine rettigheter, for å sikre fellesskapet og seg selv. Noe som er relevant, er suverenitetsavståelsene som man finner i perioden fra 1992 til 2012, og ikke minst hvordan man i Norge overfører suverenitet.

Utvalget ble utnevnt av utenriksdepartementet for å lage en komplett oversikt over Norges avtaler med EU. Hvor dypt og bredt er Norges samarbeid og avtaler med EU? Er man

¹⁹⁰ EØS-avtalen. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no. <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1>.

klar over bredden og dybden av alle avtalene? Hva forteller denne utredningen oss om Norges suverenitet, det semantiske innholdet i begrepet og vårt syn på suverenitet i 2012? Det er nok få av oss som vil kategorisere Norge som en stat uten suverenitet, underlagt et overnasjonalt organ. Få ser på Norge som en føderalstat med halvsoverenitet underlagt EU uten medlemskap. Er Norges suverenitet bare en illusjon? Et selvbedrag? Samtidig så lever vi i en mer og mer globalisert verden, så hva skulle Norge gjort uten EØS-avtalen? Mange av Norges handelspartnere er medlemmer i EU, og kommunikasjonen land imellom forgår hovedsakelig gjennom EU.

5.1. Utvalget og dets mandat

Utvalget ble oppnevnt av utenriksdepartementet 7. januar 2010, og la frem utredningen 17. januar 2012. Sammensetningen av utvalget er verdt å merke seg. Utvalget besto av folk med bred faglig kompetanse på området.¹⁹¹ Utvalgets leder Fredrik Sejersted var professor i rettsvitenskap ved senter for Europarett ved Universitet i Oslo. Sejersted har etter utredningen fått jobb som Norges regjeringsadvokat. Dag Seierstad var også en del av utvalget. Seierstad var EØS-rådgiver for SV. Utredningen bærer preg av ulike holdninger til norsk integrasjon i EU og EØS-avtalen. På flere områder og i flere kapitler blir uenigheten blant medlemmene i utvalget notert. Dette illustrerer at faglig kompetente folk kan komme frem til ulike konklusjoner, og ha ulike tanker om EØS-avtalen, selv om alle har faglig tyngde. I utredningen står det at der det er faglig uenighet, er det enten vist ved å skrive det avslutningsvis, dette ved et lite mindretall. Eller dersom uenigheten har vært mer gjennomgående, står det innledningsvis i kapitlene.¹⁹² Dette understreker poenget om at EØS-avtalen er et diskusjonstema. I slutten av

¹⁹¹« – Fredrik Sejersted (leder), professor, Senter for Europarett, Universitetet i Oslo

– Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), direktør, Aker ASA

– Peter Arbo, førsteamanuensis, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø

– Kate Hansen Bundt, generalsekretær, Den norske Atlanterhavskomiteé NOU 2012: 2 27 Utenfor og innenfor Kapittel 2

– Jon Erik Dølvik, forskningssjef, FAFO

– Fredrik Bøckman Finstad, advokat i advokatfirmaet Thommessen AS

– Lise Rye, førsteamanuensis, Institutt for historie og klassiske fag, NTNU

– Dag Seierstad, EØS-rådgiver for SV, Stortinget

– Helene Sjursen, forskningsleder, ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo

– Jonas Tallberg, professor, Institutt for statsvitenskap, Stockholms universitet, Sverige

– Karen Helene Ulltveit-Moe, professor, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo

– Frank Aarebrot, professor, Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen». (NOU 2012:2: 26-27.)

¹⁹² NOU 2012: 2, *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*, s. 21-22.

utredningen finner man et kapittel med avsluttende merknader fra Dag Seierstad. Spenningen i utvalget kan sies å representere samfunnet, det er uenigheter om EU og EØS-avtalen.

Utvalget fikk mandatet sitt fra utenriksdepartementet. Utvalget skulle foreta en grundig vurdering av «...politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktspolitiske) av EØS-avtalen». Utviklingen, omfanget og virkemåten til EØS-avtalen skulle vektlegges. Rapporten skulle inkludere Norges erfaringer med avtalene med EU, og inneholde vurderinger om avtalens betydning og virkemåte. Utredningen skulle være forskningsbasert og ha faglig tyngde. Utvalget skulle ha en åpen og inkluderende prosess med rom for debatt. Utvalgets arbeid skulle munne ut i en rapport som skulle ut på høring, og være en del av grunnlaget for en stortingsmelding. Utvalget skulle benytte seg av den faglige kompetansen som finnes i og utenfor Norge, og innhente rapporter hvor de syntes det var relevant.¹⁹³

Utredningen ble fremlagt i 2012 og bærer preg av tiden den er skrevet i. EØS-avtalen som den dynamiske avtalen den er, har utviklet seg videre etter 2012. Samtidig gir utredningen en unik oversikt over Norges avtaler med EU, deres virkemåte, og kan si oss noe om Norges suverenitet. Det er en omfattende utredning som både går i dybden og bredden, og som samtidig prøver å vise totalbildet av Norges tilknytning til EU. *Europautredningen* gir en unik katalogisert oversikt over Norges avtaler med EU. Denne avhandlingen vil vektlegge de rettslige og politiske aspektene som blir vurdert i *Europautredningen*.

5.2. Norges suverenitet og avtalene med EU

- Hvordan endte man opp med en så omfattende og inngripende handelsavtale?

Utvalgets rapport er omfattende, 911 sider lang. Utvalget peker på ulike årsaker til at Norge valgte EØS-avtalen, fremfor å fortsette med handelsavtalene, eller søke EU-medlemskap. I perioden juli 1972 til mai 1973, ble det inngått 14 avtaler mellom EF og EFTA, frihandelsavtalen var en av dem. Handelsavtalene fra 1973 var av flere ansett som utdatert før de tredde i kraft.¹⁹⁴ Norge ønsket større markedstilgang og hadde et tett samarbeid med Storbritannia. Storbritannia var innledningsvis ikke ønsket som EU-medlem av Frankrike. Norge ville sikre forutsigbarhet rundt varer og eksport. Samtidig ønsket Norge kontroll over egne naturressurser, noe som førte til utfordringer i forhandlinger med EU. EØS-avtalen skulle

¹⁹³ NOU 2012:2: 26.

¹⁹⁴ NOU 2012:2: 47.

sikre EFTA-landene tilgang til det indre markedet, samtidig ønsket EFTA-landene medbestemmelsesrett. Dette gikk derimot ikke EU med på, det var forbeholdt medlemsland. EFTA-landene var skeptiske til suverenitetsavståelse.¹⁹⁵ I *Europautredningen* fremstilles det slik at EØS-avtalen erstattet, og markerte slutten for den bilaterale handelsavtalen fra 1973 om frihandel med industriprodukter. Avtalen ble erstattet av den multilaterale EØS-avtalen som ble signert i 1992. Regjeringen fremhevet de økonomiske gevinstene av et samarbeid med EU, og satte mindre søkelys på den politiske integrasjonen.¹⁹⁶

Frihandelsavtalen som besto av bilaterale avtaler mellom EFTA og EF fra 1973, er i realiteten ikke opphevet. I EØS-avtalens artikkel 120 står det at EØS-avtalen skal gå foran eksisterende bilaterale og multilaterale avtaler.¹⁹⁷ Frihandelsavtalen ligger dermed til grunn for relasjonen mellom Norge og EU. Dersom EØS-avtalen blir sagt opp, vil frihandelsavtalen fra 1973, igjen regulere forholdet på de områdene som i dag reguleres av EØS-avtalen. Det er ikke til å legge skjul på at handelsavtalen fra 1973 i så fall måtte fått en oppdatering for å kunne fungere tilfredsstillende for behovene i dagens samfunn. Hvorfor valgte Norge å gå inn i EØS-samarbeidet? Norge hadde allerede en handelsavtaler på plass. Dersom man ville beholde suvereniteten og kun var opptatt av det økonomiske aspektet, burde man kanskje holdt seg til strategien om handelsavtaler med EU? Som vi allerede vet, valgte Norge en annen strategi, EØS-avtalen.

Europautredningen viser at selv om Norge ønsket et tettere samarbeid med EU, var Norge skeptiske til en avtale uten medbestemmelsesrett. Avtalen ville hatt en helt annen karakter dersom EFTA-landene hadde fått medbestemmelsesrett. Da hadde de konstitusjonelle kostandene av EØS-avtalen vært mindre. Det kan spekuleres i om å nekte EFTA-landene medbestemmelsesrett var EUs måte å presse dem inn i unionen. De landene som i dag omtales som EFTA-landene i EØS-avtalen er Norge, Island og Liechtenstein. Sveits er per i dag et EFTA-land, men ikke del av EØS-avtalen. Heretter vil EFTA-landene og EØS-landene referere til EFTA-landene som er en del av EØS-avtalen, og dette inkluderer ikke Sveits.

Suverenitetsavståelsen man hadde hatt dersom EFTA-landene hadde fått gjennomslag for medbestemmelsesretten, ville vært betydelig mindre enn slik det er i dag. Norges indre suverenitet ville vært styrket. Man snakker ofte om demokratisk underskudd, medlemskap uten

¹⁹⁵ NOU 2012:2: punkt 4.5.

¹⁹⁶ NOU 2012:2: 44.

¹⁹⁷ EØS-avtalen Artikkel 120. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no. <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a120>.

en stemme. Dersom man legger til grunn Rousseaus definisjon av suverenitet og folkesuverenitet, er ikke en stat uten folkets rett til å bruke sin suverenitet en suveren stat. Demokratisk underskudd fører dermed til tap av suverenitet for staten. Dersom man anvender Kransers suverenitetskategorier, ville en EØS-avtale med medbestemmelsesrett styrket Norges indre suverenitet. Det ville gitt Norge mer autoritet og kontroll over de interne maktstrukturene. Det ville styrket Norges internasjonale lovs suverenitet og ville gitt Norge mer autoritet og legitimitet. Norge ville dermed blitt sett på som en likeverdig stat med stemmerett, ikke som et tredjeland. Anerkjennelsen ville ifølge Krasner gitt Norge rettigheter, muligheter og sikkerhet¹⁹⁸.

5.2.1. En dynamisk avtale

EØS-avtalen er en avtale i stadig endring og utvikling, både i bredden og dybden. Den omfattende utviklingen forklares med utviklingen innad i EU. Utviklingen er mer omfattende enn man trodde da man signerte i 1992. Det sies at EUs forhandlere mest sannsynlig viste mer fleksibilitet i forhandlingene, siden EØS-avtalen bare var en kortvarig overgangsløsning.¹⁹⁹ Utviklingen skjer gjennom ulike områder: Geografisk utvidelse, nye rettsakter og nye tolkninger. Nye rettsakter er det som har skapt mest debatt i Norge, og rettsaktene blir ofte tolket utvidet. De geografiske endringene er også store, og har ført til et endret partsforhold. Det har gått fra å være 12 EU-land og 7 EFTA-land til å bli 27 EU-land og 3 EFTA-land. Avtalen fungerer dermed i en endret kontekst. EU-domstolen gjør at deler av utviklingen er usynlig. Norge er formelt forpliktet til ensartet og dynamisk utvikling og må dermed følge utviklingen i EU. Utvalgets flertall peker dermed på at utviklingen vi ser er en naturlig konsekvens av avtalen. Norges samarbeidspartnere er EU-medlemmer, og det er av den grunn naturlig med et tett samarbeid.²⁰⁰ Utvalget har registrert 74 avtaler mellom Norge og EU i november 2011. Fra år 1992 til år 2000 var det en jevn vekst av nye avtaler. Utredningen peker på et skille fra år 2000. Etter år 2000 ser man en større vekst i Norges avtaler med EU. Over halvparten av avtalene er inngått etter år 2000.²⁰¹ Utvalgets funn peker på et skille i suverenitetsoppfatningen i Norge i år 2000. Veksten av avtaler mellom Norge og EU viser en tettere tilknytning mellom Norge og EU. Utviklingen illustrerer også et ønske om en tettere tilknytning til Europa med suverenitetsavståelse på flere områder.

¹⁹⁸ Krasner 2009: 188-193.

¹⁹⁹ NOU 2012:2: 55.

²⁰⁰ NOU 2012:2: punkt 6.8.

²⁰¹ NOU 2012:2: punkt 6.7, og punkt 6.8.

Norge kan fremstå som bundet av EØS-avtalen med en utvei, reservasjonsretten. En rett som man kan diskutere om er formell, reell, eller en illusjon. En rettsakt som dekker et område i EØS-avtalen, må etter artikkel 102 inkorporeres i avtalen. Det er dermed ikke alle rettsakter i EU som blir inkorporert. Relevansvurderingen er ikke automatisk, men vurderes av EFTA-sekretariatet og i Norge, Liechtenstein og Island. Her finnes et handlingsrom for EØS-landene. Ved gjennomtenkt bruk og oppmerksomhet rundt relevansvurderingen, kan man stoppe en rettsakt før man kommer i situasjonen, hvor man vurderer reservasjonsretten. Beslutningen er politisk og kan ikke overprøves rettslig. Ved uenighet kan en domstol ta avgjørelsen. På denne måten kan EØS-landene benytte handlingsrommet, og unngå å benytte en eventuell reservasjonsrett.²⁰² Ved å bruke relevansvurderingen på en aktiv måte, kan EFTA-landene styrke sin indre og westfalske suverenitet. EFTA-landene styrker den indre suvereniteten ved at de får bedre kontroll over hvilke rettsakter som tas inn i nasjonal lovgivning, og styrker autoriteten internt i landet.

5.2.2. Norges samlede tilknytning

Norges samlede tilknytning til EU er stor. Norge er tilknyttet tre fjerdedeler av EU-samarbeidet.²⁰³ Norge er tilknyttet EUs indre marked og Schengen-avtalen i sin helhet. På andre områder har Norge tilpasset seg til EU helt, delvis eller ikke. Norge deltar i EUs felles arbeidsmarked, men har ikke valutaen euro.²⁰⁴ Det kan være problematisk å måle en samlet tilknytning. Det er ofte den formelle tilknytningen som måles og ikke den reelle.²⁰⁵ Utvalget baserer seg på rapporten som ble utarbeidet for Island ved et potensielt EU-medlemskap. Norge er helt eller delvis knyttet til 23 av 35 områder. Fire av områdene er interne for EU, og de resterende 8 er ikke Norge tilknyttet, eller tilknyttet i begrenset omfang.²⁰⁶

Norges internasjonale lovs suverenitet er blitt svekket i perioden fra inngåelsen av EØS-avtalen til nå. Maktforholdet mellom EU-landene og EFTA-landene er forandret. I begynnelsen var forholdet jevnere, noe som illustreres ved at EFTA-landene faktisk ønsket en medbestemmelsesrett i EU. Fra å være to tilsvarende søyler, har det blitt en gigantisk søyle og en minisøyle. Maktforholdet mellom EFTA og EU er forandret, og dette påvirker igjen EUs syn på Norge. Sett opp mot store EU har ikke Norge noe særlig de skulle ha sagt. EØS-avtalen

²⁰² NOU 2012:2: punkt 6.4.2.

²⁰³ NOU 2012:2: 790. Det er vanskelig å måle Norges tilknytning til EU. Ofte brukes rettsakter for å få en oversikt. Det innebærer metodiske utfordringer. Estimater på ¾-tilknytning til EU, er basert på EU-land som er tilknyttet alt i EU.

²⁰⁴ NOU 2012:2: 789.

²⁰⁵ NOU 2012:2: 791.

²⁰⁶ NOU 2012:2: 803.

er langt mer omfattende og mer inngripende i Norges suverenitet, enn Norges frihandelsavtale fra 1973. EØS-avtalen svekker både Norges indre suverenitet og Norges westfalske suverenitet. EU blir invitert innenfor Norges grenser på en ny og annerledes måte enn tidligere.

Norges interdependens suverenitet blir også sterkt påvirket av EØS-avtalen. Interdependens suverenitet handler om kontroll av varer, ideer, kapital og informasjon over grensene.²⁰⁷ Det er ikke lenger Norge som kontrollerer flyten av varer, tjenester, kapital og personer over Norges grenser. Alt dette reguleres av EU og gjennom samarbeid med EU. Norge har ved demokrati valgt å slutte seg til avtalen, med de konsekvenser det har, og dermed flyttes kontrollen av grensene fra et nasjonalt til et overnasjonalt nivå. Det er ikke bare EØS-avtalen som har påvirket Norges interdependens suverenitet, den er vel så mye påvirket av globaliseringen. Samtidig har koronapandemien vist oss at Norge kan ta kontroll over egne grenser, når det kommer til personer som skal flytte seg over landegrensene, og hindre spredning av sykdom. Under koronapandemien, som en unntakstilstand i perioden med EØS-avtalen, kan man dermed si at Norge har fått styrket sin interdependens suverenitet. Samtidig har det vært omfattende samarbeid for å løse problemene. Flyten av informasjon og ideer kan vanskelig reguleres. I en globalisert verden med internett sprer informasjon seg rundt til alle, også under koronapandemien, med mindre staten velger å sensurere informasjonen og sosiale medier. I en globalisert verden blir interdependens suverenitet konstant krenket og svekket. Denne typen suverenitet kan man si hører mer til i tiden før globaliseringen, internett og sosiale medier. Norge er en del av det internasjonale samfunnet, og dermed blir interdependens suverenitet en lite prioritert suverenitetstype. Globaliseringen gjør at ideer og tanker flyter fritt mellom stater. Interdependens suverenitet er ikke et ideal for suvereniteten Norge vil ha.

5.3. Reservasjonsretten - styrker den Norges suverenitet?

Reservasjonsretten er en prinsipiell og symbolsk viktig del av avtalen. Den er derimot sjelden oppe til diskusjon. Frem til 2011 hadde man aldri benyttet seg av reservasjonsretten. Ved innføringen av EUs tredje postdirektiv varslet Regjeringen at de ville benytte reservasjonsretten. Forhandlingene rundt prosessen ble langvarige, og man fikk et regjeringsskifte i Norge i 2013. Den nye Regjeringen trakk reservasjonsretten.²⁰⁸ Hva vil det innebære dersom Norge bruker reservasjonsretten? Hvilke konsekvenser kan det få? Hvor

²⁰⁷ Krasner 2009: 186-187.

²⁰⁸ Regjeringen.no, «Tredje postdirektiv», (EØS-notatbasen, publisert 22.06.2020, lokalisert 10.11.2021).
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/apr/tredje-postdirektiv/id2433636/%20>

anvendelig er egentlig reservasjonsretten? Er reservasjonsretten bare en symbolsk illusjon av selvbestemmelsesrett og suverenitet?

Dersom Norge bruker reservasjonsretten, strider det mot den ensartede og dynamiske utviklingen som ligger til grunn for EU og EØS-avtalen. Reservasjonsretten brukes ved at EFTA nekter å stemme for å legge til en rettsakt under et av EØS-komiteens møter. Dette får i neste omgang konsekvenser for alle EFTA-landene. EFTA har ingen påvirkning eller innvirkning på EUs beslutninger om å legge til rettsakter. Dette betyr at EFTA-landene ikke har veto, men reservasjonsrett. Dersom EFTA velger å ikke gjøre rettsakten til en del av EØS-avtalen, gjør fremdeles EU det som EU har vedtatt. Reservasjonsretten er en viktig sikkerhetsventil for EFTA-landene. Det er ikke et avtalebrudd å benytte seg av den. Det er en rett EFTA-landene har. Denne retten omtales som formell og reell. Selv om det er en rett EFTA-landene har, så kan det skape ubalanse mellom partene om man benytter seg av den. Det kan true den ensartete utviklingen som ligger til grunn for avtalen. Beskyttelsesklausele Art. 102 sier at det er viktig at man prøver å komme til en løsning.²⁰⁹ Det gjelder særlig dersom det er saker som er essensielle for EØS-avtalen, og saker som involverer EFTA-landene. EFTA-landene har 6 måneder på seg til konsultasjonsprosessen med å komme frem til en løsning. Dersom man benytter seg av reservasjonsretten, er det viktig å finne ut hvilken del av avtalen som blir berørt av dette, da dette kan føre til at denne delen av avtalen blir satt ut av kraft. Den aktuelle delen av EØS-avtalen kan bli satt ut av kraft til man har kommet frem til en løsning. Dette er for å sikre en lik rettsutvikling i samarbeidsområdet.²¹⁰

De fleste gangene reservasjonsretten har blitt en del av den politiske og offentlige debatten i Norge, har det vært lite søkelys på de formelle konsekvensene av å benytte seg av reservasjonsretten. EU har det siste ordet når det kommer til hva som er den berørte parten av avtalen. Det er en skjønnsvurdering, og denne vurderingen kan tenkes å ikke komme EFTA-landene til gode. Det er ikke en juridisk vurdering, men en politisk skjønnsvurdering. Da reservasjonsretten ble drøftet i forbindelse med datalagringsdirektivet i 2010 ble det gjort en vurdering av hvordan en eventuell bruk av reservasjonsretten kunne sette store deler av EØS-avtalen ut av kraft. Det ble også påpekt at det var vanskelig å forutse hvilke følger bruk av reservasjonsretten kunne få på andre områder. Det er et par ganger EFTA-landene har dratt ut

²⁰⁹ EØS-avtalen Artikkel 102. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no.

<https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a102>.

²¹⁰ NOU 2012:2: punkt 6.4.6.

prosessen med å godta nye rettsakter. Dette har ført til at EU har satt i gang den formelle prosessen etter artikkel 102, og da har landene handlet raskt og løst sakene.²¹¹ Dette illustrerer hvordan EU er involvert i Norges beslutningsprosesser, noe som svekker den westfalske suvereniteten.

Terskelen for å anvende reservasjonsretten er høy. Den blir sett på som et reelt og alvorlig virkemiddel med uante konsekvenser. Reservasjonsretten ble diskutert 17 ganger fra 1994 frem til 2011. Det har vært mer diskusjon, og Norge har vært nærmere å benytte seg av reservasjonsretten etter 2005. *Europautredningen* skisserer tre ulike grunner til økt vilje for å benytte reservasjonsretten. For det første er det mange direktiver som ses på som negative og konfliktfulle. For det andre er det slitasje i EØS-avtalens utvikling og dynamikk. For det tredje ser man en sterkere målbevisst mobilisering mot EØS-avtalen og direktivene. Ved å varsle om bruk av reservasjonsrett settes det i gang en hel prosess. Prosessen tar sikte på å komme til enighet.²¹² Det at man ser en økt vilje til å benytte seg av og diskutere reservasjonsretten, kan tyde på en endring i synet på EØS-avtalen. Den varslede bruken av reservasjonsretten ved innføringen av EUs tredje postdirektiv illustrerer dette. Norges rolle er passiv, samtidig som Norge er en inkludert deltager i en europeisk integrasjon.

5.3.1. Reservasjonsretten og suverenitet

Reservasjonsretten er en del av EØS-avtalen som prøver å gi tilbake EFTA-landene litt suverenitet og selvråderett over hvilke rettsakter som tas inn i nasjonal lovgivning. Samtidig er reservasjonsretten like mye et pressmiddel som en suverenitetsgave. Reservasjonsretten er et eksempel på en illusjon av suverenitet, med uante konsekvenser dersom den blir benyttet. Til tross for at det ikke er et avtalebrudd å benytte seg av reservasjonsretten. Reservasjonsretten kontrollerer hvilke rettsakter som blir tatt inn i EFTA-landenes rettsapparat. Dette gjør at reservasjonsretten og EØS-avtalen har innvirkning på Norges interne forhold, og Stortingets rolle som lovgiver. Det er stor usikkerhet knyttet til reservasjonsretten. Ettersom EU bestemmer konsekvensene, hvor mye har egentlig de små EFTA-landene de skulle ha sagt? Det er ikke en juridisk vurdering et EØS-land på forhånd kan gjennomføre, og vekte konsekvensene opp mot nytten av å bruke reservasjonsretten.

Reservasjonsretten styrker i teorien et lands westfalske suverenitet ved at man kan ekskludere eksterne aktører fra interne maktstrukturer i Norge.²¹³ Norge velger selv om de

²¹¹ NOU 2012:2: punkt 6.4.6.

²¹² NOU 2012:2: punkt 6.4.6.

²¹³ Se Krasners definisjon av westfalsk suverenitet. Krasner 2009: 179.

godtar rettsakten eller om de velger å benytte seg av reservasjonsretten. Norge kan ekskludere EU fra å ta beslutninger som påvirker innbyggerne i Norge. Reservasjonsretten styrker også i teorien Norges indre suverenitet.²¹⁴ Indre suverenitet handler om autoritet og kontroll. Norge har autoritet og kontroll over hva som skjer i Norge. Norge må sammen med de andre EØS-landene stemme for eller imot om en rettsakt innføres i EØS-landene. Reservasjonsretten gir EØS-landene autoritet og kontroll over hva som blir tatt inn i nasjonal lovgivning, en del av suvereniteten EU-landene har gitt avkall på. Reservasjonsretten gir EØS-statene under omstendighetene mer westfalsk og indre suverenitet enn de øvrige EU-landene. Prosessen rundt inkorporeringen av rettsakter som muliggjør en reservasjonsrett, svekker derimot Norges westfalske suverenitet.

5.3.2. Er reservasjonsretten en formell og reell rett?

Tore Chr. Malterud skriver i «Reservasjonsretten i EØS; norsk illusjon eller europeisk realitet?» som tittelen sier om EØS-landenes reservasjonsrett. Malterud peker på mye av det samme som *Europautredningen*. Når EU har konkludert at en rettsakt skal bli en del av EU-retten, så er det slik. Dersom reservasjonsretten benyttes, vil det føre til at EU gir EØS-landene sanksjoner. EU inkorporerer fortsatt den delen som EØS-landene reserverer seg mot. Sanksjonene vil ikke bare gå ut over landet som bruker reservasjonsretten, men alle EØS-landene. Reservasjonsretten har en politisk og juridisk dimensjon. Den politiske er at man skal være lojal ovenfor avtalenepartene og avtalen, samt frykten for sanksjoner. Den juridiske dimensjonen handler om rettsaktens juridiske relevans for EØS-landene og omfanget av sanksjoner. NOU2012: 2 viser at det er mange demokratiske utfordringer knyttet til EØS

²¹⁴ Se Krasners definisjon av indre suverenitet. Krasner 2009: 179-180.

avtalen. Malterud mener at reservasjonsretten er ikke reell, da avtalens artikkel 1²¹⁵, 3²¹⁶ og 7²¹⁷ står veldig sterkt. Norge og de øvrige EØS-landene har liten innflytelse på utforming av rettsakter og svært begrenset innflytelse på beslutningsprosessen. Denne situasjonen gjør at EØS-samarbeidet strider mot tanken vi som et kollektiv har, rundt hva som er et bra demokrati. Problemet er politisk, emosjonelt og prinsipielt, men så lenge interessene sammenfaller, er det ikke et praktisk problem. Regjeringen skal forvalte beslutninger bestemt av EU via EØS-avtalen, og samtidig forvalte Stortingets politikk. Her finner man et mulig konfliktpunkt. Regjeringen blir stående ansvarlige for både Stortingets og EUs beslutninger. EØS-avtalen er bredt akseptert av norske politiske aktører.²¹⁸

²¹⁵ Artikkel 1.

1. Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS.
2. For å nå de mål som er satt i nr. 1, skal samarbeidet i samsvar med bestemmelsene i avtalen omfatte:
 - a. fritt varebytte,
 - b. fri bevegelse for personer,
 - c. fri bevegelse for tjenester,
 - d. fri bevegelse for kapital,
 - e. opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vrís, og at reglene overholdes på samme måte, og
 - f. nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk.

EØS-avtalen Artikkel 1. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no. <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a1>.

²¹⁶ Artikkel 3.

Avtalepartene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelser som følger av denne avtale.

De skal avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av denne avtales mål i fare.

De skal videre lette samarbeidet innen rammen av denne avtale.

EØS-avtalen Artikkel 3. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no. <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a3>.

²¹⁷ Artikkel 7.

