

## **EØS-utredningen, ekstern rapport**

### **EØS og statsborgerskap**

Espen D. H. Olsen

Oslomet – Storbyuniversitetet

e-post: [Espen.H.Olsen@oslomet.no](mailto:Espen.H.Olsen@oslomet.no)

## Innledning

Statsborgerskap er ett av våre mest kjente juridiske og samfunnsvitenskapelige begreper. I norsk offentlig og akademisk debatt er begrepet i all hovedsak brukt i forbindelse med den klassiske forståelsen av statsborgerskap som medlemskapet som knytter individer og staten sammen. I sammenheng med dette utgjør rettigheter som har sitt utspring fra internasjonale organisasjoner en utfordring for både hvordan vi kan forstå statsborgerskap og begrepsbruken om det. Grunnen til dette ligger i statsborgerskapets sterke binding til den territorielle staten som bærende prinsipp for organiseringen av politiske enheter. Tradisjonelt har man forstått individers medlemskap i politiske enheter som grunnlagt gjennom en «sømløs» kobling av stat, nasjon og territorium (Brubaker 1992).<sup>1</sup> Med andre ord, i statssystemet er statsborgerskap en definerende del av moderne stater, på linje med et eksklusivt territorium og suverenitet (Olsen 2012: 2). Samtidig har det også blitt utviklet rettigheter basert på overnasjonale traktater og internasjonale organisasjoner som utfordrer denne klassiske statsorienterte forståelsen av rettigheter og medlemskap. EU er det fremste eksemplet på en slik internasjonal organisasjon, ettersom Unionen innførte det som kalles «Union citizenship» i Maastricht-traktaten (1993): et «citizenship» som grunnleggende sett bygger på rettigheter og prinsipper som innebærer *kryssing* av grensene som tradisjonelt har vært sett som definerende for moderne statsborgerskap. EØS-avtalen bygger til dels på de samme rettighetene som tilligger dette unionsborgerskapet – spesielt knyttet til fri bevegelse og ikke-diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet - når det gjelder individuelle rettigheter for norske, islandske og liechtensteinske statsborgere.

---

<sup>1</sup> Denne forståelsen av statsborgerskap er sterkt preget av et «nasjonalitetsprinsipp» (se også Miller 1995). Det finnes en rekke empiriske eksempler på multinasjonale og polyetniske stater der borgerne har ulike identiteter som ikke passer inn under en felles nasjonal ramme (Kymlicka 1995: 11ff.). Poenget her er ikke å underslå denne kjensgjerningen, men å understreke at forståelsen av statsborgerskap, faglig og politisk, er preget av nasjonalstaten heller enn den multinasjonale staten. Kymlickas (1995) teori om multikulturelt statsborgerskap er en kritikk av denne forståelsen, men bygger fortsatt på statsborgerskap *innenfor* staten som politisk styrende prinsipp.

I denne rapporten til EØS-utredningen kartlegges og diskuteres nettopp hvordan EØS henger sammen med statsborgerskap. Dette gjøres ved å kombinere en begrepsorientert diskusjon av hva statsborgerskap er, hvordan dette kan forstås i sammenheng med internasjonale organisasjoner og gjennom en kartlegging av hvordan EØS påvirker individuelle rettigheter og statsborgerskap. Formålet med rapporten er mer konkret å belyse hvordan deltakelse i et samarbeid som EØS påvirker hva vi forstår med statsborgerskap i en bred forstand som evnen til både politisk deltakelse og å anvende sivile, økonomiske og sosiale rettigheter. Videre er det et mål å bidra til den bredere forståelsen av hvordan deltakelse i og samarbeid med internasjonale organisasjoner av EUs type bidrar til en omvandling av det vi kan kalle den politiske orden – og herunder relasjonen mellom borgere med visse rettigheter og staten. Grunnen til at dette er et sentralt spørsmål i forskningen på europeisk integrasjon er at EU er «noe mer» enn en rent internasjonal organisasjon. Det er et system av overnasjonale prinsipper og bindende lovgivningsprosesser der medlemslandene har valgt å overføre deler av sin folkerettslige suverenitet og juridiske autonomi til europeiske institusjoner.

EØS er et avtalesystem der EFTA-landene som ratifiserte avtalen har akseptert de grunnleggende prinsippene for hvordan EU fungerer som et politisk og juridisk system. Med andre ord: Når vi forstår EU som et dyptgående integrasjonssystem som binder stater og borgere tett sammen, på tvers av landegrensene, så må vi også spørre om EØS bidrar til en liknende omvandlingsprosess. I den faglige debatten om EU innen det som kalles «EU studies» på engelsk er litteraturen om koblingen mellom Unionen og statsborgerskap bred og omfattende. Det finnes ikke en tilsvarende faglitteratur om EØS og statsborgerskap, naturlig nok. I denne rapporten vil belysningen av koblingen mellom integrasjonsform og statsborgerskap derfor vektlegge det vi kan kalle borgernes offentlige og private autonomi påvirkes. Herunder er det sentralt å påpeke at denne påvirkningen må forstås både i teori og

praksis. Grunnen til dette er at statsborgerskap ikke kun er et personlig medlemskap og en individuell rettighetsstatus, men også en form for «institusjon» i vår europeiske samfunnsorden, preget av en iboende *normativitet* knyttet til demokrati, samfunnsdeltakelse, velferdsstaten og nasjonal identitet, for å nevne noen aspekter. Med andre ord: statsborgerskap knytter an til noe dypt *politisk* i måten vi organiserer samfunnet på, med ulike forståelser av hvordan rettigheter og plikter skal balanseres, som ett eksempel. Det må understrekes at dette ikke betyr at rapporten har en uttalt normativ slagside. Når rapporten diskuterer påvirkningen fra EØS på statsborgerskap, så vil den der det er logisk påpeke at det kan foreligge ulike normative vurderinger av påvirkningen. Disse vurderingene kan ha en innflytelse på hva som vektlegges når man skal vurdere hvordan norsk statsborgerskap eventuelt har blitt endret som en følge av Norges deltakelse i EØS-avtalen.

