

FOKUS: ARVEN ETTER SØREIDE

«Et skjebnefellesskap» – europapolitikken under Søreide

Lise Rye* & Kristine Graneng

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – NTNU

Sammendrag

I denne artikkelen undersøker vi europapolitikken i Ine Eriksen Søreides periode som utenriksminister. Med utenriksministerens egne redegjørelser for Stortinget som viktigste kilde, viser artikkelen hvordan europapolitikken under Søreide var preget av både kontinuitet og brudd. Søreide viderefremmet forjengernes budskap om et samarbeid basert på både interesser og felles verdier, men hun tilla samtidig forholdet til EU større vekt. Artikkelen viser også at Søreides fremstilling av handlingsrommet i Norges forhold til EU skilte seg markant fra Stoltenberg II-regjeringens vekt på reservasjonsretten. Vi viser også hvordan forståelsen av EU og handlingsrommet innenfor Norges tilknytning kan belyse trygdeskandalen.

Nøkkelord: EU · Norge · EØS-avtalen · handlingsrommet · trygdeskandalen

Tre måneder etter at Ine Eriksen Søreide overtok som utenriksminister ble posten som europaminister avvirket og det overordnede ansvaret for EU- og EØS-saker overført til Søreide. Tidligere vurderinger av norske utenriksministres europapolitikk i *Internasjonal Politikk* har lagt vekt på hvordan handlingsrommet er begrenset av det institusjonelle rammeverket (Haugevik & Græger, 2017; Stie, 2013). I Søreides periode var dette rammeverket det samme: en omfattende tilknytning som ikke gir rom for deltakelse i EUs beslutningsprosesser. I den sammenheng gir det større grunn å spørre hvordan den internasjonale og nasjonale konteksten la føringer for europapolitikken.

*Kontaktinformasjon: Lise Rye, e-post: lise.rye@ntnu.no

©2023 Lise Rye & Kristine Graneng. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Rye, L. & Graneng, K. (2023). «Et skjebnefellesskap» – europapolitikken under Søreide. *Internasjonal Politikk*, 81(1), 38–48. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v81.4143>

I årene etter 2013 satte nye hendelser den internasjonale dagsordenen: Russlands annektering av Krym, flyktningskrisen, Paris-avtalen, brexit og Donald Trumps presidentskap. Nedbyggingen av rettsstat og demokrati i flere EU-land fortsatte. Jeløya-plattformen, fra januar 2018, speilet denne utviklingen, i form av flere og mer konkrete europapolitiske målsettinger enn de vi finner i Sundvolden-plattformen fra 2013. Nye mål inkluderte deltakelse i EUs forsvarssamarbeid, deltakelse i utvikling av felleseuropeiske løsninger for justis, migrasjon og klima, ivaretagelse av norske interesser i forbindelse med brexit og aktiv støtte til EUs politikk om rettsstatsprinsipper i Europa (Regjeringen, 2018b). Men Søreide måtte også forholde seg til nye hendelser i sin periode som utenriksminister. Den mest fremtredende var covid-19-pandemien.

På hjemmebane måtte Søreide forholde seg til en bred koalisjon av samarbeidspartnere. Solberg-regjeringen støttet seg på et flertall i Stortinget bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. I disse partiene var det bred støtte for EØS-samarbeidet og den eksisterende tilknytningen til EU. Til tross for flere vekslinger i regjeringssammensetningen lå hovedlinjene i europapolitikken fast. Jeløya- og Granavolden-plattformene sa begge at EØS-avtalen og de øvrige avtalene med EU fortsatt skulle være ramme for Norges forhold til Europa, at regjeringen ville arbeide for forbedringer innenfor EØS-avtalens rammeverk, og at regjeringen skulle føre en aktiv europapolitikk som tok sikte på å øke norsk innflytelse over beslutninger som påvirket Norges interesser (Regjeringen, 2018b; Regjeringen, 2019a).

Dette var den sentrale internasjonale og nasjonale konteksten for Søreides europapolitikk. I denne artikkelen undersøker vi europapolitikken under Søreide slik hun selv presenterte den i sine halvårlige redegjørelser om EU- og EØS-saker. Vårt fokus er på forholdet til EU, ikke europapolitikk i bred forstand.