Rettsakter som er omhandlet i eller inntatt i vedlegg til denne avtale eller i EØS-komiteens beslutninger, skal være bindende for avtalepartene og skal være eller gjøres til del av deres interne rettsorden som følger:

- a. en rettsakt som tilsvarer en EØF-forordning skal som sådan gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden;
- b. en rettsakt som tilsvarer et EØF-direktiv skal overlate til avtalepartenes myndigheter å bestemme formen og midlene for gjennomføringen.

EØS-avtalen Artikkel 7. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no. <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a7>.

²¹⁸ Tore Chr. Malterud, «Reservasjonsretten i EØS; norsk illusjon eller europeisk realitet?», *Stat & Styring*, 03 (Volum 26) (2016), s. 58-61.

Reservasjonsretten har blitt brukt en gang. Dette skjedde når Norge skulle innføre EUs tredje postdirektiv, men reservasjonsretten ble opphevet av Solberg-regjeringen. Som Lyngra skriver i sin avhandling, besluttet Stoltenberg-regjeringen å benytte seg av reservasjonsretten mot EUs tredje postdirektiv. Da Norge varslet at de ville benytte seg av reservasjonsretten, utløste det diskusjoner og forhandlinger som det skal i henhold til artikkel 102 i EØS-avtalen. Før Norge fikk benyttet seg av reservasjonsretten, fikk man et regjeringsskifte. Solberg-regjeringen informerte EU om at de ønsket å trekke reservasjonen, og inkorporere EUs tredje postdirektiv.²¹⁹ Regjeringen spiller to roller: Internasjonal og nasjonal aktør. Reservasjonsretten er bare benyttet en gang, men ble opphevet. Dette kan tyde på at EU og Norges interesser er sammenfallende, eller at Norge og de andre EØS-landene er redde for konsekvensene dersom de benytter seg av reservasjonsretten.

Erik Oddvar Eriksen mener også at reservasjonsretten ville være vanskelig å bruke i praksis. Eriksen begrunner dette med at det ville truet hele EØS-avtalen, og truet Island og Liechtenstein sine interesser. I tillegg ville det skape en ubalanse i EUs indre marked, og det er stor usikkerhet rundt sanksjonene. EU-retten har forrang foran norsk lov og er på ubestemt tid. Det er derfor usikkert om noen Regjering vil risikere de politiske konsekvensene av å bruke reservasjonsretten. Samtidig påpeker Eriksen at det er vanskelig å klare seg uten EØS-avtalen.²²⁰ Dette er noe som eventuelt må utredes nærmere. Hvordan ser en slik ordning ut, og er det praktisk mulig? Hadde det blitt en løsning med mindre inngrep i suvereniteten og mer medbestemmelsesrett?

Reservasjonsretten kan beskrives som mer prinsipiell og symbolsk, enn reell suverenitet og selvbestemmelsesrett. Det å benytte seg av reservasjonsretten er en lang prosess. Et EØS-land kan ikke bare si at det velger å benytte seg av reservasjonsretten også er det gjort. Reservasjonsretten gir EØS-landene en illusjon av suverenitet, og styrker den westfalske og indre suvereniteten til EØS-landene. Dette illustreres av hendelsene knyttet til innføringen av EUs tredje postdirektiv. Hva godt gjør det for EØS-landene å ha reservasjonsretten, når man ikke har suvereniteten og friheten til å bruke den ovenfor EU? Reservasjonsretten gir Norge en illusjon av suverenitet, uten at EU gir Norge suverenitet til å bruke reservasjonsretten. For at reservasjonsretten skal gi reell suverenitet til Norge, må Norge ha frihet til å bruke

²¹⁹ Lyngra 2015: 48-49.

²²⁰ Erik Oddvar Eriksen, «Folkestyrets vanmakt eller en selvbeskadiget demokratisk prosedyre?», *Det norske paradoks: om Norges forhold til Den europeiske union*, Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, John Erik (red.), Universitetsforlaget (Oslo, 2014), s. 35.

reservasjonsretten uten frykt for EUs sanksjoner. EU har gitt EØS-landene reservasjonsretten i EØS-avtalen, men ikke friheten til å bruke den, uten å risikere hele EØS-samarbeidet. Reservasjonsretten er like mye et pressmiddel fra EU, som en suverenitetsgave. Er reservasjonsretten mer formell enn reell? Dette er det uenighet rundt mellom *Europautredningen* og de øvrige kildene. Utvalget beskriver reservasjonsretten som en reell og formell del av avtalen, Eriksen og Malterud mener derimot at reservasjonsretten bare er en illusjon av suverenitet.

5.4. Inkorporeringen av EU-retten i norsk rett

For at EU-retten skal gjelde i Norge, må den gjennomføres av norsk lovgiver, enten som lov eller forskrift. For medlemsland i EU er det annerledes. Der må noen rettsakter gjennomføres av nasjonal lovgiver, mens andre har direkte virkning da landet er medlem av EU. Den nasjonale gjennomføringen må være klar, lojal og tydelig. Det finnes omtrent 1000 forskrifter som inneholder EU-rett i dag. De fleste er inkorporert i eksisterende lover, noe som gjør at EU-retten er blitt en usynlig del av norsk rett. De aller fleste områder er påvirket av EU-rett.²²¹ Dette er noe som har vakt lite oppmerksomhet. Langeland poengterer at EF-kampen i 1972 og EU-kampen i 1994 var selvråderetten fremhevet. Til gjengjeld har det vært fraværende diskusjon om selvråderetten med inkorporeringen av EU-rett i norsk rett.²²² Inkorporeringen av EU-retten i norsk rett påvirker Norges suverenitet. Det svekker Norges indre suverenitet, og den westfalske suverenitet, da andre lager lovene, og Stortinget bare godkjenner dem.

EØS-retten har forrang foran norsk lov jfr. EØS-loven § 2, og norske domstoler har en plikt til å tolke norsk rett i tråd med EU-regler, slik at det ikke oppstår en konflikt. EU-retten skal sørge for den samme rettsstanden i alle medlemslandene. Alle borgere skal ha de samme rettighetene, og det skal være en ensartet og dynamisk utvikling. Forrangsbestemmelsen i EØS-avtalen er mildere formulert enn i EU-land, men er samtidig såpass inngripende at en EØS-forskrift kan gå foran norsk lov ved en konflikt. Utvalget skriver at forrangsbestemmelsen fungerer i praksis, men prinsipielt sett kan den diskuteres. Utvalget mener EØS-retten befinner seg et sted mellom vanlig norsk lov og Grunnloven. Det pekes på at det er en kronglete ordning. Det er samtidig en ordning som må ha fungert i praksis, da menneskerettighetsloven fra 1999 ble gitt en tilsvarende forrangsregel.²²³ Utvalget poengterer at EØS-avtalen har mange av de

²²¹ NOU 2012:2: 118.

²²² Langeland 2021: 851-853.

²²³ NOU 2012:2: 131.

samme overnasjonale trekkene som man finner i EU-retten. EMK og EU-retten ses på som etableringen av et todelt rettssystem med føderative trekk, hvor de nasjonale rettssystemene består, men de er underlagt et overordnet og felles europeisk system.²²⁴ Dette er trekk man finner i stater med halvsuverenitet. I Norge har man et dualistisk system. Det betyr at folkeretten må gjennomføres i norsk rett for å være gjeldende i Norge. Jfr. Grunnloven § 96: Ingen kan dømmes uten hjemmel i norsk lov, og Grl. § 97: Ingen lov kan ha tilbakevirkende kraft.²²⁵ Dette omtales som legalitetsprinsippet.²²⁶

Benedikte Moltumyr Høgberg skriver om EØS-avtalen og dens § 2.²²⁷ Høgberg skriver at lovgiver har mulighet til å bruke sin formelle kompetanse som lovgiver, til å vedta lover som er i strid med EØS-avtalen. Lovgiver kan også vedta og oppheve EØS-avtalen § 2. En slik bruk av Stortinget sin formelle kompetanse, vil derimot sette hele EØS-samarbeidet, og forholdet til EU på prøve. Høgberg sier også at Norge er den som er mest tjent med EØS-avtalen, ikke EU. Høgberg mener EØS-avtalen § 2 har stor praktisk betydning da både lovgiver, domstolene og forvaltningen styres av § 2. Bestemmelsen fungerer i praksis som et tolkningsprinsipp.²²⁸

5.4.1. Handlingsrom ved inkorporering

Norsk lovgiver har et handlingsrom ved inkorporeringen av EU-retten i norsk rett. Samtidig stiller EØS-avtalen tydelige krav til hvordan retten skal inkorporeres. Gjennomføringen må være lojal, korrekt, klar og tydelig. Her finnes det et handlingsrom Norge kan benytte seg av, men det er ikke stort. EU vedtar nye lover, de tas inn i EØS-avtalen, og må deretter gjennomføres i norsk rett. EU-retten blir tatt inn i norsk lovgivning ved henvisning eller gjengivelse. Når man gjennomfører det ved henvisning, blir det vedtatt en paragraf som viser til traktaten, og sier at dette er norsk lov. Ved bruk av denne metoden blir folkeretten fremmed i både form og med fremmede begreper. Det skiller seg med andre ord fra resten av norsk rett, og tolkningen kan være mer problematisk. Ved gjengivelse gis folkeretten et norsk utseende og blir en naturlig del av norsk rett. I dette tilfellet ser EU-retten ut som den øvrige av norsk rett, samtidig endres teksten, noe som igjen kan føre til unøyaktigheter. EØS-avtalens hoveddel og forordningene er gjennomført ved henvisning. Det meste av lovgivningen i EØS-

²²⁴ NOU 2012:2: 119.

²²⁵ Grunnloven § 97. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§97>.

²²⁶ John Christian Elden, «Legalitetsprinsippet», (Snl.no, oppdatert 03.11.2021, lokalisert 13.11.2021). <https://snl.no/legalitetsprinsippet>.

²²⁷ Benedikte Moltumyr Høgberg, «EØS-rettens betydning for norsk statsrett», *Jussens Venner*, 03 (Volum 43) (2008), s. 159-178.

²²⁸ Høgberg 2008: 163.

avtalen er gitt ved direktiver. Direktivene er gjennomført ved gjengivelse. De fleste direktivene er forskrifter, og de viktigste er gjennomført av Stortinget som lov.²²⁹ Utvalget peker i dette kapitlet på at lovgiver må være kreative, og benytte seg av det handlingsrommet som EØS-avtalen faktisk gir.²³⁰ Det er klart at Stortinget og Norge har mer indre suverenitet dersom man klarer å utnytte handlingsrommet på en slik måte. Å bruke handlingsrommet, gir mer suverenitet, enn å tolke alt utvidende, og ved manglene kreativitet ved gjennomføring.

Begrepet rettsakt er en samlebetegnelse på alle EU-vedtak, som er gjeldende for medlemslandene. Lovgivningen i EU deles inn i forordninger og direktiver. Forordninger gjelder slik EU har vedtatt dem, og har direkte virkning, jfr. Art. 7 i EØS-avtalen. I EUs direktiver er det kun innholdet som er bindende. Dette åpner for en mer tilpasset nasjonal gjennomføring. Direktivene gir statene større handlingsrom. Forordningene i EU viser EUs overnasjonale trekk. EU vedtar forordningene, og de gjelder uendret og automatisk for alle medlemslandene. Et land som er EU-medlem har mindre selvbestemmelsesrett når det kommer til lovgivningen enn EØS-land, i alle fall i teorien. Som vi har sett tidligere er spørsmålet om reservasjonsretten relevant her. Samtidig gir EØS-avtalen medlemslandene mer suverenitet ved utformingen av rettsaktene, og dermed mer kontroll og mer indre suverenitet. Det er bare EØS-avtalens hoveddel som er en egen lov i Norge. Mesteparten av EU-retten fra EØS-avtalen, Schengen-avtalen og Norges andre avtaler med EU er dermed tatt inn i lovgivningen der det hører hjemme tematisk. EU-retten er også i mange tilfeller skrevet om for å passe inn i norsk rett. Utvalget beskriver inkorporeringen som sømløs. Det er vanskelig å skille hvor norsk rett slutter, og hvor EU-retten begynner.²³¹ Utvalget peker på en utfordring med EU-rettens direktiver. Norge har en tendens til å tolke direktivene i utvidet forstand. Utvalget mener det er fordi man liker å ha best mulig margin, slik at man er helt sikker på at man ikke trør EU på tærne. Denne trenden går på bekostning av Stortinget og deres handlingsrom. På denne måten gir Norge seg selv mindre handlingsrom, i frykt for eventuelle konsekvenser av å ikke dra tolkningen langt nok.²³² Det som utredningen peker på her viser at Norge heller svekker sin indre suverenitet, i håp om å styrke Norges internasjonale lovs suverenitet.

Inkorporeringen beskrives som sømløs og nesten usynlig. Noen steder kan man finne fotnoter som viser til loven, men den sier ikke noe om hvilke deler som er norsk rett og hva

²²⁹ NOU 2012:2: 120.

²³⁰ NOU 2012:2: 135.

²³¹ NOU 2012:2: 121.

²³² NOU 2012:2: 123.

som er EU-rett. Andre steder er slike fotnoter fraværende. Dette blir fort en utfordring ved tolkning av loven. Norske lover tolkes etter norsk rettspraksis, men om man ikke vet hva som er hva, så gjør det tolkningsarbeidet og bruken av lovene vanskeligere. Norge har også måttet endre og ta bort lover som strider mot EØS-avtalen. *Europautredningen* peker på industrikonsesjonsloven fra 1917, som forskjellsbehandlet norske og utenlandske aktører.²³³ Det er inngripende i et lands selvbestemmelsesrett at EØS-avtalen har så stor rekkevidde. EU-retten skal ikke bare inkorporeres og anvendes, men hele det norske lovverket må være i overenstemmelse med EU-retten. En annen måte å se på det, er at EU gjennom EØS-avtalen må godkjenne allerede eksisterende lover i Norge. Dette perspektivet viser et stort inngrep i Norges og Stortingets lovgivningskompetanse.

Europautredningen peker på at det til tross for at EU-retten er en stor del av norsk rett, er det ikke slik at nasjonal rett blir tilsidesatt. Det vises til at mange av de sentrale rettslige områdene fortsatt i stor grad er regulert av Stortinget. Samtidig blir nasjonal rett styrt av EU-retten da man ikke kan vedta eller videreføre lover som strider mot EØS-avtalen, og EU-retten er en del av norsk rett på de fleste områder. Norge har inkorporert EU-retten på tilnærmet lik linje som medlemsland i EU. Utvalget skriver at det i 2011 var rundt 600 lover, 174 norske lover som var gitt eller endret, for å være i tråd med EØS-avtalen, og 15 av 174 lover var rene EØS-lover.²³⁴ Regjeringen og forvaltningen gjennomfører det meste av EU-retten som forskrifter, da de er praktiske og detaljerte. Vurderingen blir gjort basert på gjeldende norsk praksis. Lovene er prinsipielt viktigst, og forskriftene er praktisk viktigst.²³⁵

EØS-landene får sin egen frist for å gjennomføre den vedtatte EU-retten. Medlemslandene skal selv melde inn når rettsakten er gjennomført. ESA kontrollerer EØS-landene, og har siden 2009 intensivert kontrollen. Landenes gjennomføringskraft blir målt og kontrollert.²³⁶ Om prosessen blir langvarig, vil ESA og kommisjonen gi beskjed når fristen er ute. Hvis landet ikke gjør noe mer, kan det føre til traktatsbruddprosedyre.²³⁷ Dersom prosessen fortsetter å dra ut, kan ESA ta med EØS-landet til EFTA-domstolen, og EØS-landet kan dømmes for traktatbrudd. I utredningen kommer det frem at Norge i perioden 1994-2011 har

²³³ NOU 2012:2: 122.

²³⁴ NOU 2012:2: 126-127.

²³⁵ NOU 2012: 128.

²³⁶ NOU 2012:2: 124.

²³⁷ NOU 2012:2: 125.

blitt dømt for traktatbrudd 10 ganger for manglende gjennomføring.²³⁸ Dette illustrerer den sterke eksterne kontrollen av Norge.

5.4.2. Presumsjonsprinsippet

Presumsjonsprinsippet nevnes også i utredningen, det skal være overenstemmelse mellom norsk rett og folkeretten. I utgangspunktet ønsker ikke Norge å bryte EØS-avtalen med EU, og av den grunn tolkes lover, vedtas lover og tilsidesettes lover, slik at det er i tråd med forpliktelsen Norge har inngått.²³⁹ EØS-loven § 2 med forrangsbestemmelsen gjør at man har en plikt til å tolke lover i tråd med EU-retten, samtidig som den åpner opp for at staten er erstatningsansvarlig om manglende gjennomføring fører til en ulempe for borgere i Norge. Utredningen mener det ikke er et konstant spenningsforhold mellom norske interesser og EUs interesser, slik som mange påstår. Det trekkes frem at dette er en gjensidig avtale, og til tross for avtalens omfang, er konfliktnivået moderat. Alle parter må gi og ta noe og avtalen etablerer en balanse mellom partene.²⁴⁰

Forpliktelsene Norge har, er ikke bare ovenfor andre stater, men også ovenfor individer og rettssubjekter. EØS-avtalen har større virkning på interne forhold enn grensekryssende forhold. Utvalget peker på at de fleste rettsakene i Norge som angår EØS-rett, omhandler norske borgere og norske forhold. I EU er det en forventning at alle medlemslandene gjør sitt ytterste for å lette samarbeidet, slik at det kan fungere på best mulig måte. Forventningen er den samme ovenfor EØS-landene. *Europautredningen* peker også på at forpliktende internasjonalt samarbeid er i små lands interesse. Det at Norge kan bli erstatningsansvarlige ovenfor en av sine egne borgere, for manglende gjennomføring, svekker den indre suvereniteten. Norge kontrollerer ikke lenger lovhjemmelen for dets egne borgere. I et slikt tilfelle fremstår EU som en overstat som «beskytter» norske borgere mot sine egne myndigheter og rettsregler. Utredningen viser oss at EØS-avtalen har stor innvirkning på interne forhold. Utvalget sier at samarbeidet Norge har med EU har klare føderative trekk med en felles rettsorden, forrang og krav om direkte virkning. I Norge har EU-retten tilnærmet lik gjennomslagskraft som i EU-land.²⁴¹

²³⁸ NOU 2012:2: 126.

²³⁹ NOU 2012:2: 132.

²⁴⁰ NOU 2012:2: 133.

²⁴¹ NOU 2012:2: 134.

5.4.3. Inkorporering og suverenitet

Indre suverenitet handler ifølge Krasner om autoritet og kontroll.²⁴² Det handler om hvordan en stat organiserer politiske maktstrukturer og utøver dem. Og dette skal gjøres på en effektiv måte. Man skal ha kontroll og autoritet innenfor ens eget territorielle område. Det utvalget skisserer i *Europautredningen*, er et rettssystem som er svært påvirket av EU-retten. EØS-avtalen gjør at lovgiver i Norge må følge avgjørelser tatt av EU. Norge er uten medlemskap i EU. Utvalget viser oss at EØS-samarbeidet svekker Norges indre suverenitet. Norge har ikke myndighet til å vedta lover som er i konflikt med EU-retten. Stortinget må gjennomføre rettsaktene som har blitt vedtatt av EU og EØS-komiteen. Det reelle handlingsrommet for å være lovgiver reduseres. I ytterste tilfelle kan man si at Stortinget bare vedtar lover, og ikke lager dem. Men diskusjonen rundt rettsakter og EU-retten i norsk rett, er større enn bare Stortingets begrensninger som lovgiver. Det påvirker domstolene, Regjeringen og ikke minst innbyggerne i Norge. Den indre suvereniteten er svekket når det ikke lenger er Norge, i form av Stortinget som lager lovene. Men samtidig er det i Norge inkorporeringen og håndhevingen er. Maktstrukturene er organisert på en slik måte at man i Norge effektivt utøver makt og kontroll. Lovhjemmelen for utøving av makt og kontroll er derimot noe som skjer utenfor Norges grenser. Det er prosesser Norge ikke er en del av eller styrer.

Gjennomføringen av EU-retten i norsk rett svekker også Norges westfalske suverenitet. Westfalsk suverenitet baserer seg på autoritet og legitimitet. Westfalsk suverenitet ekskluderer utenforstående aktører fra interne maktstrukturer.²⁴³ Gjennomføringen av EU-retten i norsk rett gjør det motsatte. Gjennom utviklingen av EØS-avtalen inviterer Norge EU som utenforstående aktør inn i Norges interne maktstrukturer, og EU påvirker aktører og forhold innenfor Norges territorielle grense. Norge har et dualistisk system som gjør at EU-retten må inkorporeres i norsk rett, for å være gjeldende i Norge. Kan man si at Norge er suverene over de indre forholdene i Norge, når Stortinget bare vedtar lover som har blitt vedtatt i EU, basert på EØS-avtalen? Det er ikke bare fremmede lover Stortinget vedtar, men disse lovene har også forrang foran norsk lovgivning ved en eventuell konflikt. Norge som stat kan nesten beskrives som en forvalter av EUs vedtatte rettsakter.

Vi har sett at utvalget påpekte at EØS-avtalen kontrollerer like mye de interne forholdene i Norge, som grensekryssende forhold. Dag Seierstad har i utredningen skrevet en

²⁴² Krasner 2009: 179-180.

²⁴³ Krasner 2009: 179.

kommentar som underbygger dette. Seierstad mener det felles europeiske rettssystemet er nødvendig når det er snakk om grensekryssende utfordringer. Samtidig sier Seierstad at etter hans mening, påvirker det europeiske rettssystemet langt flere områder enn det som er nødvendig.²⁴⁴ Handlingsrommet ved inkorporering gjør at Norge har mer indre suverenitet enn EU-land. Samtidig har også Norge reservasjonsretten. Gjennomføringen av EU-retten i norsk rett svekker Norges indre suverenitet og Norges westfalske suverenitet, men samtidig styrker den Norges internasjonale lovs suverenitet.

I diskusjonen rundt EØS-avtalen og muligheten for å trekke seg ut fra avtalen, er lovgivning et viktig punkt. Som *Europautredningen* har pekt på er store deler av norsk rett basert på, og påvirket av EU-rett. Utvalget beskriver inkorporeringen av EU-rett i norsk rett som sømløs og usynlig. Hva ville man eventuelt gjort med lovgivningen om man skulle trekke seg ut av EØS-avtalen? Skulle all EU-rett blitt tatt ut av norsk rett? Og ikke minst hvor vanskelig og tidkrevende ville ikke den prosessen vært? Dersom man ikke skulle eliminere EU-retten fra norsk rett, hva skulle man da gjort med rettspraksis og tolkning? Skulle man fortsatt sett til EU og EFTA-domstolen og deres tolkning?

Eriksen påpeker at norske borgere er fanget i et nettverk av lover og regler hvor mange har sitt opphav i EU-retten. Dette er et område hvor norske borgere ikke har medbestemmelsesrett. Det er et herredømmeforhold og en skadet demokratisk prosedyre. Ved folkeavstemningene om EU-medlemskap, har det norske folk ved to anledninger stemt nei, og på nei-siden var demokratiet et viktig argument. Systemeffektivitet og folkelig deltakelse er to motpoler, hvor det ene går på bekostning av det andre, og EØS-avtalen er et eksempel på dette. Eriksen påpeker at uten deltakelse er det ingen demokrati.²⁴⁵ Høgberg skriver også om den inngrepene påvirkningen EØS-avtalen og EU-retten har på de norske statsmaktene.²⁴⁶ For at EØS-samarbeidet skal bestå, får det en reell innvirkning på norsk statsrett. Den reelle betydningen er både politisk og rettslig. Høgberg skriver at EØS-avtalens artikkel 7 binder Stortingets formelle kompetanse. Stortinget har i utgangspunktet den samme formelle kompetansen som før EØS-avtalen, men den reelle kompetansen til Stortinget er betydelig begrenset. Høgberg finner sprik mellom statsmaktens formelle og reelle kompetanse. Den gjenstående kompetansen kan på visse områder beskrives som bare en sikkerhetsventil. Den lovgivende, dømmende og utøvende makt er forpliktet til å følge homogenitetsprinsippet og

²⁴⁴ NOU 2012:2: 135.

²⁴⁵ Eriksen 2014: 41.

²⁴⁶ Høgberg 2008: 159-178.

lojalitetsprinsippet for å sørge for en ensartet rettsutvikling i EØS-området. EU-institusjonenes tolkning av EU-retten gjelder også for Norge, selv på områder hvor det allerede eksisterer lovgiving.²⁴⁷ Høgberg går lenger enn utvalget når hun beskriver EØS-avtalens innvirkning på norsk rett. Høgberg mener Norge har langt mindre formell kompetanse enn før EØS-avtalen, og dermed mindre indre suverenitet enn før inngåelsen av EØS-avtalen.

5.4.4. Inkorporering og internasjonal lovs suverenitet

Med alle suverenitetsbegrensningene på indre suverenitet og westfalsk suverenitet som man finner i *Europautredningen*, er det fort gjort å glemme at dette også gir Norge mer suverenitet, men en annen type suverenitet. Norges internasjonale lovs suverenitet blir styrket på bekostning av Norges indre og westfalske suverenitet. Dette viser oss at det er et skifte i det semantiske innholdet i ordet suverenitet. Krasners ulike suverenitetstyper kan sameksistere eller eksistere alene. Det å styrke en type suverenitet, vil gå på bekostning av en annen type suverenitet. Med internasjonalt samarbeid, og Norges avtaler med EU er det nettopp dette som skjer. EØS-avtalen styrker Norges internasjonale lovs suverenitet, samtidig gir man ikke fullstendig i fra seg de andre typene suverenitet slik som EU-medlemslandene i større grad gjør. Kompromisset Norge har inngått med EU via EØS-avtalen, gir den Norske stat større handlingsrom. Norge har derfor ikke gitt ifra seg all den westfalske suvereniteten og den indre suvereniteten. Ved inkorporering av EU-rett har Norge en mulighet til å øke den internasjonale lovs suverenitet. Vi har sett at gjennomføringen reageres, kontrolleres og måles. Dersom Norge får et bra resultat, styrker det Norges internasjonale lovs suverenitet. På lik linje vil manglende gjennomføring og et turbulent forhold til EU svekke Norges internasjonale lovs suverenitet. Tendensen man ser på dette området er et Norge som ønsker internasjonal anerkjennelse og suvereniteten som følger med, mer enn absolutt suverenitet innenfor ens egne landegrenser.

5.5. EØS-avtalens kontrollmekanismer

Avhandlingen har sett på prosessen med å inkorporere EU-retten inn i det norske lovverket. Det er klare retningslinjer for hvordan Norge skal inkorporere EU-retten, men hvordan kan dette kontrolleres? Er kontrollen av Norge virkelig så omfattende? Dersom kontrollen er så omfattende, burde ikke Norge ha muligheter for å påvirke og medvirke i beslutninger som blir tatt i EU?

²⁴⁷ Høgberg 2008: 178.