Rapporten har sett hen til utredningsmandatet fra Utenriksdepartementet. *For det første* skal EØS-utredningen undersøke «(...) konsekvenser av EØS for norske borgere og norsk samfunnsliv, på bred basis.» Dette punktet tolker denne rapporten som sitt hovedelement. Konsekvenser kan bety ulike ting, men i rapporten legges det til grunn at dette innebærer en diskusjon av hvilke rettigheter og plikter som følger av EØS. At utredningen bes undersøke konsekvenser på «på bred basis» understreker også at det er interessant med en dypere diskusjon av hvordan norsk statsborgerskap mer *generelt* er påvirket og eventuelt endret etter deltakelsen i EØS. Herunder er det blant annet interessant med en diskusjon av balansen mellom kaller offentlig og privat autonomi hos borgerne. *For det andre* bes utvalget å analysere «(...) erfaringene med EØS-avtalen i et demokratiperspektiv» og å gi en «(...) gjennomgang av hvordan EØS påvirker norsk distriktspolitikk og lokaldemokrati.» Dette kan tolkes strengt institusjonelt og knyttet til handlingsrommet i nasjonale og lokale beslutningsprosesser, men statsborgerskapets sentrale rolle i det politiske fellesskapets demokratiske liv (på alle politiske nivåer) fordrer at dette også diskuteres og problematiseres i

et statsborgerskapsperspektiv. *For det tredje* skal utredningen gi «[e]n vurdering av erfaringene Storbritannia, Sveits og Canada har fra sitt avtalebaserte samarbeid med EU». Disse avtalene, spesielt med tanke på Storbritannia og Sveits, innebærer også konsekvenser for individuelle rettigheter og derved for utøvelsen av statsborgerskap – i et tidligere medlemsland og en EFTA-stat som ikke er med i EØS. Dette gir et inntak til noen sammenliknende diskusjoner som kan sette statusen til norsk statsborgerskap under EØS i et klarere lys.

Resten av rapporten er strukturert som følger. I den neste delen diskuteres kort metodikken som rapporten bygger på, med søkelys dens begrepsorienterte analyse. Etter dette presenteres begrepet om statsborgerskap mer inngående, med en gjennomgang av ulike grunnleggende dimensjoner og forståelser fra litteraturen på feltet. Deretter settes statsborgerskap i sammenheng med EØS-avtalen, med vektlegging av hvordan utviklingen av EU som rettighetsgenerator med et eget unionsborgerskap har skapt en særegen form for tilknytning mellom nasjonalt statsborgerskap og europeisk integrasjon. Etter dette følger en del hvor utviklingen av EØS og forståelsen av denne settes i sammenheng med statsborgerskap. Herunder legges det spesielt vekt på juridiske, politiske og administrative problemstillinger, med noen konkrete eksempler. Rapportens analyser oppsummeres i en siste del der det argumenteres for at vår generelle forståelse av europeisering og Norges EU-tilknytning bør forstås utfra hva slags fellesskap EØS er en del.

### **Metodikk: Begrepsorientert analyse**

Statsborgerskap og individuelle rettigheter er emner som ligger i skjæringspunktet mellom statsvitenskap og juss. Som samfunnsvitenskapelige fenomener kan dette undersøkes fra ulike teoretiske og metodiske utgangspunkt. I juridiske diskusjoner om statsborgerskap knyttes dette an til lovarbeider, lovanvendelse og rettslige avgjørelser fra domstoler. I forbindelse

med EU-borgerskap og europeeres individuelle rettigheter har for eksempel EU-domstolen blitt framholdt som en «rettslig aktivist» med viktige og sentrale kjennelser. I statsvitenskapelige analyser undersøkes statsborgerskap med tanke på politikktvikling og statsborgerskapets plass i forståelsen av demokrati og politiske fellesskap for å nevne noen aspekter. Felles for mye forskning på statsborgerskap er uansett vektleggingen av dets historiske bakgrunn og variasjonen på tvers av politiske enheter og over tid. Dette gir et fokus på statsborgerskap som et begrep som varierer langs noen spesifikke dimensjoner, som vektlagt i innledningen. I denne rapporten er det en slik begrepsorientert metodikk som ligger til grunn. Dette knytter rapporten til en fortolkende tradisjon i samfunnsvitenskapen, der hendelser, fenomener og begreper fortolkes med et blikk på deres kontekst og hvordan det henger sammen med andre dimensjoner ved for eksempel politiske og juridiske institusjoner og politikktvikling – og deres omgivelser. I forbindelse med en evaluering av EØS er dette spesielt viktig, gitt at statsborgerskap og individuelle rettigheter i Norge ikke eksisterer i et nasjonalt vakuum beskyttet fra internasjonale omgivelser.

Det empiriske kildegrunnlaget for rapporten er derved knyttet til denne fortolkende og begrepsorienterte metodikken. Lover, rettsregler og offentlige dokumenter anvendes der det er relevant og hvor det gir en ytterligere dimensjon til analysen av forholdet mellom EØS og statsborgerskap.

### **Hva er statsborgerskap?**

Statsborgerskap er ett av de sentrale begrepene i det politiske liv. Det har vært virksomt i forståelsen av politisk styre, demokrati og individuelle rettigheter og plikter helt siden Aristoteles (1992: 168ff.) diskuterte hvordan man skal definere hvem borgeren er i det politisk-filosofiske hovedverket *Politikken*. En sentral innsikt hos Aristoteles er like virksom i dag: Vi kan i *teorien* gi en definisjon av statsborgerskapets grunnleggende dimensjoner som

de fleste teoretikere vil kunne enes om, men samtidig vil statsborgerskapets *praksis* variere mellom ulike politiske enheter og til ulike tider. I statsborgerskapslitteraturen har man typisk understreket at statsborgerskap er en form for medlemskapsstatus (juridisk og politisk) som knytter individer til et territorielt og politisk fellesskap (Brubaker 1992). Mer konkret dekomponeres begrepet deretter gjerne i ulike dimensjoner eller elementer som rettigheter, deltakelse og identitet (Heater 1999; Olsen 2012), i tillegg til medlemskapsdimensjon som bestemmer *hvem* som er statsborgere og hvem som ikke er det.