Diskursive tilnærminger kan benyttes for å påvise kontinuitet og brudd. De gir innsikt i strategier som aktører benytter for å overbevise og rettferdiggjøre, og de kan avdekke underliggende ideer og kausale sammenhenger (Hansen & Wæver, 2002; Schmidt, 2008). Med det som utgangspunkt ønsket vi å undersøke om Søreides fremstilling av europapolitikken skilte seg fra tidligere utenriksministres fremstillinger, gitt konteksten. Vi innleder artikkelen med et overblikk over hvordan Søreide presenterte EU-samarbeidet. Vi finner at Søreide vektla bredden i Norges samarbeid med EU mer enn sine forgjengere, og at hun også tilla samarbeidet med EU større betydning enn det andre har gjort før henne. I artikkelens andre del vender vi oss mot en gjenganger i norsk europadebatt og ser på Søreides syn på handlingsrommet. Vi viser hvordan hennes fremstilling av handlingsrommet skilte seg markant fra Stoltenberg II-regjeringens vekt på reservasjonsretten, og hvordan dette synet kom til uttrykk i ideer om hvordan handlingsrommet skulle benyttes i praksis, ute og hjemme. Til sist retter vi oppmerksomheten mot trygdeskandalen, som kan betraktes både i lys av ideer om EU-samarbeidet generelt, og som et utslag av oppfatninger om det norske handlingsrommet spesielt.

Et bredere bilde – Søreides fremstilling av EU-samarbeidet

I sin gjennomgang av europapolitikken under Børge Brende, peker Haugevik og Græger (2017) på hvordan hendelser som flyktningkrisen og Russlands annektering av Krym, løftet europapolitikken på den politiske dagsorden (s. 226). Denne utviklingen fortsatte i Søreides periode, drevet frem av gamle og nye faktorer som økt internasjonal spenning, fortsatt rettsstatsforvitring i flere EU-land, forhandlingene med Storbritannia og utbruddet av covid-19-pandemien. Mot dette bakteppet tegnet Søreide bildet av EU-samarbeidet som *viktigere enn før*, og som *stadig tettere vevet sammen*. Begrunnelsene er flere. Den eskalerende handelskonflikten mellom USA og Kina, gjør det, for eksempel, «enda viktigere» for Norge, som «har bygget sin velferd på handel med andre land», «å hegne om avtalen med vårt suverent største marked» (Søreide, 2018b, s. 3–4). Covid-19-pandemien gjør EUs innsats for globalt samarbeid og støtte til nærområdene «viktigere enn noensinne, også for oss» (Søreide, 2020a, s. 8). Søreide beskriver Norge som «helt avhengig» av at etterspørselen i våre viktigste eksportmarkeder tar seg opp igjen (Søreide, 2020a, s. 9), og samarbeidet med EU som «avgjørende» for vår nasjonale håndtering av pandemien (Søreide, 2021).

Søreide underslår ikke de sterke politiske motsetningene innad i EU-samarbeidet. Hovedbildet er likevel at behovet for felles løsninger har gitt «større samhold enn på lenge» (Søreide, 2020b, s. 3). Innenfor denne rammen beskriver Søreide et EU hvor politikkområder veves tettere sammen. Hun viser hvordan EU-landenes ambisjon om europeisk suverenitet, eller strategisk autonomi, ikke lenger handler om sikkerhetspolitikk alene, men «vel så mye om økonomi og handel» (Søreide, 2020b, s. 2). Den grønne given er på sin side både en «vekststrategi», en «sektorovergripende plan for å gjøre Europa til verdens første klimanøytrale kontinent innen 2050», et «solidaritetsprosjekt» og «en plattform for EUs klimadiplomati globalt» (Søreide, 2020b, s. 7). Den er også et bidrag til å «posisjonere Europa i den økonomiske og strategiske konkurransen om internasjonalt lederskap og som forsvarer av multilateralt samarbeid» i en situasjon preget av økende stormaktrivalisering (Søreide, 2020b, s. 7).

Når Søreide beskriver samarbeidet med EU som «et verktøy i norsk innenrikspolitikk», og forholdet mellom Norge og EU som et «interesse- og verdifelleskap» (Regjeringen, 2018a, s. 3), er det i tråd med hvordan norske regjeringer og politikere på ja-siden har fremstilt europapolitikken over tid.¹ Når Søreide peker på at «alle de store utfordringene i det norske samfunnet har en europeisk dimensjon» (Regjeringen, 2018a, s. 3), går hun samtidig lenger enn det forgjengerne har gjort i å understreke bredden i Norges samarbeid med EU. Budskapet om at europapolitikken er viktigere enn før forsterkes av omtalen av Norge og EU som et *skjebnefellesskap*, hvor «Norges sikkerhet, frihet og velferd avhenger av at Europa som helhet utvikler seg i en positiv retning, på en måte som gagnar fremtidige generasjoner»

¹ Se for eksempel Solberg-regjeringens første strategi for samarbeidet med EU (2014–2017). For eldre eksempler, se Rye (2019).