Det blir ofte sett på som en selvfølge at en suveren stat kontrollerer seg selv. Det er i staten kontrollen foregår, og staten er selvstendig. *Europautredningen* viser oss at EØS-avtalen inneholder elementer av kontroll. EØS-avtalen er Norges eneste avtale som har en så omfattende ekstern kontroll. EØS-avtalen inneholder elementer av internkontroll og eksternkontroll. Den interne kontrollen baserer seg på de eksisterende kontrollordningene i Norge. Den interne kontrollen forgår i norsk forvaltning, og i norske domstoler. EØS-avtalen inneholder også elementer av eksternkontroll. De eksterne kontrollordningene består av ESA, EFTAs overvåkningsorgan som kontrollerer de norske myndighetene, og EFTA-domstolen. ESA skal tilsvare kommisjonen i EU, og EFTA-domstolen skal tilsvare EU-domstolen.²⁴⁸ ESA ble etablert i 1994 med hjemmel i ODA-avtalen artikkel 4 til 26. ODA-avtalen er en avtale mellom EFTA-landene om et felles overvåkningsorgan og domstol.²⁴⁹ ESA skal ha tre medlemmer, et fra hvert EFTA-land. ESA er lokalisert i Brussel. ESA skal være et selvstendig organ, og samtidig skygge den dynamiske utviklingen i kommisjonen i EU.²⁵⁰ ESA skal gjennomføre en generell kontroll som retter seg mot myndighetene i medlemslandene. ESA kontrollerer korrekt inkorporering av rettsakter, og myndighetenes forvaltning og etterlevelse av EØS-avtalen.²⁵¹ Traktatsbruddprosedyren er kopiert fra kommisjonen i EU, og skal bidra til å løse de konflikter som oppstår. Norge kan i ytterste konsekvens ende opp med et traktatsbruddsøksmål for EFTA-domstolen.²⁵²

Den eksterne kontrollen setter føringer for tolkningen av EU-retten, og har mange av de samme overnasjonale trekkene som EUs organer. Kontrollordningen var et premiss fra EUs side, for at EFTA-landene skulle få tilgang til EUs indre marked. Fra EUs side burde EFTA-landene være underlagt en tilsvarende kontrollordning som EU-medlemsland. *Europautredningen* peker på at disse eksterne kontrollordningene skal være med på å bygge tillitt. Dessverre er organene EFTA-landene er underlagt små, med få medlemsland og begrenset saksomfang. De skal være selvstendige, samtidig som de skal skygge utviklingen i EU. Det meste av kontrollen forgår internt i Norge. EU-retten er norsk rett og er dermed underlagt samme prosedyrer og kontroll som norsk rett. Domstolen i Norge avgjør saker mellom privatpersoner, og privatpersoner og myndigheter, i spørsmål som vedrører EU-retten. Kontrollen er omfattende både på nasjonalt og overnasjonalt nivå. EØS-avtalens kontroll er mer

²⁴⁸ NOU 2012:2: punkt 10.1.

²⁴⁹ ODA. (1992). *Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol, med protokollene 1 – 7.* (02-05-1992 nr 2 Multilateral). Lovdata.no. <https://lovdata.no/traktat/1992-05-02-2>.

²⁵⁰ NOU 2012:2: punkt 10.5.1.

²⁵¹ NOU 2012:2: punkt 10.5.3.

²⁵² NOU 2012:2: punkt 10.5.4.

omfattende enn kontrollen av Norges øvrige avtaler med EU.²⁵³ Kontrollordningene i EØS-avtalen er omfattende, men til tross for dette, har det vært få konflikter, og etterlevelsen har vært lojal og effektiv. Utvalget bemerker seg at det er slående hvor bra etterlevelsen og inkorporeringen av EU-retten er. Dette er tross alt basert på, og laget av en institusjon utenfor Norge, hvor Norge ikke engang er medlem.²⁵⁴ Utvalget identifiserer fire ulike konfliktkategorier: Private mot norske myndigheter, private mot private, ESA mot norske myndigheter og ESA mot private.²⁵⁵ Utvalget peker på en grundig og effektiv kontroll i perioden 1994-2011. Kontrollen i Norge er tilnærmet kontrollen i EU-land, og er minst like effektiv.²⁵⁶

EFTA-domstolens tolkning av rettsspørsmål er bare rådgivende, og nasjonale domstoler har rett, men ikke plikt til å spørre domstolen om rådgivning.²⁵⁷ De sakene som har vakt mest oppsikt er ofte de sakene som havner hos ESA og EFTA-domstolen. Men det er først og fremst i Norge kontrollene utføres. Kontrollen utføres i Norge av nordmenn, kontrollen gjelder ikke bare grensekryssende problemstillinger, men for innbyggerne i Norge. Kontrollen har blitt innlemmet i Norge, og sikrer etterlevelse. Rettssakene som kommer opp i EFTA-domstolen viser hvordan Norge benytter seg av handlingsrommet i EØS-avtalen. Utvalget peker på at Norge kun har tapt tre saker i EFTA-domstolen som gjelder lovgivning. De fleste av ESAs saker ender med at Norge kan videreføre eller justere tiltakene.²⁵⁸ Utredningen peker her på elementer i EØS-avtalen som svekker Norges indre suverenitet, og Norges westfalske suverenitet. Hvordan innbyggerne i Norge blir behandlet, hvordan forvaltningen praktiserer lovverket, og hvordan Stortinget gjennomfører lovverket, er underlagt en kontrollordning. Denne ordningen inviterer utenforstående inn i maktstrukturene i Norge og determinerer beslutninger, og hvordan det skal være innenfor Norges territorium. Dette svekker essensen av den westfalske suvereniteten. EU vedtar, og Norge gjennomfører.

5.5.1. Blindsonen

I Stortingsmelding 5 fra 2012-2013, sier Regjeringen avslutningsvis at det er viktig å styrke kunnskapen rundt EU og EØS-avtalen i alle ledd. På den måten kan Norge aktivt benytte seg av og finne handlingsrommet som eksisterer. Regjeringen ønsker også en styrking av EØS-

²⁵³ NOU 2012:2: punkt 10.1.

²⁵⁴ NOU 2012:2: punkt 10.2.1.

²⁵⁵ NOU 2012:2: punkt 10.2.2.

²⁵⁶ NOU 2012:2: punkt 10.7.

²⁵⁷ NOU 2012:2: punkt 10.4.3.

²⁵⁸ NOU 2012:2: punkt 10.7.

kunnskapene i forvaltningen og i skolen, et kunnskapsløft. EØS-avtalen har forandret seg mye fra inngåelsen til 2012-2013.²⁵⁹ Til tross for at Regjeringen så et behov for et kunnskapsløft på alle områder, viser NAV-skandalen, også omtalt som trygdeskandalen, i 2019 at vi ikke er i mål. Norge har feiltolket EØS-reglene, saken ble gjennomgått og har resultert i NOU 2020: 9, *Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdslovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*.

Feilpraktiseringen av regelverket i etaten har ført til at over 4000 personer har blitt direkte berørt.²⁶⁰ Norske borgere innenfor Norges grenser har blitt påvirket av manglende forståelse i forvaltningen av EØS-regelverket. Saken illustrerer at EØS-regelverket verner om Norske borgere, og beskytter dem fra staten. Samtidig er mange uriktig dømt basert på manglende kunnskap i forvaltningen av regelverket. NAV-skandalen viser hvor inngrepene EØS-samarbeidet er, og hvor stor makt EØS-regelverket har innenfor Norges grenser. Dette illustrerer også at det settes begrensninger på Norges indre suverenitet, og svekker den westfalske suvereniteten. Utenforstående aktører styrer og overvåker interne forhold i Norge. Utvalgets forklaring på hvordan situasjonen har oppstått er: «*En del av forklaringen på at feilen fikk pågå så lenge ligger i at de aktuelle bestemmelsene i folketrygdloven ikke er tilpasset EØS-rettens krav, verken i forbindelse med gjennomføringen av EØS-avtalens hoveddel i norsk rett, ved gjennomføringen av trygdeforordningene, eller ved senere lovendringer. Folketrygdlovens regler berører svært mange av de som bor eller arbeider i Norge.*».²⁶¹ Utvalget peker på at trygdeforordningene ble gjennomført ved forskrift, uten tydelige henvisninger i loven, og uten tilgjengelige og grundige forarbeid som kunne bidra i tolkningen, og beskriver gjennomføringen som dårlig lovgivningsteknikk. EØS-retten er også ganske fraværende i forarbeidene til folketrygdens regler som fører til at man mangler en sentral tolkningskilde. Forarbeidene nevner bare EØS-reglenes forrang. Utvalget peker på manglende kunnskap fra akademia til direktoratet, dårlig kommunikasjon mellom partene, mangel på samordning mellom trygderetten og NAV, og en oppfatning av at den nye trygdeordningen var relativt lik den gamle, og feiltolket dermed artikkel 21 i forordningen.²⁶² Det poengteres at EØS-retten har ligget i blindsonen.²⁶³

²⁵⁹ Meld. St. 5 (2012-2013). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. Utenriksdepartementet, s. 79.

²⁶⁰ NOU 2020: 9. (2020). *Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdslovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet, s. 248.

²⁶¹ NOU 2020:9: 248.

²⁶² NOU 2020:9: 248-249.

²⁶³ NOU 2020:9: 250.

Med andre ord peker utredningen *Blindsonen* på en gjennomgående kunnskapsmangel av EØS-retten. Norske myndigheter har her brukt handlingsrommet sitt så mye at individenes EØS-retter har blitt krenket. Dette illustrerer viktigheten av EØS-kompetanse på alle områder. Det viser oss at måten EØS-retten gjennomføres på kan påvirke hvordan den tolkes. Det påvirker i neste omgang hvordan innbyggerne i Norge behandles, og viser hvor inngripende EØS-avtalen er for norske myndigheter. Utvalget har tidligere vist til Norges handlingsrom i gjennomføringen av EØS-retten. Denne saken illustrerer også hvor stort, eller lite handlingsrom Norge har. Dette viser at Norge er underlagt omfattende kontroll. Selv om denne kontrollen utføres i Norge av nordmenn, er premissene for hva som skal kontrolleres, og fasiten for hvordan det skal være, bestemt av ESA. Dette gir Norge mindre indre suverenitet, da det tar bort kontrollen fra norske myndigheter. Norge er underlagt omfattende intern og ekstern kontroll, dette svekker Norges indre og westfalske suverenitet. Premissene for kontrollen er laget av EU. Når Norges etterlevelse er god, styrker det den internasjonale lovs suverenitet. Norges etterlevelse er bra, noe som tyder på at Norge verdsetter sin internasjonale lovs suverenitet og et godt forhold til EU, mer enn westfalsk og indre suverenitet.

5.6. Norges aktive europapolitikk

Handlingsrom og kontroll utfyller hverandre. Norges handlingsrom blir determinert av kontrollen. På den ene siden vil en streng kontroll av staten, føre til et lite handlingsrom. På den andre siden vil en mindre streng kontroll gi staten et større handlingsrom. Vi har sett at det finnes et handlingsrom ved inkorporering av EU-retten. Spørsmålet her er om det finnes et handlingsrom, en mulighet til å påvirke beslutninger som vedtas i EU? Dersom Norge hadde mulighet til det, ville det ha gjort noe med det demokratiske underskuddet. Norge ville fått styrket sin indre suverenitet, da staten Norge ville vært delaktige i beslutningene som påvirker interne forhold i Norge. Staten ville også fått økt kontroll over indre forhold.

Norges innvirkning og påvirkning på EUs beslutninger, er en viktig del av Norges suverenitet. *Europautredningen* har sett på Norges medvirkning og påvirkning, gjennom å se på Norges aktive europapolitikk. Til mer medvirkning og påvirkning Norge har på beslutninger som tas i EU, desto mindre er den reelle suverenitetsoverføringen gjennom EØS-avtalen. Det å se på Norges medvirkning og påvirkning er derfor en essensiell vurdering, når man skal si noe om Norges suverenitet. Til mer medvirkning og påvirkning Norge har, desto mer internasjonal lovs suverenitet har Norge. Samtidig vil medvirkning og påvirkning styrke Norges indre suverenitet. Norge får større innvirkning på beslutninger som tas i EU, som i neste steg tas inn

i EØS-avtalen og i norsk rett. I Utredningen blir Norges muligheter til å påvirke gjennom en aktiv europapolitikk drøftet. Kan Norge påvirke beslutningene før de skal inkorporeres i norsk rett? *Europautredningen* skiller dette fra handlingsrommet Norge har når man inkorporerer rettsakter. Har Norge som tredjeland i EU noen påvirkning og innvirkning, og i så fall på hvilken måte?

Norges aktive europapolitikk er et sentralt emne i *Europautredningen*.²⁶⁴ Begrepet aktiv europapolitikk brukes for å beskrive «norske aktørers arbeid for å påvirke og medvirke i EUs beslutningsprosesser.»²⁶⁵ Slik utvalget benytter begrepet, er det ingen kriterier for baktanken eller målsetningen med politikken. Målet med politikken vil ofte være å få innflytelse på EU-vedtak som får betydning for Norge, gjennom Norges avtaler med EU, eller løse eller unngå konflikter. Norge har valgt bort medlemskap, og som tredjeland er innflytelsen begrenset. Den beste måten å få innflytelse på, er ved medlemskap. At Norge skal ha en generell politisk innvirkning, beskrives som urealistisk. Norge konsentrerer seg mest om enkeltsaker og reagerer på EUs politikk. Norge er ikke i en posisjon hvor man lanserer ideer og styrer EUs utvikling.²⁶⁶ Utvalget mener samarbeidet med EU ofte fremstilles mer problematisk enn det egentlig er, og mener Norge og EU er enige i om lag 95% av sakene.²⁶⁷

Europautredningen bemerker at en aktiv europapolitikk har vært et kontinuerlig og tverrpolitisk trekk ved norsk utenrikspolitikk siden 1972. Aktiv europapolitikk er viktig for å ivareta norske interesser. Norge har mulighet for påvirkning og medvirkning gjennom formelle og uformelle kanaler. Norges aktive europapolitikk retter seg i stor grad mot enkeltsaker og ambisjonsnivået er lavt.²⁶⁸ I senere tid snakker man mer om medvirkning enn påvirkning.²⁶⁹ EUs struktur og maktbalanse er endret, noe som svekker Norges medvirkning. Europaparlamentet er styrket på bekostning av kommisjonen, og har blitt likestilt med rådet i EUs beslutningsprosess. Utvalget peker på en mer demokratisk utvikling internt i EU, men dette svekker samtidig Norges medvirkningskraft.²⁷⁰ Det poengteres at det finnes rom for Norges aktive europapolitikk, men premissene er endret, og det er vanskeligere å nå frem nå enn før.²⁷¹ Hvordan vurderer utvalget Norges reelle mulighet for medvirkning og påvirkning gjennom

²⁶⁴ NOU 2012:2: kapittel 9.

²⁶⁵ NOU 2012:2: 164.

²⁶⁶ NOU 2012:2: 164.

²⁶⁷ NOU 2012:2: 168-169.

²⁶⁸ NOU 2012:2: 167.

²⁶⁹ NOU 2012:2: 168.

²⁷⁰ NOU 2012:2: 170.

²⁷¹ NOU 2012:2: 165.

disse formelle og uformelle kanalene i EU, og hvilken betydning har dette for Norges suverenitet?

5.6.1. Norges muligheter for påvirkning

Kommisjonen er Norges viktigste kontakt med EU. Kommisjonen fatter de fleste vedtak i EU. EØS-avtalen gir Norge formelle muligheter for påvirkning og medvirkning via EØS-rådet og EØS-komiteen. I tillegg har også Norge tilgang til å være med i EUs ekspertgrupper og komitologikomiteer, som berører EØS-avtalens avtaleområder. Dette er konstatert i EØS-avtalen artikkel 81, 99, 100 og 101.²⁷² Ekspertgruppene kan konsulteres ved forberedelse av nye rettsakter. Komitologikomiteene lager gjennomføringsbestemmelser, her har Norge bare observasjonsstatus, og ingen stemmerett. Det finnes også programkomiteer. Norge får tilgang til disse når man er med i programsamarbeid. Programkomiteenes oppgave er å bistå kommisjonen med utvikling og forvaltning i EU. Her har heller ikke Norge stemmerett. De norske deltakerne er fra departement, direktorat og tilsyn. Det pekes også på en uformell kontakt mellom norske tjenestemenn og kommisjonen.²⁷³ EU har ulike EU-byråer, disse kan sammenliknes med direktorater i Norge. I 2011 hadde EU 43 byråer. Siden inngåelsen av EØS-avtalen har antallet byråer økt, og oppgavene har blitt utvidet. Dersom EU godkjenner det, kan Norge delta i byråene, men Norge har ingen formell rett til å delta. Utvalget peker på at Norge deltok i rundt 26 byråer i 2011.²⁷⁴ Dette viser oss at selv om Norge ikke formelt har rett til å være med i EU-byråer, så er det norsk deltakelse i om lag halvparten av byråene. Premissene i EØS-avtalen har forandret seg siden inngåelsen av avtalen. Forandringene har ført til at Norge får enda mindre medbestemmelsesrett. Dette fører igjen til mindre internasjonal lovs suverenitet enn før. Kanskje det er på tide å revurdere premissene, og se på løsninger som gir Norge mer internasjonal lovs suverenitet? Eller finne en løsning som gir Norge mer indre og westfalsk suverenitet?

EUs viktigste beslutningsorgan er rådet. Norge som tredjeland deltar ikke i rådet. Tredjeland inviteres på utvalgte møter, men dette er møter hvor Norge ikke har noen formell makt, og det tas ikke beslutninger på disse møtene.²⁷⁵ I beste fall er dette en arena hvor man kan samle informasjon og drive lobbyvirksomhet. For Norge har små hjertesaker vært det

²⁷² Se EØS-avtalen. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no. <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1>.

²⁷³ NOU 2012:2: punkt 9.3.1.

²⁷⁴ NOU 2012:2: punkt 9.3.2.

²⁷⁵ NOU 2012:2: punkt 9.3.3.

viktigste.²⁷⁶ Europaparlamentet har fått en styrket rolle siden EØS-avtalen ble signert. Europaparlamentet fungerte tidligere som et konsulentorgan, men har nå fått en mer sentral rolle i lovgivning og utforming av EUs politikk. Det finnes en formell mulighet for dialog i EØS-avtalen, dette gjennom EFTA-parlamentarikerne og representanter fra europaparlamentet, gjennom EØS-parlamentarikerkomiteen. Europaparlamentet fremstår som et mer åpent organ.²⁷⁷ Norges tilgang er preget av å bli sett der hvor EU tillater det, og hørt der hvor EU tillater det. Norges formelle kanaler er få. Det finnes ingen stemmerett for Norge.

Norge har rundt 200 representanter i Brussel. De er en faglig sammensatt gruppe og de representerer norske myndigheter ovenfor EU. De har få formelle plikter, og arbeidet de gjør kan beskrives som diplomatisk etterretningsarbeid. De arbeider basert på Norske politiske interesser.²⁷⁸ Huset er Norges base i Brussel og er sentralt plassert i EU-kvartalet. Huset er Stortingets forsøk på å styrke forholdet til EU.²⁷⁹ Utvalget peker på en vedvarende spenning i norsk europapolitikk, fordi Norge vil påvirke EU, men uten medlemskap. Det finnes flere muligheter for påvirkning, men de gir begrenset resultat. Informasjonsinnhenting fra Brussel er reelt viktigere, enn påvirkningsarbeidet. Det er vanskelig for Norge å få unntak fra beslutninger. Det er lite politikere i EU, mest tjenestemenn og eksperter. EØS-avtalen er et kompromiss, kanskje det derfor er lite politisk engasjement? For store resultater vil man ikke oppnå. Utredningen sier det er lite interesse for europapolitikk blant politikere i Norge. Dette henger sammen med mangel på stemmerett, og dermed mangel på medvirkning. Norge blir redusert til en tilskuer, og en ikke aktiv deltaker i utviklingen i EU. Utvalget mener betingelsene for medvirkning og påvirkning er vanskelige for Norge som et tredjeland. Nå har man en base i Brussel med huset, men representantene mangler klare oppgaver.²⁸⁰

I Norge ser man at norsk europapolitikk er synonymt med statlig europapolitikk. Grindheim mener at det burde være mer fokus på andre aktører. Grindheim mener det finnes mange aktører som får mer makt, ikke bare på overnasjonalt nivå, som følge av Norges avtaler med EU. Kanskje hadde maktperspektivet vært litt annerledes skissert enn i utredningen dersom man tar med andre aktørers makt og påvirkning? Grindheim påpeker også at til tross for utredningens lengde, sitter man fortsatt igjen med en følelse av at noe mangler. Grindheim

²⁷⁶ NOU 2012:2: punkt 9.5.

²⁷⁷ NOU 2012:2: punkt 9.3.4.

²⁷⁸ NOU 2012:2: punkt 9.4.1 og punkt 9.4.2.

²⁷⁹ NOU 2012:2: punkt 9.3.4.

²⁸⁰ NOU 2012:2: punkt 9.6.

beskriver EØS-avtalen som en vond ert som man fortsatt plages av etter å ha lest utredningen. Utredningen beskrives som at den reiser flere spørsmål og problemstillinger, enn svar.²⁸¹

Norge omtales i *Europautredningen* som en lobbynasjon i EU. Norge må bruke de midlene som er tilgjengelige for å oppnå noe resultat, for å verne om norske interesser. Da er det ingen vei utenom lobbyvirksomhet. Samtidig kan lobbyvirksomhet undergrave de formelle beslutningsorganene og sette spørsmålstegn ved beslutningens legitimitet. Resultatene av Norges aktive europapolitikk er ikke målbare. Det er viktig med en aktiv europapolitikk, men samtidig er det vel så viktig å være klar over handlingsrommet Norge har på senere tidspunkt ved gjennomføringen av rettsaker. Utvalget avslutter med å si at prioriteringene i den norske aktive europapolitikken med fordel kan bli tydeligere. Det er altså ikke bare lite politisk engasjement, men også uklare retningslinjer for de som arbeider i Brussel.²⁸²

I *Europautredningen* diskuteres andre parters syn på Norges avtaler med EU. Det vises til viktigheten av å vite hvordan andre land ser på Norges avtaler. Dette kan gi økt forståelse for avtalens funksjon og egenhet. Det er lite søkelys på at EØS-avtalens fremtid beror like mye på Brussel, som hva Norge bestemmer seg for. I Norge er europapolitikken preget av å være sentrert rundt Norge, norske interesser og Norges perspektiv. Å være et tredjeland begrenser muligheter for medvirkning, dette er en svakhet med EØS-avtalen. EØS-avtalen og EFTA-landenes tilknytningsform er for mange en lite gunstig avtale, dette illustreres av at det ikke har blitt søkt om EFTA eller EØS-medlemskap. Flere land har valgt bort EØS-avtalen til fordel for EU-medlemskap. Dette illustrerer at stater som ønsker å bli en del av det indre markedet i Europa, ønsker medbestemmelsesrett og de demokratiske rettighetene som følger EU-medlemskap. EU synes at EØS-avtalen fungerer greit, og mener de har vist EØS-landene mye velvilje. Utvalget peker på at det i Norge er lite snakk om EFTA og det nære samarbeidet mellom Norge, Island og Liechtenstein. Kravet om at EFTAs beslutninger skal være enstemmige, kan skade Norges samarbeid med EU. EØS-avtalen er en stabil avtale, men det kan endres. Fra EUs ståsted er Norge en privilegert partner.²⁸³

5.6.2. Norges reelle påvirkning og medvirkning

Utredningen viser oss at den reelle påvirkningen og medvirkningen Norge har i EU er minimal, og omhandler i beste fall gjennomslag i små saker. Når medvirkningen og

²⁸¹ Jan Erik Grindheim, «Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU Norges offentlige utredninger 2012:12: Oslo: Utenriksdepartementet 2012», *Internasjonal Politikk*, 03 (Volum 70) (2012), s. 403-411.

²⁸² NOU 2012:2: punkt 9.6.

²⁸³ NOU 2012:2: punkt 13.8.

påvirkningen er minimal, styrkes ikke Norges suverenitet. Dersom Norge hadde vært medlem i EU, ville man hatt stemmerett. Norge ville hatt en formell og reell medbestemmelsesrett og påvirkningskraft. EØS-avtalen gir rom for noe formell dialog og deltakelse, men det er beskjedent. Norges indre suverenitet svekkes når man ikke har noen reell medbestemmelsesrett og påvirkning på beslutninger som tas i EU, og blir gjeldende i Norge via EØS-avtalen. Norges internasjonale lovs suverenitet svekkes også. Norge blir omtalt som et tredjeland. Internasjonal lovs suverenitet bygger på Vattels prinsipp om at stater er likeverdige. I denne sammenhengen blir Norge stående utenfor EUs beslutningsorgan, samtidig som Norge er innenfor EU-retten område. Norge har med EØS-avtalen satt seg selv som nasjon i en posisjon hvor man har svekket internasjonal lovs suverenitet, samtidig som Norge ikke er et likeverdig og fullverdig EU-medlemsland. Norge blir anerkjent som stat, men uten de samme rettighetene og mulighetene som medlemsland. EØS-avtalen er på den ene siden en eksklusiv avtale, tilgang uten medlemskap, samtidig som den er ekskluderende. Norge må følge EU-retten, ellers vil det få uante konsekvenser. Berg skriver at selv om NATO og EØS-avtalen binder Norges handlingsrom, betyr det ikke at Norge ikke lenger er en suveren stat. Det at handlingsrommet bindes, er ikke slutten for Norge som suveren stat.²⁸⁴ Norge er en suveren stat, selv om ulike internasjonale avtaler styrker og svekker de ulike suverenitetstypene.

På bakgrunn av dette er det viktig for Norge å finne en løsning hvor man kan styrke den internasjonale lovs suverenitet, slik at man kan få mer innflytelse. Norge ønsker å være en del av beslutningene. Hvis ikke, hadde man ikke etablert Huset i Brussel. Dette er et grep for å prøve å styrke den internasjonale lovs suverenitet innenfor gjeldene forpliktelser. Norges handlinger forteller en annen historie enn forpliktelsene. Norge ønsker deltakelse i EU, uten forpliktelsene av et medlemskap i EU. Det får i neste omgang konstitusjonelle konsekvenser. Norges rolle i EU er preget av få formelle rettigheter, og begrensede reelle muligheter. Norges mulighet til å påvirke beslutninger som blir tatt i EU er marginal.

5.7. Ensartet og dynamisk utvikling

- Europeisering og demokratiske utfordringer

EØS-avtalen er en utenrikspolitisk avtale med innenrikspolitiske virkninger. EØS-avtalens virkninger er institusjonelle og materielle. De institusjonelle virkningene påvirker Stortinget, domstolene og forvaltningen, og de materielle virkningene er påvirkningen på norsk

²⁸⁴ Berg 2016: 139.

økonomi og næringspolitikk. De fleste områder påvirkes direkte eller indirekte av Norges avtaler med EU. Europeisering er et begrep som brukes om Norges tilpasning til EU. Europeisering er «Nasjonal forandring som reaksjon på regional integrasjon i Europa».²⁸⁵ I innledningen til EØS-avtalen står det at avtalen skal bidra til å fremme verdier som fred, menneskerettigheter og demokrati. EØS-avtalen skal bidra til en dynamisk og ensartet utvikling i samarbeidsområdet, og EØS-avtalen skal heller ikke påvirke avtalepartenes selvstendige beslutningsmyndighet. Samtidig skal avtalen sikre lik fortolkning i domstolene og fremme de felles europeiske verdiene.²⁸⁶ Dette bidrar til å begrense myndighetenes handlingsrom og suverenitet. Så hvordan, og i hvilken grad har Norge tilpasset seg EU siden inngåelsen av EØS-avtalen?

EØS-avtalen er i bunn og grunn en avtale om økonomi, handel, næringsliv og sysselsetting. *Europautredningen* mener at EØS-avtalen har hatt en positiv effekt på norsk økonomi, og har ført til økonomisk vekst, økt sysselsetting og økt kjøpekraft.²⁸⁷ I perioden 1992-2011 ser man et økt bruttonasjonalprodukt (BNP), sysselsetting og verdiskapning. Norges avhengighet av EU er økende, også på områder som er holdt utenfor avtalen.²⁸⁸ Koronapandemien har vist oss hvor avhengig bøndene er av sesongarbeidere, og igjen hvor avhengig Norge er av de fire friheter. Selv om fiskeri- og landbruksnæringen er holdt utenfor EØS-samarbeidet, er det andre deler av EØS-avtalen de drar nytte av.

I *Europautredningen* står det at Norges deltakelse i EØS-avtalen har gitt et stabilt og forutsigbart rammeverk rundt handel, økonomi, investering, import og eksport. Norge har derimot mindre effekt av deltakelsen sett opp mot EU-land.²⁸⁹ Norge har en markedsliberal næringspolitikk, og EUs regelverk fører med seg en rekke restriksjoner, og begrenser myndighetenes handlingsrom, Nav-skandalen illustrerer dette.²⁹⁰ Norge vedtar regler og mottar kritikk fra EU. Konkurransvilkårene skal være like, og proteksjonisme, eller brudd på de fire friheter blir ikke godt mottatt av EU. Utredningen understreker samtidig at forholdet mellom

²⁸⁵ NOU 2012:2: 807.