I den videre debatten om statsborgerskap har modellene dominert. Disse modellene kan sies å være en form for idealiseringer av historiske eksempler, som den franske eller tyske forståelsen av statsborgerskap (Brubaker 1992). Fra slike forståelser utgår mer generelle modeller, hvorav fire – tre klassiske og en nyere – har dominert statsborgerskapslitteraturen. Disse modellene vektlegger gjerne en eller noen få aspekter ved statsborgerskap. Eksempelvis vektlegger *liberale* perspektiver sivile rettigheter (se f.eks. Rawls 1985, 1993; Schuck, 2002), kommunitarister setter søkelys på medlemskap i et «før-politisk», kulturelt fellesskap (se f.eks. Miller 1995; Taylor 1985, 1992) og til sist legger republikanske perspektiver vekt på aktiv deltakelse som det sentrale (se f.eks. Bohman 2014; Dagger 2002; van Gunsteren 1988). En nyere teoretisk debatt har videre brakt fram ideen om et kosmopolitisk statsborgerskap der man argumenterer for at universelle menneskerettigheter utgjør grunnlaget for et «grenseløst» statsborgerskap (se f.eks. Fossum & Olsen 2022; Linklater 1998).

Jeg vektlegger dette her for å understreke at statsborgerskap er et felt som er «marinert» i politikk. Man kan kanskje si at det er en av de institusjonene og ett av de begrepene vi bruker om koblingen mellom individ, samfunn og politiske prosesser som er *mest politisk*. I dette legger jeg at diskusjoner om hvem som er medlem eller ikke og hva slags rettigheter og plikter de har vil ha en grunnleggende innvirkning på samfunnets organisering. I bunn og grunn knytter derfor debatter om statsborgerskap an til hva vi forstår som

grunnlaget for det politiske fellesskapet, i dag, men også i fortid og fremtid. Med andre ord: Når vi skal forstå hvordan Norges deltakelse i europeiske integrasjonsprosesser generelt og medlemskap i EØS spesielt har konsekvenser for borgere og samfunnsliv, så må vi først gå veien om å definere hva vi faktisk forstår med statsborgerskap. Samtidig må det understrekes at en *teoretisk* forståelse må anvendes for å klargjøre ulike *praksiser* av statsborgerskap og hvor elementer av statsborgerskap inngår.

Denne rapporten tar utgangspunkt i en definisjon der statsborgerskap forstås som et fullt medlemskap i et politisk fellesskap (se også Menéndez & Olsen 2020). I utgangspunktet er dette definisjon som legger vekten på den *individuelle* borgeren; hennes medlemskap, rettigheter, deltakelse og identitet. Men, det må også understrekes at statsborgerskap også innebærer en sentral *kollektiv* side ved at avgjørelser om ulike sider ved statsborgerskap tas av politiske og rettslige institusjoner basert på deres konstitusjonelle makt og legitimitet. Det *politiske fellesskapet* i definisjonen er nettopp det: definert gjennom konstitusjonell praksis, de territorielle grensene for staten, så vel som de juridiske grensene for hvem som anses som *innenfor* fellesskapet og de på *utsiden*. Habermas (1996: 82) knytter i denne forbindelse sammen det individuelle og kollektive i statsborgerskapstenkingen ved å påpeke at det moderne samfunnet konstitusjonelt sett konstitueres når vi som statsborgere i fellesskap gir *hverandre* rettigheter til å regulere sine felles anliggender gjennom grunnloven. Med andre ord: Gjennom den frie, kollektive viljen som etablerer konstitusjonen utøver borgerne ikke kun sine «egne» rettigheter. Denne forståelsen av en konstitusjon kan sies å være dekkende for ulike begreper om statsborgerskap, det være seg liberalt, republikansk eller kommunitært (se f.eks. Brubaker 1992; Miller 2000), men med ulik vektning av hva slags rettigheter og plikter som er de mest sentrale for det politiske fellesskapet.

Mer konkret kan vi si at denne forståelsen av det konstitusjonelle utgangspunktet for demokratisk statsborgerskap gir oss inntak til en teoretisk operasjonalisering av



statsborgerskap som bestående av to former for autonomi: privat og offentlig (Fossum m.fl. 2023; Olsen 2014). De to begrepene vektlegger ulike sider ved systemet av rettigheter i statsborgerskap. *Privat* autonomi er den grunnleggende, individuelle rettighetsstatusen som beskytter individets frihet gjennom for eksempel sivile, sosiale og økonomiske rettigheter. Habermas (1996: 88) har samtidig understreket at rettigheter ikke kun kan forstås som å dreie seg om beskyttelse av borgernes individuelle integritet. Det er også en politisk dimensjon som er virksom i demokratier. Dette kobler Habermas til begrepet om *offentlig* autonomi, det vil si muliggjøringen av politisk handling, individuelt og kollektivt sammen med andre borgere i det demokratiske fellesskapet. Det sentrale med denne forståelsen er at disse politiske rettighetene sameksisterer med de sivile, sosiale og økonomiske rettighetene i et demokratisk samfunn.

Grunnen til at rapporten vektlegger dette er fordi denne begrepsliggjøringen av statsborgerskap understreker dets *praksis*. Statsborgerskap gir borgerne evnen til å være en del av samfunnet og det demokratiske fellesskap, som konstitueres gjennom de grunnleggende organiserende prinsippene vi gjenfinner i den demokratiske konstitusjonen. Borgeren kan signere private kontrakter, har ytrings- og organisasjonsfrihet, velferdsrettigheter og muligheten til å holde sine representanter ansvarlige for deres beslutninger.

En viktig innvending her kan være at flere av de rettighetene og mulighetene som skisseres her også er tilgjengelige for personer som ikke innehar statsborgerskap i Norge. Velferdsrettigheter er ett eksempel på en form for «semi-citizenship» status (Cohen 2009) der ikke-borgere oppnår rettigheter gjennom ulike former for midlertidig eller permanent opphold på territoriet. Er statsborgerskap da egentlig et begrep som det gir mening å fokusere spesielt på? Her vil jeg understreke at ved å legge til grunn en definisjon av statsborgerskap som en kombinasjon av ulike rettigheter knyttet til privat og offentlig autonomi nettopp vil kunne gi oss tilgang til en mer nyansert forståelse av hvordan elementer av statsborgerskap

konfigureres på nytt i nye konstellasjoner som en følge av, i vårt tilfelle, europeisk integrasjon. Med andre ord: vi åpner opp for muligheten for at det ikke kun er et unionsborgerskap som har vokst fram siden 1990-tallet, men også en form for EØS-borgerskap<sup>2</sup>; med implikasjoner for statsborgerskap som status og for borgernes og innbyggernes hverdagsliv i Norge.