(Regjeringen, 2018a, s. 3). Oppsummert beskriver Søreide et EU som er viktigere for Norge enn før. Hun begrunner dette med at verden utenfor EU har endret seg, og at EU har utviklet seg som svar på internasjonale utfordringer.

«Å påvirke, ikke motsette seg» – Søreides syn på handlingsrommet

Utviklingen i Europa preget ikke bare Søreides og regjeringens fremstilling av EU og EØS. Den preget også Søreides syn på hvordan Norge skulle forholde seg til denne utviklingen, både opp mot EU og på hjemmebane. Det er tydelig i Søreides redegjørelser at det europapolitiske handlingsrommet ikke er en gitt størrelse, og at det finnes ulike måter å forstå og bruke handlingsrommet på som har betydning for norsk europapolitikk.

I sin vurdering av Støres periode, viser Stie (2013) hvordan reservasjonsretten var et sentralt punkt i Stoltenberg II-regjeringens ambisjon om en aktiv europapolitikk (s. 398). Søreides beskrivelse av handlingsrommet står i direkte motsetning til denne forståelsen. Behovet for et forutsigbart multilateralt system, basert på felles og enhetlige regler, er et gjennomgående budskap i Søreides redegjørelser. Budskapet er et svar både på forhandlingene om britenes vilkår for å gå ut av EU og den demokratiske tilbakegangen i flere av EUs medlemsland², og et svar som legger føringer for forståelsen av handlingsrommet til Norge. Hun påpeker at «for regjeringen betyr det å bruke handlingsrommet å påvirke, ikke primært å motsette seg regelverket når det er vedtatt i EU» (Søreide, 2019b, s. 3). Dermed definerer hun det norske handlingsrommet som de prosessene som skjer i forkant av vedtak i EU og i etterkant av vedtak, når EU-rett skal gjennomføres i Norge. Det er en beskrivelse av handlingsrommet som legger til grunn aksept for vedtatte regler i EU-systemet som sentralt for et velfungerende forhold (se også Søreide, 2018b, s. 4). Det er interessant at denne beskrivelsen av handlingsrommet ikke synes å ha vært til stede i Brendes utenrikspolitiske redegjørelser. Samtidig, gitt at vi har valgt å fokusere på redegjørelsene om EU/EØS, er det mest nærliggende å sammenligne med disse. Men heller ikke hos europaministrene, som alle var fra samme parti som Søreide, finner vi en uttalt forståelse av handlingsrommet som tilsvarer Søreides. Dette virker altså å være en ny utvikling.

Redegjørelsene forteller oss ikke bare om det prinsipielle synet på handlingsrommet. De gir også innsikt i Søreides ideer om hvordan handlingsrommet bør omsettes i praksis. Selv om en gjennomgang av diskursen ikke er tilstrekkelig for å gi oss et helhetlig bilde av hva som er praksis, gir den en pekepinn på hva som blir ansett som viktig. Når vi har undersøkt hvilke ideer om handlingsrommet som kommuniseres i Søreides redegjørelser, har vi skilt mellom vurderinger og tiltak som er eksternt rettet – i møte med aktører i EU – og internt rettet – i debattene rundt innføring av vedtatt EU-rett hjemme i Norge. Selv om dette er prosesser som spiller

² Søreide svarer med dette også direkte på debatten om en ny tilknytningsform for Norges forhold til EU, som fikk fornyet kraft umiddelbart etter brexit-avstemningen (Fossum & Vigrestad, 2021).

inn i hverandre, mener vi det gir mening å sette et slikt skille for bedre å forstå hvordan ulike perspektiver på handlingsrommet også kan føre til ulik praksis. Mens tilnærmingen overfor EU-aktører i denne perioden synes å være mest påvirket av ytre omstendigheter, vil vi påstå at det først og fremst er på hjemmebane vi ser de store politiske forskjellene mellom Søreides og Stoltenberg II-regjeringens perspektiv på handlingsrommet.