²⁸⁶ EØS-avtalen. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no. <https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1>.

²⁸⁷ NOU 2012:2: 808.

²⁸⁸ Geir K. Almlid & Jon Reitan, *Historie og Demokrati: Norsk historie etter 1900 – for demokratiets fremtid*, Fagbokforlaget (Bergen, 2021), s. 148.

²⁸⁹ NOU 2012:2: 809.

²⁹⁰ NOU 2012:2: 810. NOU 2020:9.

Norge og EU i hovedsak er bra, og preget av lite spenninger. Utviklingen i Norge i perioden fra EØS-avtalen ble signert, blir sett på som en politisk og økonomisk moderniseringsperiode.²⁹¹

5.7.1. Maktforholdene i Norge

Maktforholdene i Norge påvirker den indre suvereniteten. Indre suverenitet inneholder aspekter av autoritet og kontroll. Den legger til grunn at en stat har den formelle makten til å organisere politiske maktstrukturer, og utøve makt og kontroll på en effektiv måte, innenfor landets grenser.²⁹² Når det ikke lenger er staten som organiserer maktstrukturene i landet, svekkes den indre suvereniteten. Opprinnelig snakket man om en sterk autoritet, en suveren i en stat. EØS-avtalen har endret og forskjøvet makt innenfor Norges grenser. Rapporten peker på at avtalen påvirker maktforholdet mellom land, internt i landet og de politiske maktstrukturene.²⁹³ Maktforholdet mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå blir påvirket. Makt blir overført fra nasjonalt nivå til overnasjonalt nivå i EU, organer under EØS og Schengen. Regjeringen inngår avtalene, og Stortinget godkjenner dem. Norge delegerer makten, men kan ta den tilbake ved oppsigelse av avtalen. Makten utøves på overnasjonalt nivå, så lenge Norge er tilknyttet avtalen. EU er kjent for en inngripende maktoverføring, og saker som tidligere ble håndtert på nasjonalt nivå blir nå håndtert på overnasjonalt nivå. Samarbeidet er så omfattende at man ikke kan definere det som internasjonalt, men overnasjonalt. Norge overfører mest makt til EU og dets institusjoner. Avtalen forutsetter bindende lovgivning, som skal inkorporeres og gis forrang. Trenden er at det overføres mer og mer makt til EU, men ikke like mye som i EU-land. Formelt sett har Norge mer frihet enn medlemsland. Norges formelle frihet er større enn den reelle friheten. Maktforskyvningen i Norge er vel så omfattende som i land som er medlem i EU.²⁹⁴

EØS-avtalen påvirker også maktforholdet mellom utøvende, lovgivende og dømmende makt i Norge. Regjeringens makt styrkes på bekostning av Stortingets makt. Stortingets rolle med styring av Regjeringen i forkant og etterkant svekkes. Stortinget har også mistet litt av rollen som lovgiver og blir mer en gjennomfører av EU-retten. Domstolens makt styrkes på bekostning av Regjeringen og Stortingets makt. Den dømmende makts makt styrkes, da EU-retten er essensiell i integrasjonen i EU, og får en kontrollfunksjon. Samtidig er ikke EFTA-domstolens beslutninger bindende slik som EU-domstolens beslutninger er.²⁹⁵ Dette illustrerer

²⁹¹ NOU 2012:2: punkt 26.2.4.

²⁹² Krasner 2009: 179-180.

²⁹³ NOU 2012:2: punkt 26.3.1.

²⁹⁴ NOU 2012:2: punkt 26.3.2.

²⁹⁵ NOU 2012:2: punkt 26.3.3.

maktforskyvningen som EØS-avtalen fører med seg. Det viser også hvordan utenforstående aktører er involvert i å utforme de grunnleggende maktstrukturene i Norge, noe som igjen også krenker Norges westfalske suverenitet.

5.7.2. Demokrati

Maktforhold og demokrati er viktig når man diskuterer suverenitet. Når man snakker om at EØS-avtalen er en «konstitusjonell krise», refererer man ofte til en demokratisk krise. Det er de demokratiske prinsippene som blir tilsidesatt. EU er en overnasjonal organisasjon, men samtidig består EU av demokratier. Når en stat er medlem i EU, er de demokratiske rettighetene styrket, sett opp mot Norges tilknytningsform. EU-land kan derfor sies å være mer suverene og demokratiske. En suveren stat er ikke nødvendigvis et demokrati. Men når en suveren stat er et demokrati, er det essensielt å se på de demokratiske begrensningene. Begrensningene påvirker en suveren stats selvråderett, frihet og suverenitet. Man må også skille mellom hva som gagnar staten, og hva som gagnar innbyggerne i statene. En suveren stat er ikke alltid til fordel for dets innbyggere. I et demokrati legger man til grunn at innbyggerne får ta del i beslutningsprosessene som påvirker dem. Da burde man kunne velge samarbeid med EU om det gagnar innbyggerne, selv om det går på bekostning av grunnleggende demokratiske prinsipper. EU skaper fred, harmoni og like rettigheter for alle som er medlem i EU og EØS. Innbyggerne i statene vil dermed være tjent med dette. EU skaper stabilitet og forutsigbarhet, og kan også betegnes som solidarisk. Hvordan påvirkes demokratiet i Norge av EØS-avtalen?

EØS-avtalen påvirker det grunnleggende demokratiske idealet om representasjon og deltakelse. De som påvirkes av en beslutning, skal være representert i beslutningsprosessen. For Norges del er forholdet asymmetrisk. Norge påvirkes av beslutningene, men er ikke representert i prosessen. EU bestemmer over områder som opprinnelig er innenrikspolitiske områder, og dette gjør at EØS-avtalen strider mot grunnleggende demokratiske prinsipper. Samtidig har EU gjort strukturelle endringer som fører til at EU er mer demokratisk innad, men enda mindre demokratisk for EØS-landene. Den formelle reservasjonsretten og muligheten for å få unntak, kompenserer ikke for mangelen på representasjon og deltakelse i EU.²⁹⁶ En annen strukturell svakhet med EØS-avtalen, er mangelen på kontroll og ansvarliggjøring. I et velfungerende demokrati skal man kunne holde beslutningstakerne ansvarlige. Dette er en generell utfordring i alt internasjonalt samarbeid.²⁹⁷

²⁹⁶ NOU 2012:2: punkt 26.4.2.

²⁹⁷ NOU 2012:2: punkt 26.4.3.

Den åpne og opplyste samfunnsdebatten som konstitueres i Grl. § 100 har så store mangler, at man kan spørre seg selv om det er en fungerende demokratisk offentlighet rundt EØS-avtalen.²⁹⁸ Det er også liten mediedekning og debatt rundt EU-saker. Det eneste som har skapt en merkbar debatt er: Ja eller nei til EU.²⁹⁹

Geir K. Almlid og Jon Reitan skriver om diskusjonen rundt folkeavstemningene. Konfliktnivået rundt folkeavstemningene om EF/EU-medlemskap var høyt. Det er ingen politisk sak som har skapt så mye konflikt som folkeavstemningene i 1972 og 1994.³⁰⁰ Det ble en polarisering, enten ja eller nei. By ble satt opp mot land. Og mobiliseringen på nei-siden var stor. Folk forventet at et medlemskap ville få store innenrikspolitiske konsekvenser. Mange av dem som sto på nei-siden fryktet de ville tape på et medlemskap. Det store engasjementet kan forklares ved at det var en folkeavstemning, og dermed ble folk direkte involvert. Samtidig pekes det på tre vilkår som må være til stede for å skape høy valgdeltakelse: intens valgkamp, klare alternativer, og begge sider må ha en reell mulighet til å vinne. Alt dette var til stede.³⁰¹ Dette viser oss at det finnes en vilje til å delta i europapolitikken, dersom man får mulighet til det. Norges nåværende tilknytningsform åpner ikke for deltakelse. Det å engasjere seg og ha omfattende politisk debatt rundt EØS-avtalen er ikke nødvendigvis produktivt. Dersom man fikk en åpen og opplyst samfunnsdebatt, ville man kanskje sett hvor stort det demokratiske underskuddet er, og hvor mye av rettsaktene Norge bare inkorporerer. Kanskje resultatet blir en helhet vi ikke kan leve med? EØS-avtalen er et kompromiss, det er slik det er, og det er rammene man må forholde seg til. Det er strukturelle demokratiske problemer med avtalen. Strukturelle problemer som ikke kan fikses innenfor nåværende tilknytningsform. Politikerne er ikke tjent med å starte en omfattende politisk diskusjon, og bruke krefter på noe man ikke kan gjøre noe med.

I en utvidet demokratidefinisjon nevnes ofte rettsstatsprinsipper. Alle er underlagt loven, og rettigheter kan påberopes i uavhengige domstoler. EU har utvidet den rettslige bindingen av myndighetene, styrket domstolene, gitt individer og bedrifter nye rettigheter, noe som styrker dette demokratiske prinsippet i Norge. Jussen står sentralt i samarbeidet med EU, og kan omtales som et rettsfelleskap. Dette har resultert i en rettsliggjøring, som igjen har påvirket forholdet mellom rett og politikk. Domstolene får mer makt på bekostning av de

²⁹⁸ Grunnloven § 100. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§100>

²⁹⁹ NOU 2012:2: punkt 26.4.4.

³⁰⁰ Almlid & Reitan 2021: 123.

³⁰¹ Almlid & Reitan 2021: 129.

folkevalgte. Inkorporeringen av EU-retten og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) har ført til en internasjonalisering i norsk rettssystem. Dette gjør at man får et todelt, føydalt rettssystem.³⁰²

Avtalene med EU mangler normativ legitimitet, fordi de svekker de demokratiske verdiene. Samtidig har avtalene sosial legitimitet, fordi de har støtte i folket og de folkevalgte. EØS-avtalen er et kompromiss med bred politisk støtte. På tross av at Stortinget og Regjeringen har delegert makt til EU gjennom stortingsvedtak, finnes det fortsatt en del grunnleggende demokratiske problemer.³⁰³ Både EU-retten og EMK har sine representative domstoler. Domstolenes tolkninger er dynamiske, og Norge har forpliktet seg til å følge gjeldende tolkning. EFTA-domstolen skal skygge EU-domstolens rettspraksis. Grunnloven har også blitt diskutert da den konstaterer at Høyesterett dømmer i siste instans jfr. Grl. § 88.

Almlid og Reitan peker på manglende kunnskap om EUs påvirkning som en forklaring på hvorfor det demokratiske underskuddet ikke har blitt en stor sak.³⁰⁴ Når ingen ser eller vet hva helheten er, blir det vanskelig å ha en diskusjon rundt nåværende tilknytningsform. Rapporten sier at helheten er kompleks, og få om noen i det hele tatt, kjenner helheten. *Europautredningens* oppgave var å gi et helhetsbilde. Norge innlemmes gjennom EU-retten, og som vi tidligere har sett på er inkorporeringen nærmest sømløs. Det er ikke lett å se hvor norsk rett slutter, og EU-retten begynner. EØS-avtalen er laget på en slik måte at rettsakter vedtas i EU, godkjennes av EFTA, og inkorporeres i Norge av forvaltningen. Prosessen gjentas, og systemet går sin gang. Mer og mer EU-rett inkorporeres. Totalbildet er ikke lett tilgjengelig. Manglene kunnskap kan forklare den manglende offentlige debatten.

5.7.3. Den westfalske suvereniteten

Utenforstående aktører er svært involvert i beslutninger som tas internt i Norge. En slik innblanding krenker Norges westfalske suverenitet. Den legger til grunn at utenforstående aktører ikke determinerer eller påvirker beslutningene som tas i et land. Når Norge får kritikk og tilsyn for beslutninger som tas, er det andre aktører som legger føringer for hvordan staten Norge skal drives. Det kan argumenteres for at Norge ved demokratisk avstemning har inngått EØS-avtalen etter Grl. § 115, og formelt sett gitt i fra seg suverenitet. Samtidig presiserer Krasner at når utenforstående aktører påvirker maktstrukturene i Norge, selv om det er frivillig,

³⁰² NOU 2012:2: punkt 26.4.5.

³⁰³ NOU 2012:2: punkt 26.4.1.

³⁰⁴ Almlid & Reitan 2021: 148.

så krenkes den westfalske suvereniteten.³⁰⁵ Et av eksemplene Krasner viser til, er når man etablerer overnasjonale organer. EU er overnasjonal, EØS-avtalen skulle ikke være det, men som utredningen poengterer, har også denne tilknytningsformen overnasjonale trekk. Krasner viser også til at stater skal kunne velge politisk organisering og verdisett. I innledningen til EØS-avtalen fremstilles det ulike premisser, også hvilke verdier som skal legges til grunn, og hvordan statene skal arbeide med å fremme disse. Menneskerettigheter, fred og demokrati, ensartet og dynamisk utvikling ligger til grunn for EØS-samarbeidet. Menneskerettigheter, demokrati og fred kan sies å være universelle verdier som Norge verdsetter høyt, og legger til grunn for samfunnet i Norge. Disse verdiene trenger ikke å være verdier som Norge blir pålagt, men kan være like mye egne verdier, som inkorporerte verdier. Man kan ikke si det samme om prinsippet om ensartet og dynamisk utvikling. Denne formuleringen legger til grunn at Norge er reaktiv, og må følge i EUs fotspor. EØS-avtalen krenker dermed Norges westfalske suverenitet ytterligere. Det er ikke bare de interne maktstrukturene som blir påvirket, men også hvilke verdier som skal ligge til grunn for landets politiske styring, og hvilken retning utviklingen skal gå.

I diskusjonen rundt suverenitet er det også et aspekt av kontroll. Ensartet og dynamisk utvikling tar bort kontrollen fra staten, og overfører den til et overnasjonalt plan. Samtidig har man forpliktet seg til noe man umulig kan se helheten av, eller forutse utviklingen av. Suverenitet kan bli sett på som en helhet, og som en delbar størrelse. Kanskje Norge er en suveren stat, selv med suverenitet som er delegert til EU? Kanskje vi kan nøye oss med halvsuverenitet? Det at suvereniteten er delbar har vært et faktum siden 1700-tallet, det er ingen ny tanke. Samtidig kan de demokratiske ulempene ved EØS-avtalen ha større ringvirkninger enn suverenitetsavståelsen. Kanskje de demokratiske prinsippene skal vektlegges mer enn suverenitet? Dersom Norge skal være en stat med halvsuverenitet, hadde det ikke da vært bedre å bli EU-medlem? En slik løsning ville resultert i suverenitetsavståelse, kanskje litt mer enn nå, men de demokratiske svakhetene ved tilknytningen ville blitt bedre. For hva er best? En stat med halvsuverenitet uten en stemme i EU? Eller en stat med halvsuverenitet med en stemme i EU? Samtidig kan man peke på områdene som i dag holdes utenfor EØS-samarbeidet, dette er områder hvor Norge ville ha mistet kontroll dersom man gikk inn i EU. *Europautredningen* viser at Norge aktivt søker deltagelse og en nærmere tilknytning til EU, gjennom samarbeid og

³⁰⁵ Krasner 2009: 193.

avtaler. Men dagens tilknytningsform legger begrensninger for samarbeid og deltakelse i EUs komiteer.

Almlid og Reitan påstår at Norge er det mest integrerte ikke-medlemslandet.³⁰⁶ Norge som et lite land med åpen økonomi, vil uansett få suvereniteten begrenset av andre land og organisasjoner. Norge vil alltid måtte finne løsninger innenfor de eksisterende rammene, og kan ikke forvente å kunne bestemme alt selv.³⁰⁷ Verden er i endring med globalisering og er mer sammenknyttet. Kanskje de opprinnelige suverenitetsdefinisjonene til Bodin og Hobbes ikke er overførbare? Kanskje vi må lage et nytt semantisk innhold i begrepet? Bodin og Hobbes suverenitetsdefinisjoner oppsto for å lage orden i en kaotisk situasjon. Kanskje vår tids definisjon bør gjenspeile tiden vi lever i? På bakgrunn av dette kan Krasners inndeling i ulike typer suverenitet kan være nyttig å forholde seg til. Krasner åpner opp for økt internasjonalt samarbeid og overnasjonale organer. Selv om dette svekker den westfalske suvereniteten, styrker det Norges internasjonale lovs suverenitet. Da ville Norge blitt sett på som en likeverdig stat og ikke et tredjeland. Den opprinnelige suverenitetstanken til Hobbes bygger på naturretten, og at alle overfører sin suverenitet til en suveren. Internasjonal lovs suverenitet bygger på samme prinsipp, alle stater overfører en del av sin suverenitet til EU. Kanskje vi kan inngå en ny type kompromiss? Et kompromiss som øker Norges internasjonale lovs suverenitet, og svekker den tradisjonelle indre og westfalske suverenitet, samtidig som demokratiet i Norge og Europa styrkes? Stater er ikke avgrensede og isolerte, de samarbeider for å finne gode felles løsninger for alle. Europa danner et fellesskap, et fellesskap av demokratier.

5.8. Suverenitetsoverføring

Stortinget kan overføre suverenitet med hjemmel i Grl. § 115³⁰⁸ eller Grl. § 26. En suverenitetsoverføring overfører suverenitet, noe som gjør at Norge mister suverenitet. En slik suverenitetsoverføring påvirker i henhold til Krasners teori, Norges westfalske suverenitet. Når Stortinget overfører suverenitet gjennom EØS-avtalen, svekker dette Norges westfalske suverenitet, ved at utenforstående aktører blir direkte involvert i beslutninger som tas innenfor Norges grenser.³⁰⁹ Når Stortinget overfører suverenitet til EU gjennom EØS-avtalen, blir ikke bare beslutninger som tas i Norge påvirket, men i noen tilfeller blir også beslutningene tatt

³⁰⁶ Almlid & Reitan 2021: 147.

³⁰⁷ Almlid & Reitan 2021: 149.

³⁰⁸ Før 2014 Grl. § 93.

³⁰⁹ Krasner 2009: 179.

utenfor Norge. Diskusjonen rundt suverenitetsoverføring handler om hvor mye suverenitet Norge egentlig avstår.

I loven finnes det to ulike paragrafer for suverenitetsoverføring Grl. § 115 og Grl. § 26 andre ledd. Bestemmelsene skiller om suverenitetsoverføringen er formell eller reell. Tradisjonelt sett har den formelle suverenitetsoverføringen blitt sett på som mer omfattende og alvorlig, enn den reelle. Den formelle suverenitetsoverføringen etter § 115 har man stort sett prøvd å unngå, mens den reelle suverenitetsoverføringen etter § 26 andre ledd er blitt flittig brukt. Et spørsmål man kan stille, er om suverenitetsoverføringene er så begrenset, eller om den flittige bruken av Grl. § 26 andre ledd er et selvbedrag? Det er mindre alvorlig når man overfører suverenitet etter § 26 andre ledd, men kanskje § 115 burde vært brukt oftere? Det å overføre nasjonal suverenitet kan ha, og har påvirkning på Norges suverenitet.

I *Europautredningen* skrives det om Norge og suverenitetsoverføring. Det poengteres at Grl. § 115 (før § 93) bare var blitt brukt en gang. Da utredningen ble skrevet, hadde Grl. § 115 bare blitt brukt en gang, ved inngåelsen av EØS-avtalen. Etter utredningen ble publisert i 2012, har Grl. § 115 blitt brukt en gang til i 2016. Det at Grl. § 115 ble brukt til å overføre suverenitet, er i seg selv spesielt. Grunnloven § 115 skal brukes til å overføre formell suverenitet til organisasjoner hvor Norge er medlem. Norge er ikke medlem av EU, men overfører formell suverenitet til EU gjennom EFTA-organer.³¹⁰ Utredningen peker på mulige løsninger for suverenitetsoverføring innenfor Grunnlovens eksisterende rammer. Skal Stortinget godkjenne EU-avtaler ved bruk av Grl. § 115, Grl. § 26 andre ledd, eller endre Grunnloven etter § 121 (før § 112)?³¹¹

Den etablerte tolkningen går ut på å tolke Grl. § 26 andre ledd utvidet, og Grl. § 115 (§ 93) innskrenket. Når paragrafene tolkes på denne måten, gir det Stortinget et handlingsrom til å inngå avtaler med EU uten å bruke Grl. § 115 for formell suverenitetsoverføring. Dette gir Stortinget konstitusjonell fleksibilitet ovenfor EU.³¹² Men har det egentlig så stor betydning om man bruker formell eller reell suverenitetsoverføring? Suvereniteten som overføres er den samme, og påvirker i bunn og grunn Norges suverenitet på samme måte. Den utstrakte bruken av reell suverenitetsoverføring, og mangelen på formell suverenitetsoverføring peker i retning av et Storting som ikke ønsker å gi fra seg suverenitet. Samtidig peker utredningen på det semantiske innholdet i suverenitetsbegrepet. Utredningen skisserer at det er bredt akseptert å

³¹⁰ NOU 2012:2: kapitel 11.

³¹¹ NOU 2012:2: punkt 11.8.

³¹² NOU 2012:2: punkt 11.8.

overføre reell suverenitet ved Grl. § 26 andre ledd, men det er ikke samme aksept for å overføre formell suverenitet etter Grl. § 115. Dette viser at Norge ønsker å holde på mest mulig av sin formelle suverenitet, samtidig som det er innenfor suverenitetsbegrepets grenser å overføre reell suverenitet. Suverenitetsbegrepet man finner i Norge i 2012 er dermed fleksibelt, og åpner for internasjonalt samarbeid. Idealet for et suverent Norge i 2012 er dermed ikke absolutt suverenitet som hos Bodin og Hobbes. Suvereniteten kan delegeres. Norge sitter fremdeles på mesteparten av den formelle suvereniteten, Norge er fortsatt en suveren stat.

5.8.1. Formell og reel suverenitetsoverføring

Det er lett å tenke at suverenitetsoverføringer kommer med fastsatte vilkår, men selv på Stortinget spiller politiske og psykologiske dimensjoner en rolle. *Europautredningen* peker på at det finnes en politisk og psykologisk sperre på Stortinget mot å benytte seg av Grl. § 115 (§ 93). Det søkes kontinuerlig etter løsninger for å unngå bruk av Grl. § 115. Dette viser at man ikke ønsker å oppgi suverenitet i stor skala. Utredningen peker på at det er skapt et kunstig skille mellom formell og reel suverenitetsoverføring, og at dette kunstige skillet kan virke tilslørende. Det pekes på at det hadde vært ryddigere om man endret Grunnloven etter § 121 (tidligere § 112), og fikk en paragraf for suverenitetsoverføring som stemmer overens med Norges tilknytningsform til EU. Dette kan gjøres ved å endre Grl. § 115 eller Grl. § 26 eller lage en ny Grunnlovparagraf. Det pekes samtidig på at Stortingets rolle har blitt svekket i perioden, og at handlingsrommet som finnes ikke utnyttes.³¹³ Det kommer frem av *Europautredningen* at Stortinget ikke bare gir fra seg suverenitet, men at suvereniteten som overføres faktisk svekker Stortingets stilling, og deres suverenitet til å være lovgiver.

Erik Holmøyvik har skrevet om suverenitetsoverføring, Grl. § 115 (tidligere § 93), og sikker konstitusjonell praksis. I artikkelen «Grunnlova § 93 og læra om «lite inngripende» myndighetsoverføring i lys av nyare konstitusjonell praksis» problematiseres den etablerte praksisen for suverenitetsoverføring. I 1962 da Grl. § 115 var ny, var tanken at denne paragrafen skulle lette internasjonale samarbeid, åpne for norsk deltagelse i EU, og være den primære lovhjemmelen som ble brukt for suverenitetsoverføring. Grunnloven § 115 skulle være en fremtidsrettet paragraf, slik ble det ikke. *Europautredningen* og Holmøyvik peker på at Grl. § 26 andre ledd primært blir brukt ved suverenitetsoverføring, og Grl. § 115 knapt er brukt.³¹⁴ Hvordan ble det slik?

³¹³ NOU 2012:2: punkt 11.8.

³¹⁴ Holmøyvik 2011: 447-471.

Holmøyvik peker på uklare retningslinjer i Grunnloven for øvre og nedre grenser mellom § 115 og § 26 andre ledd. Når vedtak blir gjort med hjemmel i Grl. § 115 endres Grunnloven i praksis, men ordlyden endres ikke. Grunnloven § 115 gir bort de Grunnlovfestede kompetansene til statsmaktene.³¹⁵ Det er etablert en praksis om «lite inngripende» myndighetsoverføring, suverenitetsoverføring. Denne praksisen bygger ikke på ordlyden i Grunnloven, men juridisk teori og konstitusjonell praksis.³¹⁶ Denne praksisen gjør at skillet mellom formell og reell suverenitetsoverføring glir inn i hverandre. Dersom en suverenitetsoverføring er «lite inngripende» kan suverenitet overføres med hjemmel i Grl. § 26 andre ledd med flertall på Stortinget, selv om det er en formell suverenitetsoverføring.

Holmøyvik viser til Carl August Fleischer sin artikkel fra 1963, som sier at Grunnloven § 115 (§ 93) kun skal brukes dersom suverenitetsoverføringen er «inngripende». Det skulle være ulik terskel for ulike områder, etter hvor sentrale områdene var for norsk suverenitet. Fleischers vurderinger har vært sentrale når man skulle vurdere suverenitetsoverføring ved inngåelsen av EØS-avtalen og Schengen-avtalen.³¹⁷ EØS-avtalen er en ensidig suverenitetsoverføring og Grl. § 115 ble brukt.³¹⁸ Schengen-samarbeidet er basert på gjensidig suverenitetsoverføring og her ble § 26 andre ledd brukt. Schengen symboliserer for Holmøyvik den øvre grensen for suverenitetsoverføring etter § 26 andre ledd, og legger ikke skjul på at det er en skjønnsvurdering hvor inngripende suverenitetsoverføringen er.³¹⁹ Den hyppige bruken av Grl. § 26 andre ledd skyldes at hver enkelt suverenitetsoverføring kan vurderes som «lite inngripende», men summen er «inngripende». Samlet sett er det et inngrep i Grunnlovens kompetanseregler. Holmøyvik viser til ACER-avtalen som har blitt vurdert som lite inngripende, men som på sikt kan bli mer omfattende enn EØS-avtalen fra 1992.³²⁰

Det var mye diskusjon rundt ACER-avtalen og reservasjonsretten ble diskutert. Organisasjonen Nei til EU gikk til søksmål mot staten. De mente Stortinget hadde behandlet spørsmålet om suverenitetsoverføring ved innføringen av EUs tredje energimarkedspakke feil. Vedtaket var mer omfattende enn «lite inngripende» myndighetsoverføring, og burde derfor blitt vedtatt med hjemmel i Grl. § 115 og ikke Grl. § 26 andre ledd. Nei til EU mente vedtaket

³¹⁵ Holmøyvik 2011: 450.

³¹⁶ Holmøyvik 2011: 453.

³¹⁷ Holmøyvik 2011: 455.

³¹⁸ Holmøyvik 2011: 457.

³¹⁹ Holmøyvik 2011: 458-460.