### **Hvorfor snakke om EØS og statsborgerskap?<sup>3</sup>**

Historien om statsborgerskap og rettigheter knyttet til europeisk integrasjon starter i 1951, ikke i 1992 da unionsborgerskapet ble institusjonalisert gjennom Maastricht-traktaten (Maas 2007; Olsen 2008). Allerede de første traktatene om Kull- og stålunionen (1951) og Roma-traktaten (1957) inneholdt kimen til individuelle rettigheter og et «proto»-borgerskap knyttet til de europeiske institusjonene (Menéndez & Olsen 2020), spesielt gjennom rettigheter til fri bevegelse for arbeidere og prinsippet om ikke-diskriminering basert på nasjonalitet. Hvorfor er dette sentralt å understreke? Da Norge ratifiserte og iverksatte EØS-avtalen fra 1. januar 1994, så hadde rettighetssystemet knyttet til europeisk integrasjon vært i utvikling i mer enn fire tiår. Med andre ord: EØS var en ny internasjonal avtale om markedsadgang og EU-tilknytning uten fullt medlemskap, men som del av et politisk system som allerede hadde utviklet seg over tid. Dette systemets grunnpilarer når det gjelder relasjonen mellom individer og dets politiske og juridiske institusjoner var allerede støpt i en form som senere har blitt utvidet og videreutviklet.

Den europeiske integrasjonsprosessen, dens institusjoner, traktater og prinsipper vever medlemslandene sammen i et politisk og rettslig flernivå-system, kjennetegnet av ulike

---

<sup>2</sup> Begrepene «EØS-borgerskap» eller «EØS-borgere» brukes i denne rapporten om borgere fra EFTA-landene som deltar i EØS-samarbeidet, altså fra Norge, Island og Liechtenstein. Juridisk omfatter EØS både EFTA og EU. Begrepene brukes derfor for å understreke den spesielle statusen til EFTA-landenes borgere sammenliknet med EU-landenes borgere.

<sup>3</sup> Deler av denne delen bygger på kapittel syv i Fossum m.fl. (2023).

former for mellomstatlige og overnasjonale arrangementer. Gjennom EØS-avtalen kobles Norge og norske borgere på dette systemet. Kanskje kan vi si at vi faktisk også er blitt en integrert del av veven, selv uten fullt EU-medlemskap. Når det gjelder statsborgerskap, så legger dette en dimensjon til et slikt flernivå-system, ettersom EU-borgerskapet er det vi kan kalle for *transnasjonalt* (Olsen 2012). I dette ligger det noen føringer, både for forståelsen av EU-borgerskap og av hvordan EØS har følger for statsborgerskap i Norge. Det europeiske rettighetssystemet som også har innvirkning på EØS-borgere fungerer i praksis som et flernivåsystem, det vil si både på medlemsstatsnivået og det europeiske nivået. Dette betyr at for å belyse statsborgerskap må vi ha et blikk for at europeiske borgeres status er virksom på to nivåer: de har visse konkrete rettigheter som knyttes til EU og EØS, men det er samtidig basert på nasjonalt statsborgerskap. Det er et prinsipp i EU-traktaten at kun de som er statsborgere i medlemslandene også regnes som EU-borgere, med det samme prinsippet i praksis for EØS. Forskjellen er at for EØS, så er det ikke noen «offisiell» institusjonalisering av et EØS-borgerskap. Dette er snarere utledet fra de rettighetene som følger av at EFTA ved tre av sine medlemsland har inngått avtalen med EU som den andre parten. Slik sett er denne formen for medlemskaps- og rettighetsstatus posisjonert i et system av overlappende nivåer av politikktutforming og bindende politiske og rettslige beslutninger.

I EU har man over tid diskutert i hvilken grad EU-borgerskapet aktiveres ved at borgeren tar i bruk retten til fri bevegelse, med sosiale og økonomiske rettigheter som en følge av dette (Olsen 2008). Utfra dette kan vi si at enhver diskusjon om europeisering og statsborgerskap knytter grunnleggende sett an til mobilitet og bevegelse på tvers av EUs indre grenser: uten mobilitet, intet fullt EU-borgerskap. Utfra dette ser vi hvorfor det å definere og analysere statsborgerskap utfra borgernes private og offentlige autonomi er opplysende. Rettighetene knyttet til fri bevegelse og ikke-diskriminering knytter seg til borgernes private autonomi, utøvelsen av deres sivile og økonomiske rettigheter, med individuelle sosiale

rettigheter til velferdsgoder som en følge av dette. Samtidig har man i EU-borgerskapet gradvis utvidet rettighetskatalogen gjennom politiske rettigheter i lokalvalg og ved valg til Europaparlamentet.

Koblingen til mobilitet er derfor om mulig enda mer sentral når vi skal forstå EØS-borgerskapet. I europeisk integrasjon har man skapt det vi kan kalle en grunnleggende status for såkalte «second country nationals», på norsk kan vi kalle dette «andrelands-borgere». Dette begrepet henspiller på at EU- og derved også EØS-borgere har en privilegert status når de flytter til et *annet* land i EU- eller EØS-området. For EØS-borgerne er denne statusen nesten mer grunnleggende enn for EU-borgerne. Hvorfor? EØS-borgerskapet er sterkere knyttet til *utøvelsen* av fri bevegelse enn EU-borgerskapet. Som EØS-borgere har vi rettigheter knyttet utelukkende til «de fire friheter» som er EUs grunnleggende prinsipper, mens EU-borgere altså har ytterligere rettigheter som medlemmer av EU som et politisk fellesskap basert på hele traktatgrunnlaget for EU som et politisk og rettslig system. Shaw (2007) har kalt dette for «(...) the restructuring of political space.» Med andre ord: EØS-borgerskapet som norske statsborgere innehar er del av en restrukturering av nasjonale markeder til ett indre, europeisk marked, mens EU-borgerskapet i tillegg innebærer en grunnleggende transformasjon av individuelt medlemskap knyttet til politiske enheter. EU er ikke en stat, men en politisk enhet som gir individer en hel katalog av rettigheter som den klassiske forståelsen av statsborgerskap knyttet til *staten* som en politisk orden.