Hensikten med den aktive europapolitikken i møte med EU, slik det fremstår hos Søreide, er i hovedsak tre ting: å *informere*, å *sikre deltakelse* og å *medvirke*. Betydningen av å informere om hva de eksisterende avtalene med EU innebærer er særlig tydelig når Søreide gjengir situasjonen som oppsto våren 2020, da importen av smittevernutstyr til Norge fra EU ble stanset. Søreide uttalte da at «i situasjoner hvor EU har behov for å iverksette raske tiltak, ser vi noen ganger at vi kan bli glemt» (Søreide, 2020a, s. 3). Regjeringens vurdering var altså at EUs tiltak ikke var i tråd med EØS-avtalen, og at det var et behov for å stadig opplyse EU om rettighetene som ligger i Norges avtaler med EU. Arbeidet for å sikre deltakelse ser vi i forbindelse med utvikling av nye samarbeid i EU. Ønsket om deltagelse i Det europeiske forsvarsfondet (EDF) viser tydelig hvordan det ikke er gitt at Norge er sikret adgang til deltagelse i nytt EU-samarbeid. Til sist, ambisjonen om å medvirke i utforming av ny politikk ser vi både på områder der Norge deltar og ikke deltar formelt gjennom avtaler med EU. Et eksempel på det første finner vi på arbeidslivsområdet, hvor utenriksministeren er tydelig på at EUs forslag om et minstelønnsdirektiv ikke er i Norges interesse (Søreide, 2019b, s. 9). Et eksempel fra et område på utsiden av EØS-avtalen er situasjonen som oppsto i 2018, da EU vurderte beskyttelsestiltak for stål og aluminium som svar på amerikanske handelshindringer. Norge deltar ikke i EUs tollunion, og kunne derfor blitt omfattet av slike tiltak (se Søreide, 2018a, s. 9).

Det mest interessante er, gitt rammene for vår undersøkelse, hvordan Søreide la vekt på de uformelle kanalene for informasjons- og medvirkningsarbeid opp mot EU, og hvem Søreide identifiserte som sentrale samarbeidspartnere innenfor EU. Søreide viser betydningen av et bredt kontaktnett opp mot EU. I forbindelse med valget til Europaparlamentet våren 2019, fremhever hun betydningen av å knytte kontakter i Europaparlamentet og Europakommisjonen (se Søreide, 2019a, 2019b). Men det er gjennomgående kontakten med medlemsland i EU som blir viet mest oppmerksomhet. Storbritannia var før brexit ansett som en viktig meningsfelle for Norge i EU, og i kjølvannet av folkeavstemningen i 2016 åpnet det seg en større diskusjon om hva som var veien videre når britene forlot unionen (Etzold & Opitz, 2016; Haugevik, 2017).³ I mai 2018 pekte Søreide på Norden, Frankrike, Tyskland

³ Dette er også en debatt som har løpt i akademiske kretser, men henblikk på hvordan den endrede dynamikken i EU som konsekvens av brexit åpnet for nye samarbeidskonstellasjoner. Eksempelvis har samarbeidet innad i Nordisk Råd på europapolitiske spørsmål blitt undersøkt (Opitz & Etzold, 2018; Schulz & Henökl, 2020), men også ulike formasjoner innad i EU, slik som nordisk-baltisk samarbeid eller et «Hansaforbund 2.0» (Kuusik & Raik, 2018).

og Nederland som potensielle samarbeidspartnere innenfor EU, men videre utover i perioden ser vi en tydeligere orientering mot Norden, og til en viss grad også mot Tyskland⁴. Den prinsipielle argumentasjonen for en nordisk orientering er tydelig, som i redegjørelsen fra oktober 2019: «De nordiske landene har et sterkt verdifellesskap, og som åpne økonomier er vi helt avhengige av respekt for det rettslige og institusjonelle rammeverket som har blitt bygget opp i etterkrigstiden» (Søreide, 2019b, s. 7). Men den tar også mer konkrete former, som gjennom Sveriges rolle i å sikre Norge tilgang til EUs vaksinesamarbeid (Søreide, 2020a) og arbeidet opp mot forslaget om EUs minstelønnsdirektiv, der Søreide viser til et tett samarbeid med de nordiske landene (Søreide, 2020b, s. 15).