³²⁰ Holmøyvik 2011: 468.

var Grunnlovsstridig.³²¹ Formelt sett overfører Norge suverenitet til ESA, men i realiteten mener Nei til EU at myndighetsoverføringen er til ACER.³²² Dette underbygges av at reguleringsmyndigheten for energi i Norge, RME skal delta i ACER, men uten stemmerett.³²³ Spørsmålet som Høyesterett tar utgangspunkt i først er om Nei til EU kan reise søksmålet sitt. Høyesterett kom 1. mars 2021 frem til at søksmålet kan fremmes. Det var uenigheter blant dommerne i Høyesterett, og kjennelsen ble avsagt i dissens. Uenigheten bygger på ulike tolkninger av Grl. § 89.³²⁴

Holmøyvik mener det er en psykologisk terskel for å anvende Grunnloven § 115 (§ 93) og begrunner dette med nærheten til EU-spørsmålet, og at den blir sett på som hjemmel for fremtidig medlemskap i EU. Men i realiteten er Grl. § 115 hjemmel for suverenitetsoverføring, og skal gjøre internasjonalt samarbeid lettere. Grunnloven § 115 er ikke forbeholdt EU-medlemskap. Holmøyvik mener Grunnloven må rustes for fremtiden. Man kan enten endre Grunnloven etter § 121 (§ 112), øke den øvre grensen for Grl. § 26 andre ledd, eller fjerne tilslutningskravet i Grl. § 115. Slik situasjonen er nå, blir avstanden mellom EØS-avtalens forutsetning om nasjonal suverenitet, og EUs institusjonalisering bare større. Kanskje Grl. § 115 ikke er rustet for dagens situasjon og utfordringer, den er tross alt fra 1962.³²⁵

I stortingsmelding 5 fra 2012-2013 konstateres det at suverenitetsoverføringer med hjemmel i Grl. § 26 andre ledd er forankret som «sikker konstitusjonell praksis».³²⁶ Holmøyvik stiller seg spørrende til hvordan suverenitetsoverføringen kan være «sikker konstitusjonell praksis», når den ikke er forankret i Grunnloven.³²⁷ EØS-avtalen er bare en liten del av et stort nett av suverenitetsoverføringer. Den 18. desember 2012 ble EØS-avtalen statsrettslig og formelt vedtatt på nytt. Det var ingen diskusjon eller debatt rundt det, og den ble vedtatt på få minutter. Ikke nok med det, EØS-avtalen ble vedtatt med hjemmel i Grl. § 26 andre ledd.³²⁸ Grunnloven ble tolket annerledes i 2012 enn i 1992. En forlengelse av EØS-avtalen ble ansett som «lite inngripende» suverenitetsoverføring, også til tross for at det er formell suverenitet som overføres. Det at man velger å overføre suverenitet med hjemmel i Grl. § 26 og ikke Grl.

³²¹ Norges Høyesterett, HR-2021-417-P, (sak nr. 20-072085SIV-HRET), «Anke over Borgarting lagmannsretts kjennelse 18. mars 2020», (Domstol.no, avsagt 01.03.2021, lokalisert 07.11.2021).

³²² HR-2021-417-P: 22.

³²³ HR-2021-417-P: 3-4.

³²⁴ HR-2021-417-P: 31.

³²⁵ Holmøyvik 2011: 470-471.

³²⁶ Meld. St. 5 (2012-2013).

³²⁷ Holmøyvik 2013.

³²⁸ Holmøyvik 2013: 119.

§ 115, viser også en endring i tankegangen rundt nasjonal suverenitet. Det å forlenge EØS-avtalen var ikke en inngripende suverenitetsoverføring, for Norge hadde jo hatt EØS-avtalen i 20 år. Erfaringene med EØS-avtalen tilsier at Norge anså seg selv som en selvstendig og suveren stat, på tross av avtalen. EØS-avtalen vernet om den nasjonale suvereniteten, samtidig som den åpnet for tilgang til det indre marked og internasjonalt samarbeid. Det som kan være greit å merke seg er at *Europautredningen* ble publisert i januar 2012, og i desember 2012 ble EØS-avtalen forlenget, uten diskusjon. Utredningen peker på problemer med tilknytningsformen og et behov for revisjon på ulike områder. Man skulle tro at en så omfattende utredning som denne ville skape litt diskusjon om endring av tilknytningsformen, eller endringer i avtalen før den ble vedtatt på nytt.

EU har utviklet seg mye i tidsperioden, og blitt mer institusjonalisert. EU har blitt mer demokratisk for medlemsland og mindre for tredjeland. Er det ikke på tide å ta en diskusjon om Norges EØS-avtale og innholdet i den? Hvordan kan den gjøres mer demokratisk, er noe som kan diskuteres. Det har vært bred politisk enighet om kompromisset EØS-avtalen i Norge. Kanskje en diskusjon ville splittet det politiske Norge? Selv om man i 2012 vedtok EØS-avtalen på ny uten videre diskusjon, ser man at EØS-avtalen har fått mindre oppslutning i befolkningen de siste årene. NUPI, Norsk utenrikspolitisk institutt gjennomførte i 2019 en undersøkelse i forbindelse med EØS-avtalens 25 årsjubileum. NUPI kom frem til at det var stor oppslutning rundt EØS-avtalen. Hele 7 av 10 syntes EØS-avtalen var en bra avtale for Norge, og omtrent like mange ville stemt for EØS-avtalen i 2019. Undersøkelsen viste også dårlig kunnskap om EØS-avtalen, spesielt blant unge.³²⁹ I en ny undersøkelse fra 2021 har NUPI igjen undersøkt EØS-avtalens støtte i folket. I undersøkelsen fra 2021 kommer det frem at 44% er for EØS-avtalen, 32% er imot, og 24% vet ikke. Undersøkelsen viser et stort mobiliseringspotensial. Svendsen drar paralleller mellom situasjonen i Norge, og situasjonen i Storbritannia med brexit-kampanjen som førte til folkeavstemningen i 2016.³³⁰ Disse undersøkelsene viser oss at det ikke lenger er like stor oppslutning rundt EØS-avtalen. Det at Storbritannia kan gå ut av EU, kan påvirke tankegangen i Norge, rundt nødvendigheten av et inngripende EØS-samarbeid.

Norge ønsker å være en del av det europeiske samarbeidet, uten å overføre for mye suverenitet. Norge viser interesse for å være med i de ulike EU-organene. Det har blitt overført suverenitet direkte til EU-organer, blant annet EASA-forordningen. Holmøyvik mener at en av

³²⁹ Ulf Sverdrup, Øyvind Svendsen & Åsmund Weltzien, «Holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men liten kunnskap», *Internasjonal Politikk*, Nr 4 (Volum 77) (2019), s. 366-377.

³³⁰ Øyvind Svendsen, «Utenriks- og sikkerhetspolitiske holdninger i valgåret 2021», *NUPI rapport*, 8 (2021).

utfordringene fremover er at EU-retten går i retning av mer overnasjonal håndheving. Grunnloven § 115 (§ 93) har et medlemskapskriterium for suverenitetsoverføring. Norge kan derfor ikke overføre suverenitet ved Grl. § 115 til et EU-organ. Dersom EU-retten skal håndheves på overnasjonalt nivå, kan man kanskje ikke bruke Grl. § 26 andre ledd, da en slik suverenitetsoverføring er formell og inngripende. En suverenitetsoverføring fra nasjonalt til overnasjonalt nivå vil også endre Grunnloven, ved å overføre den grunnlovfestede kompetansen, uten å endre Grunnlovsteksten. Holmøyvik er svært kritisk til å omtale suverenitetsoverføringene som «sikker konstitusjonell praksis». Holmøyvik argumenterer for at praksisen ikke er en del av et gjennomtenkt konsistent juridisk system. «Sikker konstitusjonell praksis» er på «juridisk sandgrunn», dette begrunnes ved at det mangler et rettskildegrunnlag for å legitimere en ulovfestet regel som ikke er forankret i Grunnlovsteksten. Det er ikke juridisk holdbart eller bærekraftig. Grunnloven endres med flertall når man overfører suverenitet med hjemmel i Grl. § 26 andre ledd, uten at man kan påvirke suvereniteten etter at den er overført, og dette skal være «lite inngripende». «Inngripende» suverenitetsoverføring har strengere krav med tre fjerdedels flertall, og man kan påvirke suvereniteten etterpå. Holmøyvik peker på at Stortinget konsekvent unngår å bruke Grl. § 115. Det pekes på den høye psykologiske terskelen for å vedta suverenitet etter Grl. § 115, og denne såkalte praksisen er et selvbedrag med bred politisk enighet over flere tiår.³³¹

5.8.2. Ulike syn på suverenitetsoverføring

Holmøyvik er en pådriver for en strengere og klarere praksis for overføring av suverenitet, Tarjei Bekkedal er av en annen oppfatning. Holmøyvik konsentrerer seg om Grunnlovens paragrafer som er blitt benyttet som hjemmel for suverenitetsoverføring, Bekkedal ser på kompetansereglene i Grunnloven jfr. §§ 3, 49, 75, 88, 90.³³² Bekkedal hevder at praksisen med å benytte Grl. § 115 og § 26 andre ledd bygger på en foreldet oppfatning av suverenitetsbegreps innhold. Det er en klassisk forståelse av suverenitetsbegrepet som legges til grunn for tolkningen av Grunnloven og den etablerte praksisen. Staten skal være herre i eget hus, og traktater skal gjennomføres i nasjonal rett jfr. dualistisk system. Samtidig understreker Bekkedal at Grl. § 115 fra 1962 illustrerer et skille i oppfatningen av suverenitetsforståelsen.³³³ Bekkedal ønsker å sette spørsmålsteget ved den etablerte praksisen. Hvorfor kan man ikke bare overføre suverenitet ved å bruke Grl. § 75? Stortinget kan jo vedta alle typer lover, også lover

³³¹ Holmøyvik 2013: 120-124.

³³² Tarjei Bekkedal, «Suverenitet og samarbeid – Grunnlovens skranker for delegasjon av statsmakt», *Kritisk juss*, 01 (Volum 42) (2016), s. 3-37.

³³³ Bekkedal 2016: 4-5.

om suverenitetsoverføring. Med dette utgangspunktet undersøker Bekkedal videre hvilke «skranker» man finner i Grunnloven. Bekkedal mener Stortingets handlingsrom er betydelig større enn hva som blir praktisert. Stortinget har «styringshensyn» og kan delegere myndighet. Behovet for og nødvendigheten av å delegere myndighet, skal vektlegges i vurderingen. Det er et økende behov for å delegere myndighet, og Bekkedal viser til Torkel Opsahl som mente det var et universelt trekk i moderne styresett.³³⁴ Johs. Andenæs mente behovet måtte styre, behovet skulle bekrefte eller setter grenser.³³⁵ Grunnloven er gjenstand for tolkning, og tolkes ofte basert på vår tids idealer. Tidligere ble de samme «skrankene» sett på som hindre for å delegere makt på nasjonalt plan.³³⁶ Dette illustrerer at Grunnloven blir tolket basert på erfaringsrommet som man befinner seg i til enhver tid, ikke på det opprinnelige semantiske innholdet som ble lagt til grunn i 1814. Det er en grunn til at man har lovavdelingen som tolker Grunnloven, og ser på hvilke grenser eller hvilket handlingsrom som finnes, basert på gjeldende grunnlovstolkning. Grunnloven § 1 er faneparagrafen for norsk suverenitet. Grunnlovsteksten er klar: «Kongeriket Noreg er eit fritt, sjølvstendig, udeleg og uavhendeleg rike. Regjeringsforma er avgrensa og arveleg monarkisk.»³³⁷ Hvordan kan man si at Grunnloven § 1 ikke er en «skranke» for overføring av suverenitet utover Norges grenser?

Bekkedal legger til grunn at Grl. § 1 kun har en symbolverdi, og ingen rettslig verdi. Bekkedal begrunner dette ved å vise til Finn Hiorthøy som mener at Grl. § 1 er uten rettslig verdi, og ikke skal brukes for å hindre internasjonalt samarbeid. Grunnloven § 1 er som resten av Grunnloven tolket dynamisk, og man må ta utgangspunkt i det rådende synet på nasjonal suverenitet. Grunnloven § 1 sin hovedfunksjon er å forby Norge å bli en del av en annen stat. Norge skal heller ikke underlegges en annen stat. Parallellen til individet poengteres. Et individ er underlagt lover og regler, samtidig som det er autonomt og selvstendig. Og individet får samtidig sine rettigheter beskyttet. Sakkyndige har konkludert med at Grl. § 115 ikke krenker Grl. § 1. Dette begrunnes også med en endring i suverenitetsforståelsen som har endret seg fra 1814 til 1962.³³⁸ En ting Holmøyvik og Bekkedal er veldig enige om, er at læren om «lite inngripende myndighetsoverføring» har en tvilsom rettslig forankring.³³⁹ Bekkedal mener Grunnlovstolkningen er for absolutt, det er enten eller. Bekkedal mener samtidig at Stortinget

³³⁴ Bekkedal 2016: 7.

³³⁵ Bekkedal 2016: 7-8.

³³⁶ Bekkedal 2016: 8.

³³⁷ Grunnloven § 1. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§1>.

³³⁸ Bekkedal 2016: 12-17.

³³⁹ Bekkedal 2016: 17-18.

kan overføre myndighet med hjemmel i Grl. § 75. Grunnloven har iboende verdier som er viktige, og en tolkning som ikke har rot i virkeligheten, kan ifølge Bekkedal sette verdiene folkestyre og demokrati, i fare.³⁴⁰

Erik Oddvar Eriksen mener at EØS-avtalen bryter med selvstendighet, suverenitetsprinsippet man finner i Grunnloven. Det er problematisk at suverenitetsoverføring skjer ved bruk av Grl. § 26 andre ledd med et unntak.³⁴¹ Tilknytningsformen beskrives som demokratisk selvskading. Tilknytningsforholdet kunne vært basert på andre valg som ikke krenket folkesuvereniteten slik som det er nå. Eriksen påpeker at det er på tide med en ny konstitusjonell debatt for å finne alternativer for norsk tilknytning til EU. Eriksen er enig med Holmøyvik, som omtaler suverenitetsoverføringene som juss på «sandgrunn». Eriksen mener EØS-avtalen er preget av å tjene de rådende norske interessene, og er mindre basert på konstitusjonelle vurderinger.³⁴²

Dette viser oss at det ikke bare er den westfalske suvereniteten som svekkes. Ved å overføre suverenitet til EU, mister Norge en del av sin suverenitet. Når Norge delegerer makt, mister man autoritet og kontroll, og dermed svekkes den indre suvereniteten. Norges makt svekkes og beslutninger tas utenfor Norges grenser. Når land som er EU-medlemmer overfører suverenitet, svekkes landets westfalske suverenitet og den indre suvereniteten, men landets internasjonale lovs suverenitet styrkes. Krasner skriver at alle stater i EU må inngå kompromisser som svekker den westfalske suvereniteten, men samtidig får staten internasjonal lovs suverenitet.³⁴³ Norge er ikke i samme posisjon som et EU-land, og får dermed ikke den samme internasjonale lovs suverenitet. Norge blir ikke ansett som et likeverdig land, da Norge per definisjon er et tredjeland. EØS-avtalens påvirkning på Norges westfalske og indre suverenitet er å forvente i en mer internasjonalisert verden. Norge deltar i internasjonalt samarbeid, og EØS-avtalen er en av de internasjonale avtalene. Suverenitetsbegrepets innhold er i endring. Det man derimot ser i resten av verden, er at statene får internasjonal lovs suverenitet, og at den blir styrket. I Norge som har EØS-avtalen og ikke EU-medlemskap, er situasjonen annerledes. Kanskje Norge fortsatt tviholder på den westfalske og indre suvereniteten som vi tror er livsnødvendig, i stedet for å være med på utviklingen av et nytt semantisk innhold i suverenitetsbegrepet, med økt internasjonal lovs suverenitet?

³⁴⁰ Bekkedal 2016: 36.

³⁴¹ Nå to unntak, 1992 og 2016.

³⁴² Eriksen 2014: 36.

³⁴³ Krasner 2009: 188-193.

Bekkedal sin artikkel bekrefter Kosellecks teori, og viser oss at suverenitetsbegrepet har endret semantisk innhold her i Norge fra 1814 til i dag. Bekkedal viser oss også at det semantiske innholdet skal vektlegges i tolkningen av Grunnloven. Videre bekrefter Bekkedal og Holmøyviks artikler at det finnes ulikt semantisk innhold i et begrep i samme tidsrom. De har en ulik suverenitetsforståelse. Holmøyviks suverenitet er mer koblet opp mot den tradisjonelle suverenitetstanken. Det må være en «sikker konstitusjonell praksis» for myndighetsoverføring, slik at vi ikke bare overfører suverenitet uten å ha kontroll på suvereniteten. Praksisen som brukes i dag er ikke «sikker» nok i Holmøyviks øyne. Bekkedal mener på sin side at man kompliserer suverenitetsoverføringer. Stortingets grunnlovskompetanse med hjemmel i Grl. § 75 burde være tilstrekkelig for å overføre suverenitet, også utenfor Norges grenser. Bekkedals syn på suverenitet og suverenitetsoverføring er mer liberalt enn hos Holmøyvik. Samtidig viser NUPI sine undersøkelser fra 2019 og 2021 at innbyggerne i Norge sitt syn på nødvendigheten, og fordelene ved EØS-avtalen, har endret seg. Kanskje tendensen kan forklares ved brexit, og en internasjonal tendens til å revurdere internasjonale avtaler, og ta tilbake suverenitet?

5.9. *Europautredningen og Krasners suverenitetstyper*

I utredningen NOU 2012: 2 pekes det på ulike områder i EØS-avtalen, og hvordan de påvirker Norge. Avhandlingen viser at Krasner opererer med fire ulike typer suverenitet; indre suverenitet, westfalsk suverenitet, internasjonal lovs suverenitet, og interdependens suverenitet. Krasner mener en stat kan ha en eller flere suverenitetstyper. Det er ikke slik at en stat har alle eller ingen suverenitetstyper. Krasners suverenitetstyper kan bidra med å identifisere hvilken type suverenitet som blir påvirket av de ulike aspektene som kommer frem i utredningen *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU*. Noen av områdene som diskuteres i utredningen påvirker mer enn en av Krasners typer suverenitet. Hvordan påvirkes Norges ulike suverenitetstyper av funnene i utredningen?

5.9.1. *Interdependens suverenitet og Europautredningen*

Interdependens suverenitet er en av suverenitetstypene til Krasner. Interdependens suverenitet handler om kontroll. Denne typen suverenitet handler om en stats evne til å kontrollere flyt av ideer, varer og kapital over landegrensene.³⁴⁴ Denne typen suverenitet henger tett sammen med globalisering. Globaliseringen gjør at en stats adgang og mulighet til å

³⁴⁴ Krasner 2009: 180.

kontrollere dette, hvert fall ideer, er minimal. EØS-avtalen inneholder reguleringer for å kontrollere de fire frihetene. Her blir kontrollen flyttet fra et nasjonalt til et overnasjonalt nivå. Krasner skriver at når en stat mangler interdependens suverenitet, kan staten inngå avtaler som går på bekostning av den westfalske suvereniteten.³⁴⁵ Norge har inngått EØS-avtalen, som sammen med globaliseringen svekker Norges interdependens suverenitet. Samtidig har EU klare retningslinjer, og flere avtaler som går på kontroll og flyt av de fire frihetene. Norge har kontroll på hva som skjer på grensene, nettopp fordi man har inngått avtaler med EU. Det er ikke bare EØS-avtalen, men også avtaler som Schengen-avtalen.

5.9.2. Indre suverenitet, westfalsk suverenitet og *Europautredningen*

Kransers indre suverenitet handler om autoritet og kontroll. Det at staten organiserer politiske maktstrukturer, som på en effektiv måte kan utøve makt og kontroll innenfor statens grenser.³⁴⁶ Indre suverenitet er nok den suverenitetstypen som minner mest om det historiske suverenitetsbegrepet. Krasners indre suverenitet er en suverenitetstype som ofte blir krenket av internasjonalt samarbeid. Det er det semantiske innholdet i suverenitetstypen som man assosierer med en sterk og selvstendig stat. Det er nok også denne suverenitetstypen Norge iherdig prøver å verne om. Når man kommer med utsagn om at EØS-avtalen er en trussel mot Norges suverenitet, er det denne typen suverenitet man legger til grunn som semantisk innhold i begrepet suverenitet. Det historiske aspektet av denne suverenitetstypen er viktig å ta i betraktning. Det semantiske innholdet bygger på teoretikere som Bodin og Hobbes. Bodin og Hobbes suverenitetsteorier er basert på deres samtid, og et forsøk på å løse problemene.³⁴⁷

Det er ikke slik at EØS-avtalen kun begrenser Norges suverenitet. Andre aspekter av avtalen styrker Norges suverenitet, men på ulike områder. Reservasjonsretten er en rett Norge har i EØS-avtalen. Reservasjonsretten begrenser Norges suverenitet, samtidig som den også styrker Norges suverenitet. I utgangspunktet svekker EØS-avtalen Norges westfalske suverenitet, og øker Norges internasjonale lovs suverenitet, men realiteten er ikke like svart/hvitt. Indre suverenitet har et aspekt av kontroll, og dette kontrollbehovet kan man si styrkes av reservasjonsretten. Norge har muligheten til å reservere seg mot å inkorporere EU-rett, dersom man ønsker det. Samtidig kan ikke bare Norge si at man vil benytte seg av reservasjonsretten. Et varsel om å benytte seg av reservasjonsretten, setter i gang en hel prosess. Prosessens hovedmål er å komme til enighet, og å unngå at Norge bruker reservasjonsretten.

³⁴⁵ Krasner 2009: 186-187.

³⁴⁶ Krasner 2009: 179-180.

³⁴⁷ Krasner 2009: 185.

Europautredningen peker på at reservasjonsretten er en prinsipiell og reell del av avtalen, historien peker derimot i motsatt retning. Norge har hatt EØS-avtalen i flere tiår, men reservasjonsretten har aldri blitt brukt. Man har varslet om at man ønsker å benytte seg av den, men man har aldri gått så langt at reservasjonsretten er blitt en realitet.³⁴⁸ Reservasjonsretten gir Norge en kunstig følelse av indre suverenitet, ved å legge inn denne «sikkerhetsventilen» i avtalen.

Samtidig som reservasjonsretten gir Norge en illusjon av kontroll, gir den også en illusjon av autoritet. Selv om EU-retten kommer utenfra, må den godkjennes i Norge. Dette gjør at man får en eierskapsfølelse til EU-retten. Den er ikke laget i Norge, men godkjennes av våre folkevalgte, og inkorporeres i vårt lovverk. Selv om reservasjonsretten finnes, er den i strid med resten av grunnverdiene i EU og EØS-samarbeidet; den dynamiske og ensartete utviklingen. Reservasjonsretten styrker formelt Norges indre suverenitet. I realiteten binder reservasjonsretten Norge på hender og føtter. Dersom Norge bruker reservasjonsretten, bryter det mot homogenitetsprinsippet. Norge er underlagt EUs nåde, og hele EØS-samarbeidet kan stå i fare. Det er EU som dikterer premissene. Hvilke deler av EØS-avtalen som blir satt ut av spill er ikke en juridisk vurdering, men en skjønnsvurdering av EU. Samtidig kan man se en endring i suverenitetsoppfatningen, da reservasjonsretten er blitt et mer diskutert tema, og varslet ved innføringen av EUs tredje postdirektiv.³⁴⁹

Basert på erfaringene med EØS-avtalen til nå, kan man si at reservasjonsretten er prinsipiell og formell. Tiden vil vise om reservasjonsretten faktisk er reell, og styrker Norges indre suverenitet. Selv om reservasjonsretten hadde satt hele, eller store deler av EØS-avtalen ut av spill, så styrker den Norges indre suverenitet. For Norge kan sette en stopper for det, og ta tilbake sin indre suverenitet. Om man skal anvende Kosellecks begrepspar, erfaringsrom og forventningshorisont, kan man si det slik: Erfaringsrommet tilsier at reservasjonsretten bare er prinsipiell og formell, samtidig som man ser en økende vilje til å utfordre EU på reservasjonsretten. Forventningshorisonten er at man forventer at Norge finner ut om reservasjonsretten er reell, og ikke bare formell. Det er en forventning om at reservasjonsretten kommer til å bli brukt i fremtiden, eller at samarbeidsformen med EU endrer seg. NUPI sine undersøkelser viser at oppslutningen om EØS-avtalen er synkende.³⁵⁰

³⁴⁸ NOU 2012:2: punkt 6.4.6.

³⁴⁹ Regjeringen.no 2020.

³⁵⁰ Sverdrup, Svendsen & Weltzien 2019. Svendsen 2021.

Norge er under omfattende intern og ekstern kontroll, dette svekker også Norges indre suverenitet. EØS-avtalen er den eneste avtalen Norge har inngått med en så omfattende kontroll.³⁵¹ Det at noen utenforstående skal diktere hvordan Norge skal følge EU-retten, og om man ikke følger EU-retten slik EU gjør det, kan man få reaksjoner. Den indre suvereniteten svekkes da Norge ikke er eier av autoriteten innenfor statens grenser. Norges sterke autoritet er svekket.³⁵² Norges autoritet til å styre landet og bestemme over politiske maktstrukturer, og hvordan lover og regler skal tolkes, blir svekket. EU har det siste ordet, og er den øverste autoriteten. Norge blir kontrollert, og mister dermed kontroll over forhold innad i Norge. Kontroll er en essensiell del av Krasners indre suverenitet. ESA kontrollerer norske myndigheters etterlevelse. Kontrollordningen av Norge som EØS-land, har de samme overnasjonale trekkene som EU-organene.³⁵³ Norge blir kontrollert, og kan havne fremfor EFTA-domstolen i en traktatsbruddprosedyre.³⁵⁴ Til tross for at den interne kontrollen utføres i Norge, av nordmenn, er det ikke staten Norge som setter premissene for kontrollen. Det er EUs retningslinjer som dikterer premissene for kontrollen. Dette viser oss at Norges autoritet og kontroll svekkes betraktelig av EØS-avtalen, som igjen svekker Norges indre suverenitet.

Som *Europautredningen* poengterer, overfører Norge jevnlig suverenitet. Suverenitetsoverføringene svekker både den indre suvereniteten og den westfalske suvereniteten. Utredningen peker på at den formelle suverenitetsoverføringen er brukt en gang i perioden frem til 2012, og reell suverenitetsoverføring skjer hele tiden. Men hvordan svekker dette Norges indre suverenitet og westfalske suverenitet? Utredningen peker på et kunstig og tilslørende skille mellom formell og reell suverenitetsoverføring.³⁵⁵ Norge har en høy øvre grense for å klassifisere suverenitetsoverføring som reell og «lite inngripende». Dette fører til at man ikke har helt kontroll på hvor mye suverenitet man faktisk har overført. Hver overføring kan i og for seg være beskjeden, men summen blir fort stor. På denne måten overfører Norge suverenitet og mister autoritet og kontroll over området hvor suvereniteten er delegert. Samtidig som den indre suvereniteten blir svekket, da man mister autoritet og kontroll, endres også Grunnloven. De grunnlovfestede kompetansene og forholdet mellom dem endres. Holmøyvik poengterer dette når han omtaler suverenitetsoverføringer etter Grl. § 26 andre ledd som å endre Grunnloven med simpelt flertall.³⁵⁶ Dette gjør at suvereniteten overføres til noen utenfor Norge,

³⁵¹ NOU 2012:2 punkt 10.1.

³⁵² Krasner 2009: 185.

³⁵³ NOU 2012:2: punkt 10.1.

³⁵⁴ NOU 2012:2: punkt 10.5.4.

³⁵⁵ NOU 2012:2: punkt 11.8.