Denne transformasjonen i en politisk forstand er ikke tilgjengelig for tredjelandsborgere, det vil si de som ikke er statsborgere i ett av EUs medlemsland og derved innehavere av EU-borgerskap. Slik sett er EØS-borgerskapet en rettighetstilstand der begrepet om «semi-citizenship» som ble introdusert tidligere har en spesielt god forklaringskraft. Det er en form for rettighetsstatus som uttrykk for differensiert integrasjon i Europa på statsborgerskapsområdet. Norge er i seg selv et eksempel på differensiert integrasjon, basert

på EØS og deltakelse i andre deler av EU-samarbeidet. EØS-borgerskapet som nordmenn innehar er skalert innenfor de ulike mulighetene av rettighetsbaserte medlemskap i europeisk integrasjon, fra fullt EU-borgerskap til rettigheter knyttet til avtaler med tredjeland, hvorav visum-fri innreise til EU for ukrainere er ett eksempel. EØS-borgerskapet som et «semi»-borgerskap befinner seg et sted i midten av skalaen, med langt flere rettigheter enn slike tredjelandsborgere i EUs periferi eller borgere i det nylig utmeldte Storbritannia. Til felles for disse ulike kategoriene er det at dette *ikke* er et politisk forhold forstått som muligheten til å delta i politisk handling knyttet til fordelingen av kollektive goder (Menéndez & Olsen 2020).

Hvordan kan vi da kategorisere dette «semi»-borgerskapet mer konkret? Norges deltakelse i EØS bringer frem det Everson (1995) kalte for «market citizenship». Det kan argumenteres for at det er i hovedsak som markedsdeltakere at norske borgere er «virksomme» i relasjon til EØS og de individuelle rettighetene som følger av avtalen. Dette er et viktig poeng som av og til blir borte i debatten om Norges forhold til EU gjennom EØS-avtalen, ett eksempel. Ikke bare norske bedrifter har fått markedsadgang, det har også norske borgere. Som understreket er dette knyttet til rettighetene som følger av prinsippet om fri bevegelse og ikke-diskriminering basert på nasjonalitet, som gjennomsyrrer EU som et avtalerettslig system. Man kan hevde at EØS-borgerskapet er en form for gjenskaping av EU-borgerskapet fra de første tre tiårene av europeisk integrasjon. Den rettighetsstatusen var basert på ideen om å skape et felles europeisk arbeidsmarked (Maas 2007). Medlemslandenes borgere var i denne tiden ikke forstått som medlemmer av et politisk fellesskap, men som markedsdeltakere eller det Plender (1976: 39) kalte «factors of production». Med andre ord: De mobile europeernes rolle var forstått som å være produktive borgere som del av et markedsfellesskap.

Gitt denne markedsborger-statusen kan det argumenteres for at norske borgere har styrket sin private autonomi gjennom nye økonomiske og bevegelsesrettigheter knyttet til

EØS og europeisk integrasjon. Disse rettighetene gir dem utvidete muligheter til å fremme egne livsprosjekter også utenfor grensene for det norske fellesskapet. Dette kan ikke kalles en triviell utvikling ettersom det er nasjonalstaten og det nasjonale velferdsfellesskapet som tradisjonelt sett har blitt forstått som arenaen der individuelle borgere har muligheten til å realisere konkrete livsprosjekter, både innenfor velferdsstatsforskningen (se f.eks. Esping-Andersen 1990) eller politisk filosofi (se f.eks. Rawls 1993).

Utfra dette er det klart at EU utgjør det vi kan kalle en rettighetsgenerator med en spesiell relasjon til EU-borgerne. Vi vet fra empiriske studier at EUs borgerskapspolitikk er enestående blant regionale organisasjoner som søker å integrere stater nærmere sammen (Weinrich, 2021). EØS-borgerne er en del av dette rettighetssystemet, med klart størst vekt på rettigheter knyttet til økonomi, markedsdeltagelse og private prosjekter.

Dette er viktig å understreke ettersom utgangspunktet begrepsmessig sett for denne rapporten er at statsborgerskap som individuelt medlemskap og rettighetsstatus kjennetegnes av en dobbel kobling til staten, gjennom det vi har kalt offentlig og privat autonomi. Så langt har rapporten understreket den sterke koblingen mellom Norges EØS-tilknytning og borgernes private autonomi. Med andre ord: når vi skal forstå koblingen mellom EØS og statsborgerskap, så er det i hovedsak rettighetene knyttet til den private autonomien som er reelle og derfor kan sies å utgjøre kjernen i det vi i denne sammenhengen kaller et EØS-borgerskap. Samtidig, så har redegjørelsen så langt lagt vekt på hvordan den norske deltakelsen i EØS gir opphav til *nye* rettigheter – utfra de delene av EUs traktatverk som er relevant for EØS og gjennom iverksettingen av forordninger og direktiver. Her ser vi også hvordan EØS-avtalens dynamiske karakter gjør at norske borgeres status skiller seg fra land som Storbritannia og Sveits der individuelle rettigheter knyttes til et sett av bilaterale avtaler. Ett eksempel her kan være den norske regjeringens ønske om å delta i EUs helseunion som på sikt kan endre tilgang til grensekryssende pasientrettigheter. Ett annet og mer kontinuerlig

eksempel er saker fra EU-domstolen der tolkningen av rettigheter knyttet til fri bevegelse kan tenkes å være relevante også i EØS-sammenheng.

Redegjørelsen av sammenhengen mellom EØS og statsborgerskap har så langt ikke kommet inn på politiske og demokratiske følger for norsk statsborgerskap og borgerrollen i en bred forstand. I neste del vil rapporten fortsette med en konkretisering av det vi kan kalle for statusen til EØS-borgerskapet gjennom en diskusjon av juridiske, politiske og administrative konsekvenser.