Den tydeligste forskjellen i synet på handlingsrommet kommer til uttrykk på hjemmebane, i innføringen av EU-rett i norsk lov. Mens Stoltenberg II-regjeringen ønsket å ta i bruk reservasjonsretten oftere, aller tydeligst med signalet om at de ville reservere seg mot EUs tredje postdirektiv, fremhever Søreide mulighetene for nasjonal tilpasning i implementeringen av EU-retten. Hun beskriver EØS-retten som *fleksibel* (Søreide, 2019a, s. 15, 2020a, s. 9). Helt konkret peker hun på hvordan det finnes rom for nasjonale tilpasninger innenfor arbeidslivsområdet – i møte med arbeidslivskriminalitet og sosial dumping – og i regelverket for offentlig støtte. Sett i lys av den voksende litteraturen om hvordan europeisering gir nasjonale politikere nye muligheter til å fraskrive seg ansvar for upopulær politikk ved å skyldte på EU (*blame-shifting*, se f.eks. Heinkelmann-Wild et al., 2020), er det interessant hvordan Søreide her gjør det omvendte. Mens Stoltenberg II-regjeringens strategi kan sees som en form for *ansvarsoverskrivning* gjennom å motsette seg regelverk fra EU (Kriegmair et al., 2021), går Søreide i motsatt retning og plasserer ansvaret tilbake hos norske politikere. Å skyldte på EU for negative politiske resultater kan føre til økt politisering av forholdet til unionen (se f.eks. de Wilde et al., 2015, s. 9–10). Det siste tiåret har vi sett et forsterket forsvar av EØS-avtalen hos den norske ja-siden, som en følge av både den synkende oppslutningen om EU-medlemskap i befolkningen (Rye, 2019, s. 194–196) og den fornyede debatten rundt Norges tilknytning i forbindelse med brexit-forhandlingene. Søreides strategi kan sees i sammenheng med dette. Å kritisere regelverk som kommer fra EU ville være uheldig all den tid hovedbudskapet er at opprettholdelse av dagens tilknytning til EU er vesentlig for norske interesser.

Trygdeskandalen, handlingsrommet og en smal ide om retten til fri bevegelse Søreides fremstilling av et handlingsrom overfor EU basert på aksept for vedtatte regler står i skarp kontrast til norsk praksis i trygdeskandalen, som sprakk midtveis i hennes periode, høsten 2019. Trygdeskandalen innebar at tusenvis av mennesker

⁴I sin Tyskland-strategi åpner regjeringen med å henvise til betydningen av allierte innenfor EU og omtaler Tyskland som «Noregs viktigaste partner i Europa» (Regjeringen, 2019b). Tysklands rolle som samarbeidspartner er samtidig mindre tydelig i Søreides redegjørelser.

ble nektet ytelser de hadde rettmessig krav på, og at flere titalls mennesker ble idømt fengselsstraff på uriktig grunnlag. Trygdeskandalen skjedde fordi Nav over tid praktiserte EØS-reglene feil. I stedet for å legge til grunn EUs trygdlovgivning, som er utformet i pakt med det indre markedes grunnleggende prinsipp om fri bevegelse, forholdt Nav seg til folketrygdloven, som gjorde utbetaling av en rekke ytelser betinget av opphold i Norge (NOU 2020: 9, s. 41). Trygdeskandalen har derfor også blitt beskrevet som en EØS-skandale (Graver, 2019). Utvalget som gransket trygdeskandalen konkluderte høsten 2020 med at enkeltpersoners rettigheter hadde befunnet seg i blindsonen til alle involverte (NOU 2020: 9, s. 24). Eriksen (2022) har i en ny artikkel identifisert «illusjonen om et nasjonalt handlingsrom» som en av flere faktorer som er med på å forklare hvordan trygdeskandalen kunne skje (s. 2). Der viser han også hvordan en slik illusjon er egnet til å oppstå i flernivåsystem med kolliderende forpliktelser. Hvert av disse momentene, ikke minst samlet, ga grunn til å undersøke hvorvidt fremstillinger av norsk europapolitikk i Søreides periode kunne bidra til å belyse trygdeskandalen ytterligere.

I trygdeskandalen kolliderte folketrygdlovens plikt til opphold med EØS-avtalens rett til fri bevegelse. Hvis vi ser Erna Solbergs regjeringer under ett, er inntrykket at ambisjonen om å stanse eksport av trygdeytelser ble viktigere over tid. I Sundvolden-plattformen fra 2013 sier Høyre og Fremskrittspartiet at regjeringen vil «vurdere tiltak som kan begrense og stanse trygdeeksport, men innenfor de internasjonale avtalene Norge er bundet av» (Regjeringen, 2013). I Jeløya-plattformen fem år senere er siste del av setningen tatt ut, og begrepet trygd er erstattet med velferd: Den blå-grønne regjeringen vil vurdere tiltak som kan begrense og stanse eksport av velferdsytelser (Regjeringen, 2018). Granavolden-plattformen fra 2019 fremstår som mer offensiv. Fireparti-regjeringen ville ikke vurdere, men «jobbe for tiltak som kan begrense og stanse eksport av velferdsytelser, blant annet arbeide for aksept i EU for kjøpekraftjustering av velferdsytelser» (Regjeringen, 2019a).