³⁵⁶ Holmøyvik 2013: 120-124.

man mister autoritet og kontroll, og Grunnloven endres. Indre suverenitet handler om å organisere politiske maktstrukturer innenfor staten. Her ser man et eksempel på hvordan avtaler endrer og tar bort denne suvereniteten. Eksterne aktører er innblandet i interne maktstrukturer. Dette svekker Norges westfalske suverenitet. Westfalsk suverenitet bygger på autoritet og legitimitet. Når andre enn de som Grunnloven sier skal ta beslutninger, tar beslutninger, svekker det legitimiteten og autoriteten. Det kan være fristende å tenke at det bare er ved tvang at den westfalske suvereniteten krenkes, men Krasner påpeker at den kan krenkes i like stor grad ved invitasjon.³⁵⁷ Den westfalske suvereniteten krenkes selv om staten bestemmer at de ønsker det. Stortingets rolle svekkes og handlingsrommet benyttes ikke.³⁵⁸

EØS-avtalen påvirker i stor grad maktforholdene innad i Norge. Regjeringens makt styrkes på bekostning av Stortingets makt, og domstolens makt styrkes på bekostning av Stortingets og regjeringens makt.³⁵⁹ Perioden med EØS-avtalen er preget av en rettsliggjøring, domstolene har fått mer makt.³⁶⁰ Perioden er preget av demokratisk underskudd. Grunnleggende demokratiske idealer svekkes, og EU er blitt mer demokratisk innad, som igjen fører til mindre demokrati for tredjeland. I tillegg har EU makt til å bestemme over opprinnelig innenrikspolitiske områder.³⁶¹ Makt utøves på overnasjonalt nivå, så lenge Norge er tilknyttet avtalen.³⁶² Dette viser oss hvordan Norges westfalske suverenitet blir svekket av EØS-avtalen. Den westfalske suvereniteten består av to hoveddeler, territorialprinsippet og ekskludering av utenforstående aktører i beslutninger tatt i staten. EU bruker sin makt og innflytelse til å kreve endringer innad i Norge, Krasner mener dette krenker den westfalske suvereniteten.³⁶³

Når avtalen med EU påvirker demokratiet i Norge, det styresettet som Norge har valgt for å organisere maktstrukturene, krenkes den westfalske suvereniteten. Som utredningen peker på, krever EU endringer i Norge. Lover må inkorporeres lojalt, og man skal følge den dynamiske og ensartete utviklingen i EU. EU-retten skal tolkes slik som EU-domstolen tolker den. Norge er forpliktet til å være lojal mot tolkningen, gjennom EFTA-domstolen som skygger utviklingen av rettspraksis i EU. En stat som har westfalsk suverenitet, skal kunne velge politisk organisering og verdisett. Verdisettet som følger med EØS-avtalen, er kanskje den mest inngripende delen av avtalen. Selv om Norge kanskje deler flere av de samme verdiene, så skal

³⁵⁷ Krasner 2009: 193.

³⁵⁸ NOU 2012:2: punkt 11.8.

³⁵⁹ NOU 2012:2: punkt 26.3.3.

³⁶⁰ NOU 2012:2: punkt 26.4.5.

³⁶¹ NOU 2012:2: punkt 26.4.2, 26.4.3 og 26.4.4.

³⁶² NOU 2012:2: punkt 26.3.2.

³⁶³ Krasner 2009: 193.

EØS-avtalen sørge for lik rettstand i hele EU/EØS-området. Dette er rettslig forpliktende verdier. Den ensartete og dynamiske utviklingen tar bort Norges kontroll, og Norge er forpliktet til noe man ikke ser helheten av. Utredningen mener Norges formelle frihet er større enn Norges reelle frihet.³⁶⁴

EU-rettens stilling i EØS-avtalen påvirker også Norges westfalske suverenitet. EU-retten skal gjennomføres av norsk lovgiver, den må være klar, lojal og tydelig, og den har forrang foran norsk lovgivning. De fleste områder er påvirket av EU-retten, og ordningen har flere overnasjonale fellestrekk med gjennomføringen i EU-land.³⁶⁵ Som om ikke det er nok, må Norge endre eller fjerne lovgivning som strider mot EU-retten.³⁶⁶ Norges westfalske suverenitet svekkes når Stortingets handlingsrom svekkes. Aktører utenfor dikterer Stortingets lovgivning, og bestemmer hvordan Stortinget skal utføre sin grunnlovfestede kompetanse. Høgberg poengterer et sprik mellom Stortingets formelle og reelle kompetanse.³⁶⁷

5.9.3. Fellestrekk

Dette ser ut til å være et fellestrekk på de fleste områdene som har blitt diskutert, det er et sprik mellom det formelle og reelle. Stortingets manglende formelle kompetanse påvirker også Norges indre suverenitet, ved at Stortinget bare vedtar lover, ikke lager dem. EU bestemmer gjennom EØS-avtalen hvordan Stortinget i Norge skal utføre sine oppgaver. Samtidig har Stortinget fortsatt Grunnlovskompetansen, og kan i teorien nekte å vedta lover, eller oppheve hele EØS-avtalen. Dette kan man nok definere som Norges reelle reservasjonsrett. Da man ikke vet hvilke konsekvenser reservasjonsretten vil føre til, kan Norge si opp avtalen, og da vet man at avtalen avsluttes.

Andre aspekter som påvirker Norges indre suverenitet, er utviklingen av EU siden signeringen av avtalen. Forholdet mellom EFTA-landene på ene siden, og EU på andre siden, har gått fra å være 12:7 til å bli 27:3.³⁶⁸ Det er klart at EFTA-landene var en mer likeverdig partner da avtalen ble signert enn i 2012. Avtalen som ble signert gav Norge mer internasjonal lovs suverenitet, enn avtalen som Norge har med EU i dag. Samtidig viser utredningen en økning i antallet avtaler rundt år 2000. Norge ønsket en tettere tilknytning til EU.³⁶⁹ Dette illustrerer et skille i suverenitetsoppfatningen. Norges handlinger peker på et ønske om mer

³⁶⁴ NOU 2012:2: punkt 26.3.2.

³⁶⁵ NOU 2012:2: 118-119.

³⁶⁶ NOU 2012:2: 122.

³⁶⁷ Høgberg 2008: 178.

³⁶⁸ NOU 2012:2: punkt 6.8.

³⁶⁹ NOU 2012:2: punkt 6.7 & punkt 6.8.

internasjonal lovs suverenitet, og viktigheten av indre- og westfalsk-suverenitet ble nedprioritert.

5.9.4. Internasjonal lovs suverenitet og *Europautredningen*

Krasner skriver at en stats internasjonale lovs suverenitet går på bekostning av en stats westfalske suverenitet. Det er ikke noe nytt at internasjonale avtaler krenker den westfalske suvereniteten. Berg skriver at ved stiftingen av Europarådet i 1949, fikk Europa sin egen europeiske menneskerettighetskonvensjon. Menneskerettighetene ble universelle, men det var et problem: Den norske Grunnloven. Grunnloven nektet jesuitter adgang til riket, noe som var i strid med religionsfriheten i menneskerettighetskonvensjonen. Norge måtte endre loven slik at religionsfriheten også gjaldt i Norge.³⁷⁰ Berg skriver at Folkeretten binder statene til lovene, dermed skaper folkeretten internasjonal politikk. På denne måten blir folkeretten politikk. Men selv om statene er bundet, er ikke den nasjonale suvereniteten borte.³⁷¹ Det at Norge må gjøre endringer i lovgivning, er ikke noe som bare gjelder EØS-avtalen. Når Norge gjør disse endringene, gjøres de fordi man tror det blir bedre. Norge ønsker anerkjennelse i det internasjonale samfunnet. Man ønsker noe som er viktigere enn den westfalske suvereniteten. Målet er å styrke statens internasjonale lovs suverenitet.

Krasner sier internasjonal lovs suverenitet baserer seg i likhet med westfalsk suverenitet, på autoritet og legitimitet, ikke kontroll. Internasjonal lovs suverenitet er vanligvis mellom to uavhengige stater. Internasjonal lovs suverenitet handler om gjensidig anerkjennelse mellom statene.³⁷² Det neste spørsmålet blir om Norges internasjonale lovs suverenitet påvirkes av EØS-avtalen, og i så fall, svekkes eller styrkes den? Når en stat har internasjonal lovs suverenitet, gir det anerkjennelse. Denne anerkjennelsen gir staten rettigheter, muligheter og sikkerhet, men den beskytter ikke statens territoriale integritet.³⁷³ Internasjonal lovs suverenitet gir politisk makt. Men en stat kan aldri beholde all sin westfalske suverenitet, og skaffe seg internasjonal lovs suverenitet. Dersom en stat knytter seg til menneskerettighetskonvensjonen uten å inkorporere menneskerettigheter i sin egen stat, vil ikke dette gi staten mer internasjonal lovs suverenitet, snarere motsatt. En stat må gjennomføre de internasjonale forpliktelsene for å få anerkjennelsen. Denne typen suverenitet bygger på Vattels tanker fra 1758, om at alle stater er like suverene og likeverdige. Ideen om likeverdige stater er hentet fra naturrettstanken om at

³⁷⁰ Berg 2016: 139-140.

³⁷¹ Berg 2016: 173.

³⁷² Krasner 2009: 179.

³⁷³ Krasner 2009: 188-193.

alle menn er like.³⁷⁴ Denne tankegangen kan overføres til EU og dets medlemsland. Alle statene er like suverene, men overfører noe av sin westfalske suverenitet til EU og får til gjengjeld internasjonal lovs suverenitet. Som vi har sett, overfører Norge mye suverenitet til EU. Norges westfalske og indre suverenitet svekkes. Får Norge samme anerkjennelse som fullverdige medlemsland i EU? Som utredningen poengterer, er Norge per definisjon et tredjeland. Hvordan påvirkes Norges rettigheter, muligheter og sikkerhet?

Gjennom EØS-avtalen får Norge retten og muligheten til å være en del av EUs indre marked. Tilgangen gir en forutsigbarhet.³⁷⁵ Samtidig som tilgangen til det indre marked gir en forutsigbarhet, gir det også en usikkerhet. EU er i utvikling, og EØS-avtalens premisser endres stadig. Utredningen forteller oss at Norge er tilknyttet tre fjerdedeler av EU samarbeidet.³⁷⁶ Det er en ganske stor andel, til å være tredjeland uten medlemskapsstatus, og uten formell deltakelse i EU. Tilknyttingen til EU er preget av muligheter uten rettigheter. Da EØS-avtalen ble inngått var partsforholdet mellom EU og EFTA-landene mer jevnt, noe som gjorde at EU og EFTA var mer likeverdige. Utredningen viser et endret partsforhold³⁷⁷ som gjør at EU og EFTA-landene ikke lenger er like suverene, EU har mye mer makt.³⁷⁸ EFTA-landene kan på bakgrunn av dette sies å være underlagt EUs nåde. Det endrede partsforholdet svekker Norges internasjonale lovs suverenitet.

EU-rettens stilling i norsk rett styrker derimot Norges internasjonale lovs suverenitet. Norge får anerkjennelse for å holde avtalen, og være med på den dynamiske og ensartete utviklingen. Utredningen viser at Norge ønsker å være «flinkest i klassen» med inkorporering av rettsregler, og en lojal håndheving av rettsreglene. Det er blitt gitt forrang foran norsk lov,³⁷⁹ og det pekes på at Norge er kjent for å tolke EU-retten utvidende.³⁸⁰ Dette resulterer i mindre indre suverenitet i håp om mer ytre suverenitet. Dette viser også hvor viktig EUs anerkjennelse av Norge, er for Norge. Mangelen på medlemskap fører til mangel på innflytelse og rettigheter. Uten medlemskap er det begrenset hvor mye innflytelse Norge kan ha.³⁸¹ EUs interne struktur

³⁷⁴ Krasner 2009: 188.

³⁷⁵ NOU 2012:2: punkt 4.5.

³⁷⁶ NOU 2012:2: 790.

³⁷⁷ Fra 12:7 til 27:3.

³⁷⁸ NOU 2012:2: punkt 6.8.

³⁷⁹ NOU 2012:2: 119.

³⁸⁰ NOU 2012:2: 123.

³⁸¹ NOU 2012:2: 164.

er endret, slik at det er mer demokratisk innad i EU, og mindre demokratisk ovenfor tredjeland enn før.³⁸²

Norge har mulighet til å delta i EU-byråer, men ikke rett på det.³⁸³ Norge har også mulighet til å delta i ekspertgrupper og komotologikomiteer innenfor EØS-området, i sistnevnte bare med observasjonsrett.³⁸⁴ Kontrollen av avtalens etterlevelse beskrives som vel så effektiv som i EU-land.³⁸⁵ Norge skal ikke bare være et av landene som signerer en avtale uten å følge opp forpliktelsene. Norge som tredjeland trenger all den internasjonale lovs suverenitet Norge kan få. Det å være tredjeland, vil alltid være en ulempe når det kommer til Norges internasjonale lovs suverenitet. Det utredningen skisserer her, er et Norge som ønsker deltakelse i EUs organer, og et Norge som ønsker de samme rettighetene som medlemsland. Norge søker hele tiden å styrke sin internasjonale lovs suverenitet, selv om det går på bekostning av den westfalske suvereniteten. Norge er underlagt et overnasjonalt organ, uten å nyte godene av den samme internasjonale lovs suverenitet, som medlemsland. Samtidig gir EØS-avtalen Norge sikkerhet. Norges plass og forhold til EU er regulert og avtalesfestet i EØS-avtalen. Dette illustrerer tittelen på utredningen, Norge er utenfor og innenfor EU. Norge er innenfor og har muligheter, samtidig utenfor når det kommer til EU-organer og rettigheter innad i EU.

5.9.5. Veien videre

Storingsvalget høsten 2021 har vært preget av diskusjoner rundt EØS-avtalen, og hvordan Norge skal forholde seg til EU fremover. Både Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti har ytret i partiprogrammene sine at de ønsker en alternativ tilknytning til EU. I etterkant av stortingsvalget 2021 har Arbeiderpartiet og Senterpartiet utarbeidet en felles regjeringsplattform, *Hurdalsplattformen*.³⁸⁶ Den felles regjeringsplattformen legger til grunn at EØS-avtalen fortsatt skal regulere Norges forhold til EU. Regjeringen skal arbeide aktivt med å fremme norske interesser. Samtidig skal det føres en aktiv europapolitikk.³⁸⁷ *Hurdalsplattformen* ser ikke ut til å være noe mer enn en videreføring av europapolitikken.

³⁸² NOU 2012:2: 170.

³⁸³ NOU 2012:2: punkt 9.3.2.

³⁸⁴ NOU 2012:2: punkt 9.3.1.

³⁸⁵ NOU 2012:2: punkt 10.1.

³⁸⁶ Hurdalsplattformen (2021), *Hurdalsplattformen: FOR EN REGJERING UTGÅTT FRA ARBEIDERPARTIET OG SENTERPARTIET: 2021-2025*. Arbeiderpartiet & Senterpartiet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>.

³⁸⁷ *Hurdalsplattformen* 2021: 79.

Aktiv europapolitikk er et grunnleggende trekk ved norsk utenrikspolitikk, som allerede har blitt pekt på i *Europautredningen* og stortingsmeldingen fra 2012-2013.³⁸⁸

Vi har allerede sett at en aktiv europapolitikk har vært et tverrpolitisk trekk i norsk utenrikspolitikk siden 1972.³⁸⁹ Regjeringen skal også «Gjennomføre en utredning for å vurdere erfaringene fra EØS-samarbeidet de siste 10 år. I den forbindelse skal det blant annet utredes erfaringene nærstående land utenfor EU har med alternative avtaler med EU».³⁹⁰ Det store spørsmålet er om en ny utredning med tilnærmet likt formål som i 2012, vil føre til en endring i Norges forhold til EU, eller bare bli lagt i en skuff? Kanskje utredningen av andre lands avtaler med EU vil føre til en ny diskusjon om medlemskap, eller oppsigelse av EØS-avtalen? Norge som et EØS-land har fremdeles de bilaterale handelsavtalene mellom Norge og EU fra 1973, som i så fall ville tatt EØS-avtalens plass, selv om de måtte moderniseres. En reforhandling av handelsavtalene kunne blitt problematisk, og det er ikke sikkert Norge ville blitt gitt mye velvilje etter brexit.

5.10. Er suverenitetsbegrepet i oppløsning?

Miljø og miljøvern er aktuelle temaer, og er på dagsorden som aldri før. Hvordan skal man behandle suverenitetsspørsmål rundt miljøspørsmål? Miljøet er felles for alle land, og dersom man skal gjøre tiltak, forutsettes det kollektivt samarbeid. Et slikt samarbeid gjør at stater må gi fra seg noe av sin westfalske og indre suverenitet. Til gjengjeld får statene internasjonal lovs suverenitet. Dersom statene ikke ønsker å være med i samarbeidet, blir den internasjonale lovs suverenitet svekket betraktelig, da staten ikke får anerkjennelsen i det internasjonale samfunnet.

Miljø er et kollektivt gode, og miljøbegrepet er bredt. Det har vært internasjonale konvensjoner om miljøvern siden begynnelsen av århundret. Internasjonal miljørett kom mer i søkelyset på 1960-tallet. Det var grensekryssende utfordringer knyttet til miljøet, og disse kunne best løses på et internasjonalt nivå. FNs miljøkonferanse i Stockholm i 1971 ble begynnelsen på moderne miljørett. Her ble det utarbeidet en rekke prinsipper. I 1992 fikk man Rio-erklæringen, denne inneholdt også prinsipper, og disse var ikke juridisk bindende. Den tradisjonelle forståelsen som lå til grunn for folkeretten, var at man disponerte sitt eget

³⁸⁸ NOU 2012:2. Meld. St. 5 (2012-2013).

³⁸⁹ NOU 2012:2: 167.

³⁹⁰ *Hurdalsplattformen* 2021: 79.

territorium. Stater skulle heller ikke risikere å få territoriet sitt ødelagt av andre.³⁹¹ I 2015 ble Parisavtalen vedtatt.³⁹² Dette er en global avtale som er juridisk bindende. Vi har også fått miljøparagrafen § 112 inn i Grunnloven.³⁹³ Selv om man har fått miljø inn i Grunnloven som en menneskerettighet, finnes det fortsatt utfordringer knyttet til miljø, naturressurser og nasjonal suverenitet.

Klimasøksmålet viser oss at Grl. § 112 som menneskerettighet har en annerledes karakter enn de andre menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven. Inge Lorange Backer har skrevet om Høyesteretts plenumsdom i klimasøksmålet.³⁹⁴ Backer poengterer at Høyesterett anvender Grl. § 112 som et kompromiss mellom demokratihensyn og rettsstatshensyn, der demokratihensynet veier mest.³⁹⁵ Det er først og fremst det nasjonale miljøet loven verner om, ikke det globale miljøet.³⁹⁶ Høyesteretts mellomløsning har liten reell rettslig betydning. Det er høy terskel for Grl. § 112, og Backer mener Høyesterett legger til grunn at bestemmelsens lovhjemmel, først og fremst vil få konsekvenser for forvaltningens saksbehandling.³⁹⁷ Bestemmelsen er i menneskerettighetskapittelet i Grunnloven, men dens reelle funksjon er usikker. I oktober i år vedtok FNs menneskerettighetsråd at et sunt og bærekraftig miljø anerkjennes som en universell rettighet.³⁹⁸ Kanskje en global menneskerettighet som verner om menneskers rett til et forsvarlig miljø, er bedre enn en nasjonal bestemmelse? Vannressurser kan også skape krig og splittelse. Er vann et felles gode, eller underlagt nasjonal suverenitet? Er det greit at en stat demmer opp vannløp som går gjennom flere stater? Eller skal man som internasjonalt samfunn sikre alle tilgang på vann? Hvordan skal man klare å komme til enighet om vannressurser, når stater ikke engang klarer å fordele vannressursene sine i sitt eget land? I neste omgang, er det rettferdig om bare landene som ligger i enden av vannløpet kan produsere noe av ressursen? Miljøspørsmål og dilemmaer rundt miljøspørsmål krever samarbeid, og samtidig et kompromiss om suverenitet.

³⁹¹ Morten Ruud & Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, Universitetsforlaget (Oslo, 2006), s. 281-282.

³⁹² Regjeringen.no, «Internasjonale klimaforhandlinger», (sist oppdatert 05.10.2021, lokalisert 17.11.2021). <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/de-internasjonale-klimaforhandlingene/id2741333/>.

³⁹³ Grunnloven § 112. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata.no. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§112>.

³⁹⁴ Inge Lorange Backer, «Plenumsdommen i klimasøksmålet», *Lov og Rett*, 03 / 2021 (Volum 60), s. 135-158.

³⁹⁵ Backer 2021: punkt 2.4.1.

³⁹⁶ Backer 2021: punkt 2.4.3.

³⁹⁷ Backer 2021: punkt 5.

³⁹⁸ United Nations, «The right to a clean and healthy environment: 6 things you need to know», (UN News: Global perspective Human stories, publisert 15.10.2021, lokalisert 12.11.2021). <https://news.un.org/en/story/2021/10/1103082>.

Roald Berg, Fredrik Sejersted, Tarjei Bekkedal og Erik Holmøyvik har ulike syn på suverenitetsspørsmålet på en og samme tid. Deres ulike syn på Grunnloven, dens skranker og suverenitetsoverføring, viser oss at de legger ulikt semantisk innhold i begrepet suverenitet. Holmøyvik har et mindre fleksibelt syn på suverenitet, enn hva vi ser hos Sejersted og Bekkedal. Berg kritiserer tankegangen rundt inngåelsen av EØS-avtalen. Berg mener tankegangen var altfor optimistisk. Forventningen var at man skulle få alle godene, men uten ulempene med et EU-medlemskap. I realiteten fikk Norge samme rettigheter og plikter, men uten innflytelse.³⁹⁹ Berg viser også til utsagn som sier at nasjonalstatenes tid er forbi, og at Norge har en husmannskontrakt, og har mistet sin suverenitet. Berg mener dette er feil. Berg viser til empirien i internasjonal politikk, som forteller en annen historie. Ved finanskrisen i 2008 og ved flyktningkrisen i 2015, prøvde EU å løse problemene overnasjonalt. Dette ble ikke godt mottatt av medlemslandene, som stoppet det med begrunnelsen nasjonal suverenitet.⁴⁰⁰ Det ligger et spenningsforhold mellom nasjonal suverenitet og internasjonal politikk og forpliktelser. Dette spenningsforholdet understreker at statssuvereniteten faktisk finnes. Suvereniteten har ikke gått ut på dato. Spenningsforholdet er ikke nytt med EØS-avtalen.⁴⁰¹ Det er større fare for demokratiet, enn for den statlige suvereniteten. Dette er ikke bare konsekvensene av EØS-avtalen og EU, Berg mener folkeretten og menneskerettighetene har et like stort, eller større ansvar for utviklingen.⁴⁰² Berg sitt hovedpoeng er at uavhengig av hvordan man ser på dagens situasjon, og hvordan internasjonale avtaler binder staten Norge, så er ikke Norges suverenitet i oppløsning eller forsvunnet.⁴⁰³

Sejersted skrev i 2014 at Norge aldri hadde vært mer suverent. Norge hadde aldri vært rikere, friere, og i bedre stand til å utforme innenriks og utenrikspolitikk som støttet opp om Norges interesser og verdier. Norge hadde heller aldri vært mer bundet og integrert. Det var mer samarbeid, flere folkerettslige avtaler, og norsk rett var stadig mer basert på EU-retten.⁴⁰⁴ Det har vært diskusjoner rundt Grunnloven og hvor vidt den står i veien for internasjonale forpliktelser og tette samarbeid. Sejersted mener nei. Hvis man gjør det på riktig måte, bruker de riktige prosedyrene, så står ikke Grunnloven i veien. Sejersted bemerker derimot at det finnes et spenningsforhold mellom Grunnloven og internasjonale forpliktelser. Det

³⁹⁹ Berg 2016: 135.

⁴⁰⁰ Berg 2016: 137.

⁴⁰¹ Berg 2016: 138.

⁴⁰² Berg 2016: 142-143.

⁴⁰³ Berg 2016: 173.

⁴⁰⁴ Fredrik Sejersted, «Suverenitet og samarbeid i 2014», *Internasjonal Politikk*, 03 (Volum 72) (2014), s. 418-419.

spenningsforholdet man ser i Norge, er ikke særegent for Norge. Det pekes også på at Grunnloven er kortfattet når det gjelder Norges samarbeid med andre stater. Det finnes heller ingen Grunnlovsbestemmelser som regulerer EU-samarbeidet.⁴⁰⁵ Med tanke på omfanget av forpliktelsene og den store plassen EU-retten har i norsk rett, hvor mange områder det påvirker er det kanskje litt merkelig at det er utelatt fra Grunnloven? Menneskerettighetene har tross alt fått sitt eget kapittel i Grunnloven. Små stater er best tjent med internasjonale avtaler, da de er mest sårbare.⁴⁰⁶

Sejersted mener at internasjonale forpliktelser og EU-samarbeidet begrenser Norges suverenitet formelt, men Norge får mer reell suverenitet. Kanskje man kan sammenlikne den reelle suvereniteten hos Sejersted med Krasners internasjonale lovs suverenitet? Sejersted anerkjenner at suverenitetsbegrepet er i endring. Det er ikke et mål i seg selv å ha færrest mulig forpliktelser. Til mer forpliktelser Norge har, jo mer internasjonal anerkjennelse og internasjonal lovs suverenitet får Norge. En liten stat som Norge er bedre tjent med internasjonal lovs suverenitet, enn westfalsk suverenitet. Sejersted mener målet må være å forenkle internasjonalt samarbeid, kanskje ved en Grunnlovsrevisjon som gjenspeiler realiteten. Sejersted mener Norge ikke er klar for en slik revisjon. Norges nåværende Grunnlov avhenger av dynamisk og fleksibel tolkning og praktisering. Det siste man bør bruke Grunnloven som, er et hinder for internasjonale forpliktelser. Norge er avhengig av disse forpliktelsene. Sejersted mener som mange andre at suverenitetsbegrepet er i endring. Det at suverenitet betyr frihet fra forpliktelser til andre stater, er etter Sejersteds mening et foreldet og utdatert syn på suverenitet. Et interessant argument fra Sejersted, er at Norge faktisk ikke står på utsiden av EU. Norge er en del av et integrert Europa, men Norge er selv ikke klar over situasjonen man er i.⁴⁰⁷ Sejersted viser på mange måter et mer liberalt syn i hvordan han forholder seg til Grunnloven. Det er en oppfatning om at alt er lov, så lenge det blir gjort på riktig måte. Grunnloven er gammel, og etter hans syn er det på tide med en oppdatering. Sejersted er en forkjemper for Norges internasjonale lovs suverenitet, da dette er den beste og tryggeste måten for Norge å eksistere på i det internasjonale samfunnet. Norges engasjement og deltakelse, gjør at Norge får innflytelse og blir sett. Norges suverenitet går ut over ens egne territorielle grenser.

⁴⁰⁵ Sejersted 2014: 419-420.

⁴⁰⁶ Sejersted 2014: 423.

⁴⁰⁷ Sejersted 2014: 423-424.

5.10.1. Suverenitet som ideal

Suverenitet er og blir et ideal. Suverenitet bygger på teorier, og disse har endret seg over tid. Meningsinnholdet i begrepet har forandret seg over tid. Begrepet ble konstruert for å løse samtidens uroligheter og skape fred. Ved å legge en definisjon inni et begrep, får man makt. Makt til å definere, makt til å kontrollere og makten til å skape forandring. Behovene forandrer seg, og det semantiske innholdet forandrer seg med tiden og behovene. Hos Bodin og Hobbes ser man en sterk suverenitet. Den sterke suvereniteten var nødvendig for å løse utfordringene i samtiden. Etter andre verdenskrig ser man et mer fleksibelt suverenitetsbegrep i Norge. Den nasjonale suvereniteten er svakere. Det er nødvendig for å kunne inngå samarbeid på tvers av de nasjonale grensene. Internasjonalt samarbeid blir nødvendig for å bevare freden. Teoriene om suverenitet og det semantiske innholdet, har alltid hatt som mål å gjøre samtiden bedre og tryggere. Begrepet og idealene rundt begrepet skulle skape fred, ikke splittelse. Suverenitetsbegrepet er i forandring, og det tolkes ulikt av ulike personer. Begrepet suverenitet er i forandring, men ikke i oppløsning.

5.11. Oppsummering, Norges suverenitet med EØS-avtalen

Vi har nå sett på flere aspekter ved EØS-avtalen som vi finner i NOU 2012: 2. Vi har sett at utvalget som skrev utredningen var bredt faglig sammensatt, og på tross av den faglige kompetansen var det uenigheter om funnene, utstrekningen av dem, og konsekvensene. Dette gjenspeiler samfunnet og dets holdninger til EØS-avtalen.