### **Hva er statusen til EØS-borgerskapet: Noen utviklingstrekk**

*Det juridiske: Iverksettingen av EU-direktiver og -forordninger*

EØS-borgerskapet gir borgerne i EFTA-landene som er en del av EØS-avtalen visse rettigheter, basert på EUs grunnprinsipper og lovgivning. Som vi har sett er de viktigste av disse rettighetene knyttet til borgernes private autonomi, altså rettigheter som knytter seg til økonomi, markedsdeltagelse og bevegelse over landegrensene. I EU-retten er det slik at andre rettigheter som følger av dette, som sosiale rettigheter er knyttet direkte til utøvelsen av fri bevegelse. Det vil si at flere av rettighetene man har som EU- og EØS-borger kommer som en direkte følge av at man er en mobil europeer som reiser på tvers av EUs eller EØS' indre grenser. Ett eksempel her er nordmenns tilgang til grenseoverskridende helsehjelp etter iverksettingen av pasientdirektivet i 2015 (Nilssen 2019).

Grunnprinsippene for disse rettighetene er nedfelt i EUs traktater, for eksempel i delen om «union citizenship». Samtidig iverksettes rettighetene mer konkret gjennom sekundærlovgivning i form av direktiver og forordninger – og de prøves for EU-domstolen. I den offentlige utredningen «Trygd over landegrensene» (NOU 2021:8) er gjennomføringen av EUs trygdeforordning og andre trygderelevante EU-lover kartlagt og vurdert av eksperter på EØS-rett og trygderett. Denne delen vil derfor ikke gjøre en gjennomgang av områdene

dekket i den tidligere NOU'en. Allikevel er det verdt å nevne at Norge som EØS-medlem har ratifisert EU-direktiver som har en innvirkning på norske borgeres rettigheter som EØS-borgere og for EU-borgeres rettigheter når de benytter seg av retten til fri bevegelse og reiser til Norge.

Direktiver og forordninger kategoriseres på europolov.no i ulike grupper.

Statsborgerskap eller individuelle rettigheter er ikke en egen kategori. Det mest sentrale direktivet når det gjelder statsborgerskap – det såkalte unionsborgerdirektivet<sup>4</sup> – er for eksempel kategorisert under rubrikken «arbeids- og sosialpolitikk». Dette er interessant fordi unionsborgerdirektivet i EU-retten erstattet en rekke tidligere direktiver og forordninger som knyttet seg til arbeidstakeres rettigheter som en følge av bruken av retten til fri bevegelse. Med institusjonaliseringen av et unionsborgerskap eller EU-borgerskap som vi har brukt som et mer generelt begrep i denne rapporten, så ville EU understreke at medlemslandenes statsborgere var «noe mer» enn kun arbeidstakere som anvendte seg av retten til fri bevegelse - de er «EU citizens», europeiske borgere.

Unionsborgerdirektivet ble iverksatt som norsk lov innenfor fristen som var 01.03.2009. Det er interessant å registrere at hele direktivet er iverksatt som norsk lov, til tross for at norske statsborgere ikke innehar unionsborgerskap - de er ikke EU-borgere slik statsborgere fra EUs medlemsland er det. Dette henger sammen med at selve rettighetene som følger av direktivet, selv om de knytter an til begrepet om unionsborgerskapet, bygger på allerede eksisterende individuelle rettigheter som gjelder for eksempel fri bevegelse. Disse rettighetene er sentrale for EØS-konstruksjonen som bygger på prinsippene om de fire friheter og ikke-diskriminering basert på nasjonalitet. I EØS-komiteens vedtak har man sågar understreket dette ved at i EØS-relevansen av direktivet skal begrepet om unionsborgerskapet

---

<sup>4</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, endring av forordning (EØF) nr. 1612/68 og oppheving av direktivene 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF



ikke komme til anvendelse, i stedet anføres følgende: «Betegnelsen ‘unionsborger(e)’ erstattes med betegnelsen ‘statsborger(e) i EF-medlemsstatene og EFTA-statene’». <sup>5</sup> Med andre ord: de samme prinsippene gjelder generelt for EØS-borgere akkurat som for EU-borgere, men i den juridiske forståelsen av EØS-avtalens status, så eksisterer det ikke et EØS-borgerskap som kan forstås som parallelt til unionsborgerskapet. Når vi allikevel anvender begrepet EØS-borgerskap i denne rapporten, så henger dette sammen med en bredere forståelse av den personlige statusen rettighetene gir, gitt at de er grunnlagt på et avtaleverk som i en integrativ forstand kan forstås «som noe mer» enn en regulær internasjonal avtale. Dette er relevant for en diskusjon av både administrative og politiske sider ved hvordan EØS har en statsborgerskapsdimensjon. I neste del tar rapporten for seg det administrative, før den avsluttes med en kort oppsummering av politiske implikasjoner.

#### *Det administrative: NAV-skandalen som illustrasjon*

Iverksettingen av EU-regler, lover og prinsipper som er EØS-relevante knytter an til politiske, juridiske og administrative prosesser. Vi vet at Norge er gode iverksettere av direktiver og forordninger som del av EØS-avtalen. Samtidig er det slik at borgernes møte med EØS-avtalens rettigheter og plikter skjer i det vi kan kalle et «administrativt rom». Hvordan EØS-regler som er relevante for anvendelsen av individuelle rettigheter som følger av EØS-borgerskapet har ikke vært gjenstand for mye forskning i Norge. Dette er i ferd med å endre seg noe, men først etter det vi her vil kalle NAV-skandalen.

Kjernen i NAV-saken er nettopp møtet mellom norsk trygdelovgivning og rettigheter som følger av Norges deltakelse i EØS-avtalen. Tidligere i rapporten har vi lagt vekt på at disse økonomiske, sosiale og bevegelsesrettighetene er kjernen i et EØS-borgerskap som har

---

<sup>5</sup> EØS-KOMITEENS BESLUTNING nr. 158/2007 av 7. desember 2007 om endring av EØS-avtalens vedlegg V (Fri bevegelighet for arbeidstakere) og vedlegg VIII (Etableringsrett), Artikkel 1c, URL: <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2007%20-%20Norwegian/158-2007n.pdf> [tilgang 03.07.2023]

styrket norske borgeres private autonomi. Vi skal her ikke gi en detaljert beskrivelse av saken, som er grundig dokumentert i utredningen «Blindsonen» (NOU 2020:9). Poenget er å understreke at den kan tolkes som en refleksjon av hvordan EØS-borgerskapet har blitt forvaltet av norske myndigheter og hva dette kan si oss videre om spenningen mellom nasjonalt statsborgerskap og rettighetsstatuser som kommer fra overnasjonale institusjoner.