I Stortinget redegjorde Søreide for Solberg-regjeringens arbeid opp mot EU for å vinne aksept for ønsket om kjøpekraftjustering av velferdsytelser (Søreide, 2018a, s. 16). Søreide formidlet altså ideen om et norsk handlingsrom, men hun var også tydelig på at det var grenser for dette handlingsrommet. Søreide understreket i god tid før trygdeskandalen sprakk at opprettholdelse av trygderettigheter var en grunnleggende forutsetning for at arbeidstakere skulle kunne benytte seg av retten til fri bevegelse. Hun viste til pågående revidering av EUs trygdeforordninger, men at utgangspunktet fortsatt ville være at en person som hadde rett på trygdeytelser i en medlemsstat, ikke skulle tape denne retten som følge av flytting til en annen medlemsstat (Søreide, 2019a, s. 16).

Første gang Søreide nevner «saken om feil praktisering av EUs trygdeforordning» er i redegjørelsen fra mai 2020. Dette var mens Arnesen-utvalgets eksterne granskning pågikk, og hun gikk derfor ikke inn i den konkrete saken. Søreide ga allikevel et hint om hva som kunne forklare at det gikk så galt som det gjorde når hun sa at det er mange grunner til at det kan være krevende å ha oversikt over

EØS-regelverket: «EUs rettsakter er gjerne mer teknisk detaljerte og omfattende enn tradisjonell norsk lovgivning» (Søreide, 2020a, s. 18). Hun pekte også på at gjennomføring av forordninger kan være «særlig utfordrende», fordi den norske loven eller forskriften da bare vil henviser til forordningen slik den er inntatt i EØS-avtalen «men ikke speile selve innholdet» (Søreide, 2020a, s. 18).

Denne artikkelen har ingen ambisjon om å forklare trygdeskandalen. Vi vil allikevel hevde at vår undersøkelse av ideer som blir formidlet via språket bidrar til å belyse den. Søreides redegjørelser karakteriseres av et bredt forsvar for EØS-tilknytningen. Fremstillingene preges samtidig av en underliggende idé om EU som er smal, i den forstand at retten til fri bevegelse knyttes til den aktive delen av befolkningen alene. Hun peker på at EØS-avtalen ikke bare gir bedrifter «unik adgang til det europeiske markedet» (Søreide, 2018a, s. 2), men at den også gjør at de får «dekket behovet for utenlandsk arbeidskraft» (Søreide, 2018a, s. 3). Samtidig understreker hun at EØS-avtalen er mer enn en avtale for økonomi og næringsliv; den gir rettigheter som mange i dag tar «for gitt», som muligheten til «å reise ut for å studere, forske eller jobbe» (Søreide, 2018a, s. 3). Budskapet som formidles er dermed ikke fri bevegelse som en rettighet for alle innbyggere, men fri bevegelse som en mulighet for den «aktive» delen av befolkningen. Dette er et gjennomgående inntrykk. Det er også en fremstilling av retten til fri bevegelse som skiller seg fra samtidige beskrivelser fra EUs side, som understreker verdien av at «500 millioner mennesker kan reise og flytte hvor de vil» (Søreide, 2019a, s. 19).