EØS-avtalen er en veldig omfattende avtale. Det er den mest inngripende folkerettslige avtalen Norge har. Norge hadde valgmuligheter, EØS-avtalen, EU-medlemskap eller reforhandle handelsavtalene fra 1973. Norge valgte EØS-avtalen, til tross for de vidstrakte forpliktelsene. EU har endret seg siden Norge ble en del av EØS-avtalen. EU har fått større makt, større utstrekning, og EFTA-landene har fått mindre makt. En økning i avtalene mellom Norge og EU etter år 2000 illustrerer at Norge ønsker en tettere tilknytning til EU. Det endrede maktforholdet gjør at Norges internasjonale lovs suverenitet har blitt svekket i perioden.

Reservasjonsretten er ifølge *Europautredningen* reell og formell. Vi har sett at øvrig litteratur setter spørsmålsteget ved reservasjonsrettens reelle dimensjon. Norge har aldri kommet i en situasjon hvor reservasjonsrettsprosessen er fullført, og man ikke har kommet til enighet. Øvrig litteratur poengterer at reservasjonsretten er i strid med andre deler av samarbeidet med EU. I teorien styrker reservasjonsretten Norges indre suverenitet, da Norge får mer kontroll, og

den styrker den westfalske suvereniteten ved at Norges autoritet og legitimitet økes. Reservasjonsretten kan sies å styrke suvereniteten dersom den er reell og ikke bare en illusjon.

Vi har også sett at Norge inkorporerer store deler av EU-retten. Dette er en inngreppe del av en folkerettslig avtale. Forpliktelsene påvirker ikke bare ytre forhold, men også indre forhold. Lovgivningen skal ikke bare gjennomføres, men det er krav til hvordan den skal gjennomføres. Det er også en forrangsbestemmelse, og øvrig lovgivning kan ikke være i strid med øvrig lovgivning i Norge. Denne delen av avtalen har føderative trekk. Det er en felles lovgivning, og Norge er forpliktet til å følge rettsutviklingen i EU. Norske borgere er underlagt et rettssystem som har røtter utenfor Norge. Det at Norge vedtar, og ikke lager lover, svekker Stortingets rolle og makt som lovgiver. Vi ser en påvirkning på grunnlovskompetansen. Her svekkes Norges indre suverenitet og Norges westfalske suverenitet betraktelig. Samtidig kan man si at dersom Norge følger EUs retningslinje til punkt og prikke, øker det Norges internasjonale lovs suverenitet.

Norge skal ikke bare inkorporere EU-retten, Norges etterlevelse blir også kontrollert. Norge er underlagt omfattende intern kontroll og ekstern kontroll. Norge får mindre kontroll og dermed en svekket indre suverenitet. Norge har heller ingen formell påvirkning på vedtak som blir tatt i EU, før handlingsrommet ved inkorporering av EU-retten. Norge omtales som en Lobbynasjon. Det er lite politisk engasjement rundt EU. Norge har få formelle rettigheter. Norge kan delta i utvalgte EU-organer og EU-byråer, men Norges deltakelse her er preget av å bli sett, ikke hørt. Norge mangler i de fleste tilfeller formell stemmerett. Dette svekker Norges internasjonale lovs suverenitet, da Norge ikke får de samme rettighetene og pliktene som EU-land, og heller ikke den gjensidige anerkjennelsen.

Utviklingen i samarbeidsområdet skal være ensartet og dynamisk. Dette binder Norges handlingsrom. De felles europeiske verdiene skal fremmes, og EU-retten skal tolkes likt i hele området. Dette fører til endrede maktforhold som påvirker forhold internt i Norge og svekker den indre og westfalske suvereniteten. Norge overfører kontinuerlig suverenitet til EU-institusjoner. Regjeringens makt blir styrket, Stortingets svekket. Domstolene får også økt makt på bekostning av Regjeringen og Stortinget. Stortinget mister mest makt, og domstolene får mest makt. EØS-avtalen har ført til en rettsliggjøring i Norge. Avhandlingen har også vist at EØS-avtalen mangler normativ legitimitet, da den svekker de demokratiske verdiene. Endrede maktforhold i Norge svekker den westfalske suvereniteten.

Forholdet mellom Norge og EU er preget av suverenitetsoverføringer. Det skiller mellom formell suverenitetsoverføring med hjemmel i Grl. § 115, og reell suverenitetsoverføring med hjemmel i Grl. § 26 andre ledd. Norge overfører mest reell, eller «lite inngripende» myndighetsoverføring. Dette viser oss at Norge ikke ønsker å overføre store deler formell suverenitet. Dette har bare blitt gjort to ganger i 1992 og 2016. Vi har sett at Stortingets makt svekkes ved suverenitetsoverføring, og Grunnloven endres uten å formelt endres etter Grl. § 121. Kontinuerlig overføring av suverenitet svekker den indre suvereniteten og den westfalske suvereniteten.

Avslutningsvis kan man si at Norges interdependens suverenitet svekkes. Dette skyldes kombinasjonen av globalisering og EØS-avtalen. Norges indre suverenitet svekkes, da kontrollen og autoriteten svekkes. Denne suverenitetstypen er den som man oftest assosierer med det historiske suverenitetsbegrepet. Det er også denne suverenitetstypen som ofte svekkes ved internasjonalt samarbeid. Den westfalske suvereniteten svekkes av suverenitetsoverføring og EØS-avtalens påvirkning på interne maktforhold. Det pekes på at Norges formelle frihet er større enn Norges reelle frihet. Norges internasjonale lovs suverenitet kunne vært enda sterkere dersom Norge var medlem i EU. Som vi har sett i *Europautredningen*, har Norge hele tiden prøvd å styrke sin internasjonale lovs suverenitet, innenfor gjeldene tilknytningsform. Erfaringene med EØS-avtalen forteller oss at suverenitetsbegrepet er i forandring, men ikke i oppløsning. Grunnloven § 1 kan sies å være mer enn bare en faneparagraf. Dersom Grl. § 1 bare var en faneparagraf, hadde man kanskje ikke sett den samme skepsisen mot å overføre formell suverenitet, eller medlemskap i EU? Kanskje Norge har funnet den beste løsningen mellom nasjonal suverenitet og europeisk integrasjon?

6. Oppsummering og konklusjon

6.1. Oppsummering

6.1.1. Er Norge en suveren stat?

Norge har etter første verdenskrig knyttet seg til en rekke internasjonale avtaler. En av dem er EØS-avtalen. EØS-avtalen regulerer forholdet mellom EFTA-landene og EU. Denne avtalen er omfattende og påvirker mange av områdene i Norge. EØS-avtalen regulerer ikke bare grensekryssende forhold, men den påvirker også innenrikspolitiske forhold. For å kunne si noe om suverenitetsbegrepets semantiske innhold, benyttes Koselleck sin teori og metode. For å kunne si noe om hvordan EØS-avtalen påvirker norsk suverenitet, har avhandlingen valgt å

forholde seg til utredningen NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU*. Suverenitet er ikke en målbar størrelse. Krasner deler suvereniteten inn i fire ulike typer suverenitet en stat kan ha. Disse suverenitetstypene fungerer som en måleenhet, for å kunne si noe om hvilken type suverenitet som påvirkes av de ulike funnene i utvalgets utredning. Svarene på forskningsspørsmålene utgjør erfaringsrommet for suverenitetsbegrepet. Basert på erfaringsrommet, kan man prøve å si noe om forventningene fremover.

6.1.2. Hva ligger egentlig i begrepet suverenitet, og hvordan har begrepet utviklet seg over tid?

For å svare på dette forskningsspørsmålet, har avhandlingen benyttet seg av Kosellecks teori og metode. Dette har bidratt med å belyse det semantiske innholdet i begrepet. Det diakrone og synkrone perspektivet på begrepets semantiske innhold har blitt belyst. Det diakrone perspektivet er sentralt når man ser på utviklingen av det semantiske innholdet i et begrep. Det ble derfor først gjort en diakron begrepsanalyse av begrepet suverenitet. Den diakrone begrepsanalysen ser på begrepets semantiske innhold fra Bodins definisjon i 1576, og frem til i dag. Den diakrone begrepsanalysen viser oss at begrepets semantiske innhold har forandret seg i tidsrommet. Det er viktig å se på et begreps meningsinnhold, for å vite hva som ligger i begrepet. Om man leser en tekst fra 1600-tallet og en fra 1800-tallet, vil det semantiske innholdet i begrepet suverenitet være ulikt. Det semantiske innholdet i begrepet gir informasjon om tiden det ble skrevet i, og bidrar i tolkningsarbeidet med å forstå hva en forfatter mente med begrepet i sin samtid.

I kapittel 3 begynte den diakrone begrepsanalysen for å finne det semantiske innholdet i begrepet, og se på dets utvikling. Bodin var den som introduserte suverenitetsbegrepet inn i statsvitenskapen. Før Bodins definisjon og introduksjon av begrepet, hadde begrepet bare blitt brukt til å omtale noen som ikke hadde noen med makt over seg. Dette begrepet ble blant annet brukt om de øverste franske domstolene i Bodins samtid. Bodin omdefinerte suverenitetsbegrepet, og brukte det om statens organisering av makten. Bodin mente at suvereniteten var uinnskrenket og samlet hos en. Flere i Bodins samtid, mente derimot at suvereniteten kunne bindes av en konstitusjon. Bodins system hadde en klar ubestridelig kilde for suverenitet, og alle var like under suverenen.⁴⁰⁸

Vi har sett at det dukket opp flere, og ulike suverenitetsdefinisjoner på 1600-tallet. På 1600-tallet formulerte Hobbes sin definisjon av suverenitetsbegrepet. Hobbes sin definisjon av

⁴⁰⁸ Se denne avhandlingens punkt 3.5.1.

suverenitetsbegrepet var enda mer absolutt, enn Bodin sin definisjon. Hobbes baserte sin suverenitet på naturretten. Suvereniteten oppsto hos Hobbes når en gruppe mennesker overførte sine rettigheter og sin makt til en person eller en gruppe personer. Suvereniteten var ikke en fysisk person, men den rettslige autoriteten. Hos Hobbes var suvereniteten absolutt, og suvereniteten var ikke bundet av noe. Suvereniteten sto over alt, også rett og religion. Hos Pufendorf ser man en liknende definisjon av suverenitetsbegrepet. Pufendorf mente suvereniteten var en ubestridelig makt i staten, men suvereniteten, makten kunne være bundet. Suvereniteten trengte ikke være absolutt, og kunne være konstitusjonelt bundet. Locke publiserte sitt syn og definisjon på suverenitet i 1689. Locke mente på sin side at staten var den egentlige suverenen. All makt som regjeringen har, mener Locke kommer fra staten.⁴⁰⁹

Vi har sett at det på 1700-tallet ble problematisert om suvereniteten er delbar. Tyskland og USA sin statsdannelse på 1700-tallet etablerte et nytt syn på staten og suvereniteten. Suvereniteten er delbar. Teoretisk sett kan man diskutere om suvereniteten er delbar, men realiteten viser at det fantes stater med halvsuverenitet, selv om dette ikke var noe alle aksepterte. Man kan si at Bodin og Hobbes definisjoner etablerte to ulike syn på suverenitetsbegrepet, og to ulike idehistoriske retninger. Montesquieu fulgte i Bodins fotspor, og tok utgangspunkt i Bodins definisjonen av suverenitet. Rousseau fulgte på sin side i Hobbes fotspor. Rousseau skrev i 1762 at suvereniteten er udelelig og tilhører folket. Dette er en definisjon av suverenitetsbegrepet som senere ble veldig sentral.⁴¹⁰ På 1800-tallet gikk de fleste kristne monarkier over til å bli konstitusjonelle monarkier. Ideen om at suvereniteten skulle være underlagt en konstitusjon, og ikke var absolutt lenger, preget perioden. Samtidig var ikke diskusjonen om at staters suverenitet kunne være delbar, over.⁴¹¹

Perioden med Bodin og Hobbes begynner med et absolutt suverenitetsbegrep med en sterk autoritet. Utover perioden ser man en endring i suverenitetsbegrepets innhold. Suverenitetsbegrepet blir bundet av lovgivning, og suvereniteten blir delt. Samtidig ser man også ulike teorier knyttet til hvem som eier suvereniteten, om den kan delegeres, og om den er delbar. Suverenitetsbegrepets sterke og ubestridelige autoritet blir svekket i perioden.

Avhandlingen har sett at det er en endring i suverenitetsbegrepets semantiske innhold på 1800-tallet i Norge. Året 1814 representerer et skille for suverenitetsbegrepet. Eneveldet var basert på naturrettslig kontraktsteori. Det var basert på en underkastningskontrakt.

⁴⁰⁹ Se denne avhandlingens punkt 3.5.2.

⁴¹⁰ Se denne avhandlingens punkt 3.5.3.

⁴¹¹ Se denne avhandlingens punkt 3.5.4.

Underkastningskontrakten regulerte suverenens rolle, og undersåttenes rolle. Det var lovfestet hva suverenens rolle og undersåttenes rolle var. Dette er derfor en moderert versjon av Bodin og Hobbes sine teorier om suverenitet. I dette tilfellet er suvereniteten konstitusjonelt regulert og lovfestet. Suvereniteten som ble gitt tilbake til det norske folk i 1814, ble gitt tilbake fra kongen, i tråd med underkastningsteorien. Hendelsene i 1814 bygger derfor ikke på Rousseaus definisjon av begrepet, altså folkesuverenitet, da denne typen suverenitet aldri kan gis bort, bare lånes bort. Suvereniteten som det norske folk fikk tilbake fra kongen, ble derimot brukt til å lage en ny konstitusjon, som baserte seg på folkesuverenitetsprinsippet. Ola Mestad er opptatt av at man skal forstå en historisk hendelse på sine egne idehistoriske premisser. Dette illustrerer viktigheten av å forstå begrepenes semantiske innhold. Mestad viser til historikere som har lest folkesuverenitet inn i kildene i ettertid. Mestad viser oss hvor viktig det er å forstå det semantiske innholdet i begrepene, slik at vi kan forstå historien på historiens egne idehistoriske premisser, og ikke ukritisk bruke universelle internasjonale ideer på konkrete hendelser i Norge.⁴¹²

I 1814 ser vi to ulike overlappende suverenitetsdefinisjoner. Året 1814 markerer et skille. I Norge går man fra et suverenitetsbegrep basert på naturrett, til et suverenitetsbegrep basert på folkesuverenitetsprinsippet. Dette er et gjeldende suverenitetsprinsipp i Grunnloven, og er prinsippet som det norske demokratiet bygger på den dag i dag. Suvereniteten kommer fra folket. Den diakrone begrepsanalysen i perioden fra 1500-tallet til 1800-tallet viser en endring i begrepet. I begynnelsen av perioden var man opptatt av at makten, suvereniteten skulle ha en sterk autoritet. Denne sterke suvereniteten skulle få slutt på urolighetene i perioden. Etter hvert ser man en utvikling som går mot et litt svakere suverenitetsbegrep. Suvereniteten var fortsatt sterk, men kunne ha bånd på seg. Suverenitetsteorien endrer seg i takt med samfunnsutviklingen. På 1700-tallet oppsto diskusjonen rundt suverenitetens delbarhet. Er en stat med halvsuverenitet suveren? Dette er en diskusjon som fortsatte utover 1800-tallet. Man ser også en endring i tanken rundt suverenitetens opphav.⁴¹³

6.1.3. Suverenitetsoverføring før EØS-avtalen

Folkesuverenitet sier noe om hvor suvereniteten kommer fra. Når suvereniteten er overført til de som styrer, hvilke grenser finnes det for videre delegering av suvereniteten? Kan folkets suverenitet overføres videre? Og kan denne suvereniteten overføres til organer utenfor

⁴¹² Se denne avhandlingens punkt 3.6.

⁴¹³ Se denne avhandlingens punkt 3.6.

Norge? Kan Norge delta i internasjonale samarbeid? Hvordan har spørsmålet om suverenitetsoverføring før inngåelsen av EØS-avtalen blitt behandlet? Er Grunnloven en skranke for norsk deltagelse i internasjonale organisasjoner? Dette er spørsmål som ble drøftet i kapittel 4. I kapittel 4 har vi sett på suverenitetsoverføring. Hvordan har spørsmålet blitt behandlet, og hvilken hjemmel og skranker finnes i Grunnloven? Kapittel 4 har konsentrert seg om suverenitetsoverføring før inngåelsen av EØS-avtalen. Det er interessant å se på vurderingene rundt suverenitetsoverføring, da de gir oss et innblikk i suverenitetsbegrepet.

Som vi så i kapittel 4 finnes det to paragrafer i Grunnloven som gir hjemmel for suverenitetsoverføring. Det er Grl. § 26 andre ledd, og Grl. § 115. Grunnloven § 26 er fra 1931 og ble tatt inn i Grunnloven for å skape overenstemmelse mellom Grunnloven og etablert praksis. Norge hadde allerede en praksis hvor man overførte suverenitet ut over ens egne landegrenser. I 1962 ble Grl. § 115 vedtatt.⁴¹⁴ Det fantes et behov for å kunne overføre suverenitet ut over Grl. § 26 andre ledd sin lovhjemmel. Grl. § 115 ble sett på som hjemmel for et norsk medlemskap i EU. I motsetning til Grl. § 26 andre ledd har Grl. § 115 et tilslutningskrav, og krever tre fjerdedels flertall. Suverenitetsoverføring etter Grl. § 26 andre ledd krever bare vanlig flertall. Det skilles mellom formell suverenitetsoverføring med hjemmel i Grl. § 115, og reell suverenitetsoverføring med hjemmel i Grl. § 26 andre ledd.⁴¹⁵

Mulige skranker for suverenitetsoverføring som avhandlingen har sett på er Grl. §§ 1, 25 og 88. Vi har sett at tolkningen av lovene er sentrale i spørsmålet om suverenitetsoverføring. Tolkningen av Grl. § 1 har endret seg de siste 200 årene. Selv om tolkningen har endret seg, regnet man Norge som selvstendig, selv om Norge var i union med Sverige. Norge var jo tross alt fritt innad. Etter første verdenskrig og i mellomkrigstiden ser man at synet på Norges suverenitet blir mer liberalt. Grunnloven § 1 skal hindre at Norge blir innlemmet i en ny stat, den skal ikke hindre Norge i å delta i internasjonale avtaler. Berg sier det på 1920-tallet skjer en endring i verdisynet i internasjonal politikk, og suverenitet er ikke lenger den verdien som står øverst. Forbundspakten etablerte et nytt syn på samarbeid mellom suverene stater. Grunnloven § 1 var heller ikke en skranke for at Norge kunne delta i FN. FN truet hverken Norges frihet, selvstendighet eller integritet. Folkeforbundet og FN viser oss at det er et nytt syn på tolkningen av Grl. § 1. Grunnloven skal tolkes basert på gjeldende suverenitetsoppfatning. En av oppfatningene i samtiden var at så lenge forpliktelsene var

⁴¹⁴ I 1962 var det Grl. § 93.

⁴¹⁵ Se denne avhandlingens punkt 4.2.

folkerettslige, og ikke statsrettslige, så er staten suveren. Suverenitetsbegrepet var i endring, og oppfatningen var at man kunne inngå omfattende avtaler så lenge det var for å bevare fellesskapets essensielle interesser.⁴¹⁶

Grunnloven § 25 ble som vi har sett, også drøftet som en mulig skranke for suverenitetsoverføring. Grunnloven § 25 første ledd var ikke en skranke for Norges deltakelse i NATO. Dette fordi det var utenfor paragrafens lovhjemmel. Grunnloven § 25 første ledd tredje punktum ble også drøftet. Her kom man frem til at det ikke var en skranke, fordi hensikten med bestemmelsen var å hindre at norske soldater ble brukt som leiesoldater. I 2001 ble det diskutert om Norge kunne sende styrker til Afghanistan. Det ble konkludert med at dette var mulig. Grunnloven skulle ikke hindre deltakelse i kollektive fredsopprettende, eller forsvarsoperasjoner. Her ble også Grunnloven tolket dynamisk.⁴¹⁷ I forbindelse med internasjonalt samarbeid, har spørsmålet om en felles domstol blitt reist. Grunnloven § 88, om at Høyesterett dømmer i siste instans, har blitt drøftet i forbindelse med dette. I senere tid har det også vært stort fokus på forholdet mellom Høyesterett og menneskerettighetene med den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Da det ble konstatert at Grl. § 88 sin opprinnelige oppgave var å skille Høyesteretts oppgaver fra Stortinget og Regjeringen sine oppgaver, ble det vurdert at § 88 ikke var en skranke. Det finnes likheter mellom menneskerettighetene og EØS-avtalen. De har forrang foran norsk lov, egne internasjonale domstoler, og Norge er forpliktet til å følge den dynamiske utviklingen. Rettspraksis utvikles derfor utenfor Norge og Høyesterett. Høyesterett får dermed en ny historisk rolle, med nye oppgaver og mange rettskilder.⁴¹⁸

Vurderingene som ble gjort rundt Grl. §§ 1, 25, 26, 88 og 115, viser oss en liberalisering i synet på nasjonal suverenitet og innhold i suverenitetsbegrepet. Et eksempel på dette, er at Grl. § 26 andre ledd har blitt tolket mer og mer utvidende. Det finnes færre faste rammer for suverenitetsoverføring for å sikre fred. Det blir annerledes definert enn før. Verdensfred blir satt over nasjonal suverenitet, men den nasjonale suvereniteten eksisterer fortsatt, hvis ikke hadde man ikke snakket om suverenitetsoverføring.

⁴¹⁶ Se denne avhandlingens punkt 4.3.

⁴¹⁷ Se denne avhandlingens punkt 4.4.

⁴¹⁸ Se denne avhandlingens punkt 4.5.

6.1.4. Hvilke innvirkninger på Norges suverenitet finner man i NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU?*

For å svare på hvordan Norges suverenitet påvirkes av EØS-avtalen, har avhandlingen valgt å forholde seg til utredningen NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor -Norges avtaler med EU*. Utredningen ble publisert i 2012, og gir en unik oversikt over Norge og EØS-avtalen. Man kan sette et spørsmålstegn ved valget om å se på denne utredningen, og ikke selve EØS-avtalen. Valget med å se på denne utredningen i stedet for å se på selve EØS-avtalen, ble tatt fordi den gir en bedre oversikt, og viser hvordan EØS-avtalen faktisk fungerer. EØS-avtalen er en dynamisk avtale, med mange nye rettsakter og avtaler siden inngåelsen av avtalen. Utredningen er den beste katalogiserte beskrivelsen av EØS-avtalens konsekvenser for Norge. Ved å anvende Krasners teori om ulike suverenitetstyper, gir avhandlingen et unikt innblikk i EØS-avtalens innvirkning og påvirkning på Norges suverenitet. Krasners suverenitetstyper fungerer som måleenheter, og kategorier som hjelper med å konkretisere EØS-avtalens innvirkning på Norges suverenitet. Avhandlingen knytter i kapittel 5 forbindelser mellom EØS-avtalens virkning i Norge, og ideen om Norsk suverenitet. Det er et forsøk på å vise sammenhenger mellom virkeligheten og ideene.

EØS-avtalen krever mer omfattende suverenitetsavståelse enn handelsavtalene fra 1973. Siden inngåelsen av EØS-avtalen har partsforholdet mellom EU og EFTA endret seg fra 12:7 til 27:3. EU har utvidet seg geografisk, og dette endrer maktforholdet og EFTA-landenes makt svekkes. EU legger til grunn en ensartet og dynamisk utvikling i samarbeidsområdet, noe som også Norge er forpliktet til å følge. EØS-avtalen er et samarbeid i utvikling, og den er dynamisk. Vi ser det er flere avtaler mellom Norge og EU etter år 2000. Dette markerer et skille i suverenitetsoppfatningen, og forholdet til EU. Norge ønsker en tettere tilknytning til EU. Det at partsforholdet er endret, svekker Norges internasjonale lovs suverenitet fra inngåelsen av avtalen, og frem til i dag. Det omfattende samarbeidet svekker også Norges kontroll over grensene sine. Dette svekker Norge interdependens suverenitet. Norges interdependens suverenitet påvirkes ved at Norge ikke lenger har full kontroll på aktivitetene ved ens egne grenser. Denne typen suverenitet handler bare om kontroll. I en sammenknyttet verden er det vanskelig å kontrollere de tanker og ideer som krysser landegrensene. På samme tid regulerer EØS-avtalen flyten av varer, tjenester, kapital og personer innenfor samarbeidsområdet. Norge har med andre ord inngått avtaler gjennom EØS-avtalen som går på bekostning av Norges westfalske suverenitet, for å kontrollere flyten over landegrensene. Norges interdependens suverenitet har blitt flyttet fra nasjonalt til overnasjonalt nivå. Norge kontrollerer fortsatt i en

viss grad sine egne grenser, samtidig er premissene for kontrollen flyttet til et overnasjonalt nivå.⁴¹⁹

Vi har sett at relevansvurdering av EFTA-sekretariatet kan gi EFTA-landene et større handlingsrom. EFTA-landene kan prøve å finne en løsning før man i hele tatt trenger å diskutere bruken av reservasjonsretten. Norge er tilknyttet om lag tre fjerdedeler av EU-samarbeidet, sett opp mot de EU-landene som er knyttet til alt. Norge er tilknyttet en stor andel av samarbeidet, uten å ha en formell form for påvirkning. Det er den formelle tilknytningen som måles, ikke den reelle.⁴²⁰ Reservasjonsretten skal styrke Norges suverenitet. Som avhandlingen viser, er det en økt vilje til å bruke reservasjonsretten. Norge varslet at de ville benytte seg av reservasjonsretten. Et regjeringsskifte gjorde at reservasjonsretten ble trukket tilbake i 2013. Dette viser økt misnøye med avtalens demokratiske underskudd, og påvirkningen på Norges suverenitet. Utvalget mener retten er formell og reell. Historien taler derimot for en reservasjonsrett som er en illusjon av suverenitet, med uante konsekvenser om den brukes. EØS-samarbeidet forutsetter at man alltid skal strekke seg så langt som mulig for å komme frem til en akseptabel løsning. Flere peker på at reservasjonsretten er vanskelig å bruke i praksis. Reservasjonsretten er en formell rett, men den er ikke nødvendigvis en reell rett. Det er et språk mellom den formelle og reelle retten. Reservasjonsretten styrker i utgangspunktet Norges indre suverenitet og Norges westfalske suverenitet. Samtidig som det svekker Norges internasjonale lovs suverenitet dersom Norge benytter seg av reservasjonsretten.⁴²¹

Det er et språk mellom Stortingets formelle og reelle kompetanse. Stortingets kompetanse til å lage og vedta lover har blitt forandret. Stortinget må vedta lover som er laget utenfor Stortinget, for å følge EU-retten. Samtidig kan ikke Stortinget vedta lover som er i strid med EU-retten. Dersom lovgivningen er i strid med EU-retten, må den endres eller fjernes. EØS-avtalen inneholder krav for hvordan EU-retten skal gjennomføres, den skal være klar, lojal og tydelig. Vi har sett at EØS-avtalen har overnasjonale trekk, og EU/EØS-området har føderative trekk, med en felles rettsorden og forrangsbestemmelse. Norge har også en tendens til å tolke bestemmelsene utvidende, som igjen gjør at Norge gir seg selv mindre handlingsrom og suverenitet. Inkorporeringen av EU-retten påvirker ikke bare Stortinget, men også domstolsapparatet og Høyesterett. Domstolene må følge tolkningen som blir utarbeidet av EFTA-domstolen, som skygger utviklingen i EU-domstolen. Høyesteretts oppgave som øverste

⁴¹⁹ Se denne avhandlingens punkt 5.2.

⁴²⁰ Se denne avhandlingens punkt 5.2.