Substansielt er sakens kjerne at NAV avviste at visse velferdsrettigheter og trygdeutbetalinger er «portable» over landegrenser. Gjennom EØS-avtalen har norske borgere og EU/EØS-borgere bosatt i Norge en rett til fri bevegelse på tvers av de nasjonale grensene internt i EU/EØS-området. NAV tolket i en årrekke norsk trygderett slik at fri bevegelse ikke kunne trumfe norske trygderegler om bosted i Norge for utbetaling av ytelser. Mottakere av slike ytelser som allikevel hadde benyttet seg av rettigheten til fri bevegelse ble i en rekke saker kjent skyldige i trygdesvindel. Mange ble bøtelagt og noen ble dømt til fengselsstraff. Dette skyldtes en feiltolkning av Trygdeforordningen 883/2004 slik at norske borgeres og permanent bosattes rettigheter etter EØS-avtalen ikke ble oppfylt.

Rettighetene som ligger til EØS-borgerskapet er uløselig knyttet til de grunnleggende prinsippene i EU-retten om fri bevegelse og ikke-diskriminering basert på nasjonalitet. I konteksten av en utredning om EØS og statsborgerskap blir dette derfor spesielt interessant. Det ligger ikke til denne rapporten å vurdere hva som var bakgrunnen for feilvurderingen fra NAV sin side. Vi kan allikevel kalle den et eksempel på forfeilet europeisering. Med EØS og Norges tette forhold til EU startet en omfattende europeiseringsprosess der iverksettingen av prinsipper og lover fra EU som er EØS-relevante er det fremste eksemplet. Forvaltningen av norske trygdeordninger hadde altså ikke blitt tilstrekkelig europeisert, selv etter flere tiår med en virksom EØS-avtale. Det er i seg selv oppsiktsvekkende ettersom forordninger skal iverksettes direkte etter EU-retten og som en del av EØS-avtalen. Pavone & Stiansen (2022: 329) dokumenterer at rundt 2400 saker ble feilbehandlet av NAV og brøt med reglene om fri

bevegelse av personer i EØS. Prinsippet om fri bevegelse er et slags konstitusjonelt prinsipp i EU-retten og kjernen i EØS-avtalen. Trykdeforordningen går tilbake til 1971 da dens første versjon ble innført nettopp for å sikre at europeiske borgere som flyttet over landegrensene var sikret mot diskriminering utfra deres nasjonale bakgrunn.

NAV oppfattet med andre ord rommet for tolkning av EØS-retten som større enn det prinsippene tilsier (Fossum m.fl. 2023). I en statsborgerskaps-kontekst kan man spørre seg om norske myndigheter generelt og NAV spesielt har forstått rekkevidden av hva slags rettighetsstatus EØS-borgerskapet medfører. I den restriktive praksisen som NAV la til grunn er bosted innenfor de territorielle grensene vektlagt. I den tradisjonelle forståelsen av rettighetsfellesskapet i velferdsstaten er dette innrammet innenfor nasjonalstatens territorielle grenser. Individens medlemskap i dette fellesskapet ble tradisjonelt regulert gjennom statsborgerskap, slik at det var en form for kongruens mellom nasjonale grenser, velferdsstat og statsborgerlige rettigheter, slik Marshall (1950) analyserte det moderne statsborgerskapet. Det sentrale her er at denne forståelsen har blitt grunnleggende utfordret med framveksten av et EU-borgerskap siden den spede begynnelsen i de første traktatene som la grunnlaget for europeisk integrasjon. Fra Maastricht-traktaten på samme tid som EØS-avtalen ble ratifisert i Norge har denne utfordringen blitt stadig mer markert, med unionsborgerskapet som en institusjonell manifestasjon av at rettigheter ikke lenger er eksklusivt knyttet til det nasjonale statsborgerskapet eller innenfor rammen av nasjonalstaten. Det kan med andre ord se ut som at NAV og flere norske regjeringer har forstått rettighetene knyttet til fri bevegelse på en snever måte, som mobilitet på tvers av grensene for å studere eller arbeide. En slik forståelse har ikke tatt innover seg at mobilitet i europeisk integrasjon har utviklet seg til å bli en grunnleggende, individuell rettighet, altså fri bevegelse av *personer*, ikke kun arbeidere.

*Det politiske: Statsborgerskap i EØS-diskusjonen*

I den bredere litteraturen om statsborgerskap og EU framheves det at europeiseringen av statsborgerskap er tydelig, ikke kun for markedsrettigheter, men også for politiske rettigheter (Shaw 2007). Koblingen mellom status som borger og statens territorium kan sies å ha blitt svekket også når det gjelder den offentlige autonomien knyttet til statsborgerskap. Dette er synlig ved at EU-borgere har rettigheter i Norge gjennom EØS-avtalen, i tillegg til stemmerett i lokalvalg. Når vi diskuterer den politiske siden ved statsborgerskap, er det slik sett sentralt å understreke et paradoks. EU-borgere som er bosatt i Norge og kan stemme i valg til Europaparlamentet og vil derfor ha større innflytelse på EØS-relevant EU-lovgivning enn det norske borgere har gjennom sin stemmerett i nasjonale valg. Med andre ord: en EU-borger som har forlatt EU for å bo i Norge kan sies å ha større offentlig autonomi til å påvirke politiske prosesser og beslutninger med direkte innflytelse på det norske samfunnet.

Mot dette kan man innvende at norske borgere allikevel har en betydelig politisk påvirkningskraft fordi Norge gjennom å stå utenfor EU har bevart sin nasjonale suverenitet og selvråderett i større grad sammenliknet med de landene som har valgt å knytte seg til EU gjennom fullt medlemskap. Nettopp det aktive valget om å avstå fra fullt medlemskap kan ses som en understreking av statsborgerskapets sentrale plass i en politisk forstand. Gjennom stemmeretten knyttet til statsborgerskapet valgte det politiske fellesskapet å stå utenfor EU. Det samme kan sies om Brexit, der britiske borgere tok det aktive valget om å gå ut av EU og derigjennom re-etablere Storbritannias parlamentariske suverenitet.