Avsluttende betraktninger

I Søreides fremstillinger av Norges samarbeid med EU i perioden 2017–2021 finner vi elementer av både kontinuitet og brudd. Tradisjonen for å beskrive dette forholdet som interessedrevet er gammel, og beskrivelsen av et verdifellesskap er heller ikke ny. Når Søreide beskriver det samme forholdet som et skjebnefellesskap, hvor ikke bare norsk økonomi, men også norsk sikkerhet, velferd og frihet avhenger av utviklingen i Europa, tillegger hun allikevel forholdet til EU større vekt enn det norske utenriksministre har gjort før henne. Bildet hun tegner er et hvor det er mer som står på spill. EU er viktigere for Norge, fordi omgivelsene endrer seg. Fremstillingen av det europapolitiske handlingsrommet skiller seg også fra det som den rød-grønne regjeringen formidlet. Utenriksminister Støres vektlegging av reservasjonsretten kan ha vært et grep for å holde husfreden innad i den rød-grønne regjeringen. Beslutningen på Arbeiderpartiets landsmøte i 2011 om å ta i bruk reservasjonsretten mot EUs tredje postdirektiv har blitt beskrevet som et sviende nederlag for partiledelsen (Krekling et al., 2011). Søreide styrte på sin side på grunnlag av en samlet, om enn ikke ukritisk, oppslutning om EØS-tilknytningen. Samtidig må den nye forståelsen av handlingsrommet som kommer til uttrykk hos Søreide også leses som et svar på den internasjonale konteksten i form av både brexit og nedbygging av rettsstat i EU-land.

Redegjørelsene gir i sum et bilde av en fremoverlent utenriksminister som følger ny utvikling i EU tett, og som legger vekt på å formidle hvorfor det er nødvendig: Kunnskap om EØS-avtalen kan ikke tas for gitt. Norge må hele tiden jobbe for å sikre at samarbeidet i EØS fungerer etter intensjonen, og for deltakelse i nytt samarbeid i EU. Interessesfellesskapet er sterkt. Det er kun på arbeidslivsområdet at en motsetning kommer til syne, når EUs minstelønnsdirektiv settes opp mot den nordiske modellen for lønnsdannelse.

Ideen som formidles om fri bevegelse som en mulighet for de aktive, fremfor en rettighet for alle, viser seg gjennom trygdeskandalen å være for snever. Det er nærliggende å se denne fremstillingen i sammenheng med Norges lange tradisjon for å forholde seg til EU som et marked, og med den, historisk sett, manglende interessen for EU som et grunnleggende politisk prosjekt. Kanskje skal vi også se det i sammenheng med at EØS-avtalen ble inngått på et tidspunkt da EU fortsatt var EF, før Maastricht-traktatens innføring av unionsborgerskap, som tydeliggjorde at EU-samarbeidet også gir individuelle rettigheter. Statsminister Brundtland beskrev i sin tid den dynamiske EØS-avtalen som en frihandelsavtale for 1990-tallet. Utviklingen i EU har gått langt på de tre tiårene som har gått siden den gang. Kanskje har den norske forståelsen av EU noe statisk ved seg – og minner i så måte litt om frihandelsavtalen som EØS-avtalen en gang erstattet.

Om forfatterne

Lise Rye er professor i europeisk samtidshistorie på Institutt for historiske og klassiske studier ved Norges teknisk-naturvitenskapelig universitet (NTNU) i Trondheim, og professor II ved Universitetet i Agder. Hun forsker på den europeiske integrasjonens historie, med EUs historie, EFTA, Norges forhold til EU og EØS-avtalen som spesialfelt.

Kristine Graneng er doktorgradsstipendiat ved programmet for europastudier ved Norges teknisk-naturvitenskapelig universitet (NTNU) i Trondheim. I sin forskning undersøker hun politisk kommunikasjon og offentlig debatt om europapolitikk.

Referanser

- de Wilde, P., Leupold, A. & Schmidtke, H. (2016). Introduction: The differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39(1), 3–22. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>
- Eriksen, E. O. (2022). Three modes of administrative behaviour: Differentiated policy implementation and the problem of legal certainty. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2125047>
- Etzold, T. & Opitz, C. (2016). *Nordic Europe after the Brexit vote. The five Nordic countries are reassessing their relations with the EU*. Stiftung Wissenschaft und Politik. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2016C42_etz_opt.pdf
- Fossum, J. E. & Vigrestad, J. (2021). Is the grass greener on the other side? Norwegians' assessments of Brexit. *Politics and Governance*, 9(1), 79–89. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.3713>
- Graver, H. P. (2019, 30. oktober). En EØS-skandale, ikke en trygdeskandale. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/BRejkv/en-eoes-skandale-ikke-en-trygdeskandale-hans-petter-graver>
- Hansen, L. & Wæver, O. (2002). *European integration and national identity*. Routledge.