⁴²¹ Se denne avhandlingens punkt 5.3.

rettsutvikler og som skal dømme i siste instans, er endret. Norges westfalske suverenitet påvirkes og svekkes av EØS-avtalen. Når EU er innblandet i interne maktstrukturer, svekkes den westfalske suvereniteten. EØS-avtalen påvirker Stortingets reelle kompetanse som lovgiver.⁴²²

Norge er underlagt omfattende intern og ekstern kontroll. Den interne kontrollen skjer i forvaltningen og domstolene. Den eksterne kontrollen foretas av ESA. ESA kontrollerer myndighetene og deres etterlevelse. Med EØS-avtalen og EFTA-domstolen legges det føringer for hvordan EU-retten skal tolkes i Norge. Ordningen har overnasjonale trekk på lik linje med EU-organene. Kontrollen av Norge som EFTA-land er veldig lik kontrollen av EU-land, og er minst like effektiv. Trygdeskandalen, eller NAV-skandalen illustrerte ESAs kontroll over hvordan Norge tolker EU-retten. Norges indre suverenitet svekkes da staten Norge ikke sitter på den øverste kontrollen av rettsreglene og utøvelsen av dem i Norge.⁴²³ Norges handlingsrom i EU er også svært begrenset når Norge ikke er medlem i EU. Vi har sett at det er urealistisk at Norge skal ha en reell påvirkning på beslutninger som tas i EU. EU har utviklet seg siden inngåelsen av EØS-avtalen, noe som har ført til et mer demokratisk EU innad, og et enda større demokratisk underskudd for tredjeland.⁴²⁴

Vi har sett at de fleste områder påvirkes av Norges avtaler med EU. Man kan omtale perioden som EØS-avtalens tidsalder. Makten skyves fra nasjonalt til overnasjonalt nivå, og utøves på overnasjonalt nivå når Norge er knyttet til avtalen. Samarbeidet omtales som så omfattende at det ikke er internasjonalt, men overnasjonalt. Vi har også sett at Norges formelle frihet er større enn den reelle, og man ser en omfattende maktforskyvning. Regjeringens makt styrkes på bekostning av Stortingets makt, og domstolen styrkes på bekostning av Stortinget og Regjeringens makt. Det omfattende demokratiske underskuddet som følger med EØS-avtalen, påvirker grunnleggende demokratiske prinsipper. EU bestemmer over områder som opprinnelig har vært innenrikspolitiske områder. Det pekes også på en rettsliggjøring, hvor domstolene får mer makt. Den westfalske suvereniteten forutsetter at utenforstående aktører ikke er innblandet i statens interne maktstrukturer. Her ser man at EØS-avtalen påvirker maktforhold innad i Norge og svekker Norges westfalske suverenitet.⁴²⁵

⁴²² Se denne avhandlingens punkt 5.4.

⁴²³ Se denne avhandlingens punkt 5.5.

⁴²⁴ Se denne avhandlingens punkt 5.6.

⁴²⁵ Se denne avhandlingens punkt 5.7.

Det at Norge overfører suverenitet og delegerer kontroll, svekker også den indre suvereniteten. Vi har også sett at Norge kontinuerlig overfører suverenitet til EU. Suverenitetsoverføring deles inn i formell suverenitetsoverføring etter Grl. § 115, og reell suverenitetsoverføring etter Grl. § 26 andre ledd. Norge overfører mest reell suverenitet, men har overført formell suverenitet ved to anledninger. Ved EØS-avtalens inngåelse i 1992 og ved EUs finanstilsyn i 2016. Det pekes på at Grunnloven og dets kompetanseregler endres ved hver suverenitetsoverføring, og dette uten vedtak om å endre Grunnloven. Norge prioriterer et tettere samarbeid med EU, over nasjonal suverenitet. Skillet mellom å bruke Grl. § 115 og Grl. § 26 andre ledd er kunstig og tilslørende. Stortingets rolle er svekket i perioden, og handlingsrommet som finnes, utnyttes ikke til det fulle potensialet.⁴²⁶

Som vi har sett, påvirker EØS-avtalen Norges ulike suverenitetstyper. På bakgrunn av dette kan man si at EØS-avtalen svekker både Norges indre suverenitet, westfalske suverenitet, og Norges interdependens suverenitet. Samtidig er det en suverenitetstype som styrkes av EØS-avtalen, Norges internasjonale lovs suverenitet. Internasjonal suverenitet handler om gjensidig anerkjennelse mellom stater. Norge får anerkjennelse gjennom internasjonalt samarbeid. EØS-avtalen styrker Norges internasjonale lovs suverenitet, samtidig som man ville fått enda mer internasjonal lovs suverenitet som EU-medlem. Da ville Norge blitt sett på som et likeverdig land, og ikke et tredjeland. Som avhandlingen peker på, inngår Norge avtaler som svekker den indre-, westfalske- og interdependens suverenitet, i håp om å styrke den internasjonale lovs suverenitet.

6.2. Konklusjon

6.2.1. Erfaringsrommet

Suverenitetsbegrepets semantiske innhold, Norges suverenitetsoverføringer og EØS-avtalens påvirkning på Norges suverenitet, etablerer erfaringsrommet til suverenitetsbegrepet. Erfaringsrommet sier oss noe om vårt syn på suverenitet i dag. Vi kan konkludere med at suverenitet er et levede begrep i forandring. Det vi har sett er et semantisk innhold i begrepet som oppfyller behov i samtiden. Det semantiske innholdet er preget av idealer knyttet til en suveren stat i samtiden. Behovet for en sterk suverenitet var essensielt på 1600-tallet. Etter første verdenskrig og frem mot vår tid, ser man andre behov. Behovet for samarbeid ble viktig for å sikre fred. Suvereniteten trenger ikke lenger å være absolutt. Det er ikke lenger idealet,

⁴²⁶ Se denne avhandlingens punkt 5.8.

eller behovet for begrepet. Man har behov for et suverenitetsbegrep som åpner for internasjonalt samarbeid på kryss av de territoriale landegrensene. Slik som EØS-avtalen, er også det semantiske innholdet i begrepet dynamisk og i utvikling. I erfaringsrommet finner vi også erfaringene rundt suverenitetsoverføring, og vurderingene som ble gjort. Det har vist oss at Grunnloven i likhet med suverenitetsbegrepet, er blitt tolket dynamisk med utgangspunkt i gjeldende behov. Grunnloven skulle ikke stå i veien for Norges deltakelse i internasjonalt samarbeid. Samtidig har vi sett at det finnes et spenningsforhold mellom norsk suverenitet, Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser.

EØS-avtalen påvirker Norges suverenitet. De ulike suverenitetstypene påvirkes på ulik måte. EØS-avtalen svekker i hovedtrekk Norges indre suverenitet, westfalske suverenitet og interdependens suverenitet. Samtidig forsøker man hele tiden å styrke Norges internasjonale lovs suverenitet. EØS-avtalen styrker denne suverenitetstypen, men et EU-medlemskap ville styrket Norges internasjonale lovs suverenitet ytterligere. Samtidig ville de demokratiske konsekvensene av EØS-avtalen vært mindre. Norge hadde hatt formelle rettigheter for deltakelse og stemmerett i EU. På samme tid kunne et medlemskap gitt Norge mindre makt og suverenitet over de delene av EØS-avtalen som har blitt holdt utenfor samarbeidet. Et EU-medlemskap kunne kanskje hatt større økonomiske kostnader enn dagens konstitusjonelle kostnader? EØS-avtalen er en gunstig økonomisk avtale, men med store konstitusjonelle kostnader. Så kanskje EØS-avtalen til tross for de konstitusjonelle kostnadene er det beste kompromisset for Norge? For de delene som er holdt utenfor samarbeidet med EU, er de områdene av norsk økonomi man ønsker å verne om. På disse områdene får Norge mer indre suverenitet enn ved et medlemskap. Samtidig gir EØS-avtalen Norge internasjonal lovs suverenitet. Norge er anerkjent av EU, og får et knippe rettigheter og plikter. Norge er en del av EU samarbeidet, men er samtidig et tredjeland. Norge har levd med kompromisset EØS-avtalen siden undertegnelsen i 1992. Kanskje det er på tide å utarbeide en bedre løsning, et nytt kompromiss? En løsning som baserer seg på verden og Norge i dag nesten 30 år senere.

Et fellestrekk med EØS-avtalen er spriket mellom det formelle og reelle. Det ser man på mange områder. Den formelle friheten, altså suvereniteten er større enn den reelle. Selv om deler av Norges suverenitetstyper har blitt svekket av EØS-avtalen, betyr ikke det at Norge ikke er en suveren stat. Suvereniteten bygger på vår oppfatning og vårt behov for en sterk stat. Behovet i nåtiden er et fleksibelt suverenitetsbegrep som verner om staten, men også om fellesskapets kollektive interesser. Vi ser også at de beslutningene som man i utgangspunktet skulle tro var juridiske avveiinger og vurderinger, er politiske beslutninger. Norge er fanget i

EØS-avtalen, samtidig som Norge er mer suverene enn medlemsland. EØS-avtalen binder Norges suverenitet på noen områder, men ikke på alle områder.

Ideene former det semantiske innholdet i begrepene. På lik linje former den virkelige verden innholdet i begrepene, og ideene rundt begrepene. Det er et dynamisk forhold mellom samtid, behov og suverenitetsdefinisjonen. Når man har stater med halvsuverenitet, føderale stater som Tyskland og USA, påvirker dette igjen synet på suverenitet og definisjonen av suverenitet. Samtiden putter nødvendig innhold inn i en definisjon, og former den slik at den er i overensstemmelse med virkeligheten. Det er en dynamisk utvikling av suverenitetsbegrepet på lik linje med EU-retten og EØS-samarbeidet. Suverenitetsbegrepets definisjon beror på omfanget av Norges internasjonale forpliktelser. Suverenitet er noe alle stater som ikke er underlagt andre stater, har og er. Kanskje internasjonal lovs suverenitet er den mest ettertraktede og attraktive typen suverenitet i dagens samfunn?

Man kan konkludere med at Norge er en suveren stat. EØS-avtalen har store konstitusjonelle kostnader, men de demokratiske kostnadene er mer alvorlige. Suvereniteten er dynamisk, den tilpasser seg samtiden, og behovene. De demokratiske grunnprinsippene om representasjon og deltakelse er ikke like tilpasningsdyktige. De demokratiske kostnadene er størst.

6.2.2. Forventningshorisont

Basert på erfaringsrommet kan vi prøve å si noe om forventningene fremover. Suverenitetsbegrepet er og blir et begrep med et semantisk innhold i endring. Det semantiske innholdet i suverenitetsbegrepet inneholder ideer om suverenitet. Disse ideene er i endring og påvirkes av behovene fremover. Suverenitetsbegrepet er ikke i oppløsning, og suverenitet er og blir et viktig ideal for stater fremover. Internasjonal lovs suverenitet har blitt mer fremtredende, og man kan forvente at stater, inkludert Norge vil fortsette å inngå avtaler for å styrke sin internasjonale lovs suverenitet. Forventningen er at Norge, slik som man har gjort de siste årene, prøver å knytte enda tettere bånd til EU.

Dersom Norge fortsetter med EØS-avtalen, kan man forvente at mer suverenitet blir overført fra nasjonalt til internasjonalt nivå. EU kommer til å fortsette å utvikle seg, og Norge står på utsiden som tredjeland og må følge utviklingen, men uten innflytelse. Det er en forventning om at kompetansereglene i Grunnloven fortsetter å bli påvirket. Man kan forvente at de demokratiske og konstitusjonelle kostnadene blir større med tiden. Samtidig kan man fortsatt forvente at Norge er en suveren stat.

Det er viktig med kunnskap rundt EØS-avtalen. Det har flere ganger blitt poengtert at kunnskapen rundt Norges forhold til EU må økes. Dersom man klarer å få til et kunnskapsløft i samfunnet, vil de positive sidene og negative sidene rundt EØS-avtalen komme frem, og bli diskutert. En stor diskusjon vil mest sannsynlig føre til en endring i Norges tilknytningsform til EU. EØS-avtalen har mistet oppslutning i folket. Det er en økt vilje til å ta i bruk reservasjonsretten. Valgkampen høsten 2021 setter igjen søkelys på kompromisset, EØS-avtalen. Kompromisset og overgangsordningen som EØS-avtalen representerer, var ment som en midlertidig avtale, men har regulert Norges tilknytning til EU siden 1992.

I fremtiden kan man forvente en endring i Norges tilknytning til EU. I perioden har Norges påvirkningskraft blitt svekket, og det er langt flere avtalepartnere. Premissene i det internasjonale samfunnet har endret seg. Man kan dermed forvente en ny evaluering av EØS-avtalen. Kanskje man kan komme frem til nye og bedre løsninger for Norge, og demokratiet? Utfordringen med EØS-avtalen er at det er et kompromiss. En stor diskusjon, hvor man får innsikt i situasjonen er man ikke tjent med, med mindre man ønsker en endring i tilknytningsformen. EØS-avtalen er en økonomisk motivert avtale med konstitusjonelle og demokratiske konsekvenser. EU er ikke bare et økonomisk fellesskap, men også et idé- og verdi-fellesskap. EU-retten er ment til å støtte opp om folket og deres rettigheter, og ikke en sterk statssuverenitet. Det ideologiske grunnlaget er likhet for alle mennesker innenfor EU/EØS-området. Man kan si at EU/EØS-området støtter opp om borgerne, og styrker dem, i motsetning til statssuvereniteten. En av grunnverdiene i EU er homogenitet, likhet. Kanskje man ikke kan klare å få til en avtale som både verner om de økonomiske interessene, og det norske demokratiet? Kanskje de konstitusjonelle kostnadene er prisen man betaler for de økonomiske godene?

Er det noe som er sikkert, så er det at det er vanskelig å si noe sikkert om fremtiden. Men at Norge kommer til å fortsette å være en suveren stat, til tross for de internasjonale bindingene, er ganske sikkert. Enten Norge går i retning av en løsning som Sveits har, et kompromiss som EØS-avtalen, eller EU-medlemskap. For en tilknytning til EU må Norge ha. Suverene stater er fortsatt et premiss, og grunnsteinene i internasjonal politikk. EU er tross alt en sammenslutning av suverene stater. Det essensielle spørsmålet er hva man i fremtiden kommer til å legge av semantisk innhold i begrepet suverenitet, og ikke om Norge er en suveren stat. Kanskje EØS-avtalen er markedsøkonomiens og menneskerettighetenes seier, og statssuverenitetens tap?

6.3. Videre forskning

Det finnes allerede forskning om EØS-avtalen og Norges tilknytning, og ingen forskning foregår i et vakuum. Avhandlingen har prøvd å knytte sammen ideen om suverenitet, og de reelle konstitusjonelle forholdene rundt EØS-avtalen. Avhandlingen har prøvd å peke på konsekvensene EØS-avtalen har for Norsk suverenitet. Utredningen *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU*, som analysen baserer seg på, er fra 2012. Utredningen gir en oversikt, men vurderer ikke alternative løsninger. Det begynner å bli en stund siden 2012. Kanskje det er på tide med en ny utredning? En utredning som setter søkelys på de konstitusjonelle kostnadene av EØS-avtalen, den demokratiske påvirkningen, og ikke minst ser på mulige løsninger. Det kan være en ny type avtale, en revisjon av EØS-avtalen eller andre løsninger. Kanskje Norge trenger en mer omfattende utredning enn den som foreligger i *Hurdalsplattformen*? Kanskje tiden er moden for en ny vurdering av Norges forhold til EU, og revurdere spørsmålet om medlemskap?

Norge overfører stadig mer suverenitet fra nasjonalt til overnasjonalt nivå. Grunnloven er fra 1814. I 1931 ble Grl. § 26 andre ledd tatt inn i Grunnloven, for å skape overenstemmelse mellom den etablerte praksisen for suverenitetsoverføring og Grunnloven. Grunnloven har blitt revidert, men kanskje det er på tide å se på en mulig ny Grunnlovsrevisjon? Hvordan kan Grunnloven endres slik at den er i samsvar med virkeligheten? Eller trenger man å endre Grunnloven? Kanskje det er den etablerte praksisen man skal forandre? Dette kan være et område å intensivere forskningen på.

Miljøspørsmål er og blir viktige fremover. Miljø er blitt en menneskerett i Norges Grunnlov med Grl. § 112. FNs menneskerettighetsråd har vedtatt at de anerkjenner retten til et sunt og bærekraftig miljø, som en universell rett. Suverenitet og miljøvern kan være et aktuelt tema å forske videre på. Man har avtaler om utslipp, men hva med naturressurser, og da spesielt vannressurser? Hvordan skal man fordele disse ressursene? Skal de være underlagt nasjonal suverenitet, eller være et kollektivt gode som blir regulert på et overnasjonalt nivå? Miljø som menneskerett, og forholdet mellom nasjonal suverenitet og overnasjonale organer kunne vært interessant å forske videre på. Vil problemstillinger rundt miljø tvinge frem nye overnasjonale forbindelser?

Et annet forskningstema, kunne vært og sett på brexit og erfaringene i Storbritannia. Er en sterk statlig suverenitet et ideal? Er trenden i ferd med å snu? Blir det bedre for staten å stå utenfor EU enn innenfor? Er en folkeavstemning den beste måten å avgjøre statens utenrikspolitikk på? Spesielt om borgene ikke kan se hele bildet. Innbyggerne bestemmer, men blir resultatet best for staten eller innbyggerne?

Uavhengig av hvilket synspunkt man har på problemstillingene rundt EU-medlemskap og EØS-avtalen, viser denne avhandlingen at det er mange problemstillinger som kan drøftes videre. Det er behov for økt kunnskap rundt EØS-avtalens virkemåte, og en ny gjennomgang av alternative løsninger. EØS-avtalen og EU er i endring. Dersom man skal klare å utnytte handlingsrommet innenfor eksisterende avtale, er det viktig med oppdatert kunnskap om utviklingen i EU og EØS-området. Norge er et av tre EØS-land. Dette illustrerer at dersom man skal finne den beste løsningen for Norges tilknytning til EU, må forskningen foregå med de norske interessene i sentrum. De norske interessene må være utgangspunktet for en drøfting rundt alternative tilknytningsformer til EU.

7. Litteraturliste

7.1. Offentlige dokumenter og rapporter

- Hurdalsplattformen (2021). *Hurdalsplattformen: FOR EN REGJERING UTGÅTT FRA ARBEIDERPARTIET OG SENTERPARTIET: 2021-2025*. Arbeiderpartiet & Senterpartiet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- Meld. St. 5 (2012-2013). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-5--20122013/id704518/?ch=1>
- Norges Høyesterett: HR-2021-417-P, (sak nr. 20-072085SIV-HRET), «Anke over Borgarting lagmannsretts kjennelse 18. mars 2020», (Domstol.no, avsagt 01.03.2021, lokalisert 07.11.2021).
<https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2021/hr-2021-417-p.pdf>
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/?ch=1>
- NOU 2020: 9. (2020). *Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdslovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-9/id2723776/?ch=1>
- St. meld. nr. 89. (1951). *Grunnloven og Norges deltakelse i internasjonale organisasjoner*. Justis- og politidepartementet.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1951&paid=2&wid=c&psid=DIVL907>

- St.prp. nr. 33 (1920). *Om innhentelse av Stortingets samtykke til at Norge tiltrer den for Folkenes Forbund vedtatte pakt som inneholdes i Versaillestraktaten av 28. juni 1919 : Utenriksdepartementets innstilling av 13. februar 1920, som er bifalt ved kongelig resolusjon av samme dag*, Oslo.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Storingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1920&paid=2&wid=a&psid=DIVL999&pgid=a_0545

7.2. Lover

- EØS-avtalen. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1>
- EØS-avtalen Artikkel 1. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a1>
- EØS-avtalen Artikkel 3. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a3>
- EØS-avtalen Artikkel 7. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a7>
- EØS-avtalen Artikkel 102. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a102>
- EØS-avtalen Artikkel 120. (1992). *EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*. (AVT-1992-05-02-1). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/avtale/avt-1992-05-02-1/a120>

- ODA. (1992). *Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol, med protokollene 1 – 7.* (02-05-1992 nr 2 Multilateral). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/traktat/1992-05-02-2>
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov.* (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17>
- Grunnloven § 1. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov.* (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§1>
- Grunnloven § 25. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov.* (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§25>
- Grunnloven § 26. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov.* (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§26>
- Grunnloven § 88. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov.* (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§88>
- Grunnloven § 96. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov.* (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§96>
- Grunnloven § 97. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov.* (LOV-1814-05-17). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§97>

- Grunnloven § 100. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17).
Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§100>
- Grunnloven § 112. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17).
Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§112>
- Grunnloven § 115. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17).
Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn/§115>
- Grunnloven § 121. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17).
Lovdata.no.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§121>

7.3. Litteratur

- Almlid, Geir K. & Reitan, Jon: *Historie og Demokrati: norsk historie etter 1900 – for demokratiets fremtid*, Fagbokforlaget (Bergen, 2021).
- Backer, Inge Lorange: «Plenumsdommen i klimasøksmålet», *Lov og Rett*, 03 (Volum 60) (2021), s. 135-158.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-03-03>
- Bekkedal, Tarjei: «Suverenitet og samarbeid – Grunnlovens skranker for delegasjon av statsmakt», *Kritisk juss*, 01 (Volum 42) (2016), s. 3-37.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2016-01-02>
- Berg, Roald: *Norsk utanrikspolitikk etter 1814*, Det Norske Samlaget (Oslo, 2016).

- Dunning, William A.: «Jean Bodin on Sovereignty: With some Reference to the Doctrine of Thomas Hobbes.», *Political Science Quarterly*, No. 1 (Volum 11) (1896), s. 82-104.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/2139603.pdf>
- Eriksen, Erik Oddvar: «Folkestyrets vanmakt eller en selvbeskadiget demokratisk prosedyre?», *Det norske paradoks: om Norges forhold til Den europeiske union*, Eriksen, Erik Oddvar & Fossum, John Erik (red.), Universitetsforlaget (Oslo, 2014), s. 23-41.
- Grimelid, Ane: «Menneskerettigheter i EØS-retten: Suverenitet og harmonisering», (Masteroppgave, Universitetet i Oslo, publisert 10.05.2005).
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/20454/MenneskerettigheterixExS-retten.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Grindheim, Jan Erik: «Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU Norges offentlige utredninger 2012:12: Oslo: Utenriksdepartementet 2012», *Internasjonal Politikk*, 03 (Volum 70) (2012), s. 403-411.
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-5580-2012-03-10>
- Holmøyvik, Erik: «Grunnlova § 93 og læra om «lite inngripende» myndighetsoverføring i lys av nyare konstitusjonell praksis», *Lov og Rett*, 08 (Volum 50) (2011), s. 447-471.
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-2011-08-02>
- Holmøyvik, Erik: ««Sikker konstitusjonell praksis»? – Grunnlova og Noregs avtaler om suverenitetsoverføring», *Nytt norsk tidsskrift*, 02 (Volum 30) (2013).
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2013-02-02>
- Høgberg, Benedikte Moltumyr: «EØS-rettens betydning for norsk statsrett», *Jussens Venner*, 03 (Volum 43) (2008), s. 159-178.
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-2008-03-01>

- Jackson, Robert: *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge University Press (Cambridge, 1990).
- Jordheim, Helge: «Inledning», *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik*, Koselleck, Reinhart, Bokförlaget Daidalos AB (Göteborg, 2004), s. 9-21.
- Jordheim, Helge: *Lesningens vitenskap: utkast til en ny filologi*, Universitetsforlaget (Oslo, 2001).
- Kinander, Morten: «Thomas Hobbes, Marx Weber og den moderne forvaltningsretten», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 02 (Volum 132) (2019), s. 95-131.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3096-2019-02-01>
- Koselleck, Reinhart: *Erfarenhet, tid och historia. Om historiska tiders semantik*, Bokförlaget Daidalos AB (Göteborg, 2004).
- Krasner, Stephen D.: «Sovereignty and its discontents», *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*, Routledge (London, 2009), s. 179-210.
<https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.uis.no/lib/uisbib/detail.action?docID=425535>
- Langeland, Nils Rune: «§88», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021), s. 835-854.
DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-105>
- Lyngra, Magnus Kleppe: «EØS-avtalens påvirkning på Norges suverenitet: Hvordan, i hvilken grad og var noen klar over implikasjonene?», (Masteroppgave, Universitetet i Tromsø, publisert mai 2015).
<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/7918/thesis.pdf;jsessionid=05EB0DB84789C2784345C2A417057372?sequence=2>

- Malterud, Tore Chr.: «Reservasjonsretten i EØS; norsk illusjon eller europeisk realitet?», *Stat & Styring*, 03 (Volum 26) (2016), s. 58-61.
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2016-03-18>
- Mestad, Ola: «NATO og suvereniteten 1949-1951», *Selvstendig og beskyttet, Det stormaktgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*, Berg, Roald (Red.), Fagbokforlaget (Bergen, 2008), s. 114-135.
- Mestad, Ola: «Suvereniteten tilbakegitt det norske folk ved Kieltraktaten – det oversedde natur- og statsrettsgrunnlaget for norsk sjølvstende og grunnlov i 1814», *Historisk Tidsskrift*, 01 (Volum 93) (2014), s. 35-65.
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2944-2014-01-03>
- Mestad, Ola: «§1», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021a), s. 59-76.
DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-005>
- Mestad, Ola: «§115», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021b), s. 1275-1304.
DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-142>
- Mestad, Ola & Skodvin, Knut Einar: «§26», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021), s. 380-393.
DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-036>
- Oppenheim, Lassa, F.: *International law. A Treatise. Volume I (of 2) Peace. Second edition*, HardPress Publishing (London, 1912).
EBook #41046, Gutenberg Ebook (publisert 16.08.2012).
<https://www.gutenberg.org/files/41046/41046-h/41046-h.htm>
- Ruud, Morten & Ulfstein, Geir: *Innføring i folkerett*, Universitetsforlaget (Oslo, 2006).

- Sejersted, Fredrik: «Suverenitet og samarbeid i 2014», *Internasjonal Politikk*, 03 (Volum 72) (2014), s. 414-424.
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2014-03-09>
- Skodvin, Knut Einar: «§25», *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo, 2021), s. 363-379.
DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215054179-2021-035>
- Strayer, Joseph R.: *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton University Press (Princeton, 1970).
- Svendsen, Øyvind: «Utenriks- og sikkerhetspolitiske holdninger i valgåret 2021», *NUPI rapport*, 8 (2021).
<https://www.nupi.no/nupi/Publikasjoner/CRISTin-Pub/Utenriks-og-sikkerhetspolitiske-holdninger-i-valgaaret-2021>
- Sverdrup, Ulf, Svendsen, Øyvind & Weltzien, Åsmund: «Holdninger til EØS-avtalen etter 25 år: Stor oppslutning, men liten kunnskap», *Internasjonal Politikk*, Nr 4 (Volum 77) (2019), s. 366-377.
DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1983>
- Ulfstein, Geir: «Internasjonale domstoler i konstitusjonelt perspektiv», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 01 (Volum 28) (2011), s. 38-48.
DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2011-01-05>

7.4. Nettsider

- Elden, John Christian: «Legalitetsprinsippet», (Snl.no, oppdatert 03.11.2021, lokalisert 13.11.2021).
<https://snl.no/legalitetsprinsippet>

- Helgesen, Jan E.: «Suverenitet», (Snl.no, oppdatert 12.02.2021, lokalisert 13.11.2021).
<https://snl.no/suverenitet>
- Regjeringen.no: «Internasjonale klimaforhandlinger», (sist oppdatert 05.10.2021, lokalisert 17.11.2021).
<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/de-internasjonale-klimaforhandlingene/id2741333/>
- Regjeringen.no: «Tredje postdirektiv», (EØS-notatbasen, publisert 22.06.2020, lokalisert 10.11.2021).
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/apr/tredje-postdirektiv/id2433636/%20>
- Stortinget.no: «Myndighetsoverføring og EU: Faktaark fra stortingsbiblioteket», (Stortinget.no, oppdatert juni 2021, lokalisert 13.11.2021).
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/faktaark_myndighetsoverforing.pdf
- United Nations: «The right to a clean and healthy environment: 6 things you need to know», (UN News: Global perspective Human stories, publisert 15.10.2021, lokalisert 12.11.2021).
<https://news.un.org/en/story/2021/10/1103082>
- Wikipedia: «Suverenitet», (Wikipedia.no, lokalisert 20.02.2018).
<https://no.wikipedia.org/wiki/Suverenitet>