- Haugevik, K. M. (2017). Hva betyr brexit for utenforlandet Norge? *Internasjonal Politikk*, 75(2), 152–166.
- Haugevik, K. M. & Græger, N. (2017). «Norsk utenrikspolitikk begynner i Europa»: Arven etter Brende i europapolitikken. *Internasjonal Politikk*, 75(3/4), 220–229.
- Heinkelmann-Wild, T., Kriegmair, L. & Rittberger, B. (2020). The EU multi-level system and the Europeanization of domestic blame games. *Politics and Governance*, 8(1), 85–94.
- Krekling, A. V., Nordlund, E. & Raaen, A. (2011, 10. april). *Ap sier nei til postdirektivet*. NRK. <https://www.nrk.no/norge/ap-sier-nei-til-postdirektivet-1.7588168>
- Kriegmair, L., Rittberger, B., Zangl, B. & Heinkelmann-Wild, T. (2021). Dolce far niente? Non-compliance and blame avoidance in the EU. *West European Politics*, 45(5), 1153–1174. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1909938>
- Kuusik, P. & Raik, K. (2018). *The Nordic-Baltic region in the EU: A loose club of friends*. SIEPS.
- NOU 2020: 9. (2020). *Blindsonen – gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-9/id2723776/>
- Opitz, C. & Etzold, T. (2018). *Seeking renewed relevance. Institutions of Nordic cooperation in the reform process*. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Regjeringen. (2013). *Sundvolden-plattformen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Regjeringen. (2014). *Norge i Europa: Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2014–2017*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/norge_i_europa.pdf
- Regjeringen. (2018a). *Norge i Europa: Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018–2021*. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eustrategi2018_2021_a.pdf
- Regjeringen. (2018b). *Jeløya-plattformen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcbb/plattform.pdf>
- Regjeringen. (2019a). *Granavolden-plattformen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fc0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>
- Regjeringen. (2019b). *Regjeringens Tyskland-strategi 2019*. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/tysklandstrategi_no2019_ny.pdf
- Rye, L. (2019). *Norge i Europa*. Fagbokforlaget.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schulz, D. F. & Henökl, T. (2020). New alliances in post-Brexit Europe: Does the new Hanseatic league revive Nordic political cooperation? *Politics and Governance*, 8(4), 78–88. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3359>
- Stie, A. E. (2013). Arven etter Støre i europapolitikken. *Internasjonal Politikk*, 71(3), 396–406. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2013-03-07>
- Søreide, I. E. (2018a). *Redegjørelse om viktige EU- og EØS-spørsmål. Stortinget, 22. mai. 2018*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/taler-og-innlegg/imes_taler/2018/eu_utgreiing/id2601713/
- Søreide, I. E. (2018b). *Utenriksminister Ine Eriksen Søreides redegjørelse for Stortinget om viktige EU- og EØS-saker 8. november 2018*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/taler-og-innlegg/imes_taler/2018/eu_redegjorelse/id2618351/
- Søreide, I. E. (2019a). *Redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker 9. mai*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/taler-og-innlegg/imes_taler/2019/eu_redegjorelse190509/id2644259/
- Søreide, I. E. (2019b). *Redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker 24. oktober*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/taler-og-innlegg/imes_taler/2019/redegjorelse_191024/id2675142/
- Søreide, I. E. (2020a). *Redegjørelse om viktige EU/EØS-saker*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/taler-og-innlegg/imes_taler/2020/viktige_eusaker/id2701072/
- Søreide, I. E. (2020b). *Redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker 17. november*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/taler-og-innlegg/imes_taler/2020/redegjorelse_201117/id2785875/
- Søreide, I. E. (2021). *Redegjørelse om viktige EU/EØS-saker*. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/taler-og-innlegg/imes_taler/2021/utgreiing_eu_saker/id2843508/
- Trondal, J. & Stie, A. E. (2015). Bli handlingsrommet større med egen europaminister? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32(2), 123–134. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2015-02-03>

Abstract in English

“A Common Destiny”. Norwegian European Policy Under Søreide

This article examines foreign minister Ine Eriksen Søreide’s European policy in the period 2017–2021. Based on the foreign minister’s own statements to the Norwegian Parliament, the article demonstrates how European policy under Søreide contained elements of both continuity and rupture. Like her predecessors, Søreide presented Norway’s relationship with the EU as an interest-driven relationship based on common values, but at the same time she added greater importance to the relationship with the EU than other foreign ministers have done in the past. The article also shows that Søreide’s portrayal of Norway’s room for maneuvering in this relationship differed markedly from the Stoltenberg II government’s emphasis on the right of reservation. We also show how ideas of the EU and maneuvering room can help shed light on the social security scandal.

Keywords: EU · Norway · EEA Agreement · maneuvering room · social security scandal