Samtidig handler autonomi om i hvilken grad man er i stand til å handle og påvirke saker av interesse. Begrepsmessig kan dette sies å være likt for stater, så vel som for borgere. Spørsmålet blir da i hvilken grad EØS kan sies å ha påvirket norske borgeres offentlige autonomi. Det sentrale her er EØS-avtalens dynamiske karakter. Dette har gjort at beslutninger på EU-nivå har utvidet EØS-avtalen betraktelig siden 1994. Suverenitetsbekreftelsen i EU-avstemningen i 1994 kan sies å ha blitt utfordret i form av

mindre handlingsrom og autonomi for norske storting og regjeringer siden. I denne rapporten har vi nevnt EUs Trygdeforordning som ble iverksatt som norsk lov i sin helhet, slik EØS-retten krever. NAV feiltolket forordningen og bidro til at norske borgeres rettigheter etter forordningen ikke ble oppfylt. Handlingsrommet for norske beslutningstakere til lovlig å avvike fra Trygdeforordningens regler er innskrenket av måten EØS-avtalen virker på, politiske og juridisk. Hvis vi tenker oss at et flertall av norske borgere ville støtte en mer restriktiv politikk når det gjelder trygdeytelsers portabilitet over landegrensar, så er dette ikke mulig politisk sett innenfor rammen av EØS-avtalen. De politiske beslutningene i denne saken og andre EØS-relevante spørsmål tas av Det europeiske råd og Europaparlamentet, uten direkte innflytelse fra norske velgere. Med andre ord: det politiske fellesskapet i Norge preges hver dag av EØS-tilknytningen, men ved at borgernes offentlige autonomi er blitt innskrenket i alle spørsmål som har EØS-relevans.

Tilgangen til sivile, økonomiske og sosiale rettigheter er altså ikke den samme for politiske rettigheter. Det er naturlig ettersom Norge ikke er medlem av EU. Europeiseringen av norsk statsborgerskap følger fra medlemskap i internasjonale organisasjoner og rettighetskonvensjoner, ikke fra innlemming i EUs politiske fellesskap. Samtidig må det understrekes at politisk sett er påvirkningen fra EUs beslutningsprosesser mye sterkere enn fra rettighetskonvensjoner. Dette gjelder ikke kun politiske, men også rettslig. EU-borgerskapet og rettighetene knyttet til det har i stor grad blitt videreutviklet siden Maastricht-traktaten gjennom kjennelser fra EU-domstolen. Dette gjelder både i saker som er direkte knyttet til EU-borgerskapet og i saker som indirekte påvirker rettigheter og utøvelsen av statsborgerskap på nasjonalt nivå (Menéndez og Olsen 2020). Ett eksempel her er på arbeidsretts-området hvor norske borgere kan påvirkes som markedsdeltakere. EU-domstolens kjennelser i saker

som Viking,<sup>6</sup> Laval<sup>7</sup> and Rüffert<sup>8</sup> kan tolkes som et eksempel på at fri bevegelse som en grunnleggende og prinsipiell rettighet står over andre rettigheter knyttet til arbeidsliv. Dette har også konsekvenser i Norge, uten at norske myndigheter som representanter for norske borgere har mye handlingsrom i utøvelsen av politikk på området.

### **Oppsummerende betraktninger om EØS, statsborgerskap og rettigheter: Hva slags fellesskap?**

Politiske debatter og forskning om EU og europeisk integrasjon har gjerne vært preget av det Thomas Risse (1996) kalte spørsmålet om «the nature of the beast». Det vil si: vi har diskutert og debattert, spesielt siden Maastricht-traktaten, hva som best kjennetegner EU som en internasjonal organisasjon. I den politiske debatten om dette har fokuset gjerne ligget på i hvilken grad EU er et markedsliberalt samarbeid eller ikke. I den faglige debatten – som selvsagt er mangefasettert og kompleks slik at dette er en åpenbar forenkling – har diskusjonene lagt vekt på om EU i hovedsak er mellomstatlig eller overnasjonalt og hvordan et slikt flernivå-system fungerer, med videre interesse for hvordan europeisering påvirker nasjonalstaten.

Denne faglige diskusjonen om hva EU og europeisk integrasjon innebærer er også sentral i politiske debatter, for eksempel i diskusjoner om ulike forståelser av europeisk føderalisme eller et Europa av nasjonalstater. For en utredning om EØS og Norges relasjon til EU er det viktig å understreke følgende: EØS er en internasjonal avtale, men deltakelsen i den innebærer også noe mer gitt hva EU er og hvordan europeisk integrasjon har «omprogrammert» europeiske nasjonalstater og forholdet mellom dem. Som del av EØS-

---

<sup>6</sup> Case C-438/05, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*.

<sup>7</sup> Case C-341/05, *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan and Svenska Elektrikerförbundet*.

<sup>8</sup> Case C-346/06, *Dirk Rüffert v Land Niedersachsen*.

avtalen har Norge blitt med i det vi kan kalle et fellesskap som kjennetegnes av grunnleggende rettigheter, men også av visse verdier og interesser. Avtaledeltakelsen innebærer ikke kun visse transaksjoner i felles anliggender, men også at borgerne i medlemslandene har rettigheter knyttet til et fellesskap som kan forstås som noe mer enn summen av sine deler. Med dette menes at rettighetsfellesskapet har overnasjonale kjennetegn ved at de ikke er gjenstand for kontinuerlig forhandling mellom avtalepartene. Rettighetene som følger av EØS-avtalen kobler seg på EUs rettighetssystem der de er grunnleggende prinsipper, ikke bare for EU-borgerne, men også for hvordan integrasjonen er «kodet» politisk, økonomisk, juridisk og, vil noen si, kulturelt. I den faglige debatten om europeisk integrasjon er dette satt på begrep som europeisering, det vil si hvordan EU-beslutninger og grunnprinsipper på disse områdene gjennomfører medlemslandene og endrer dem institusjonelt og samfunnsmessig (Olsen 2002). Her foreligger et klart skille mellom Norge som EØS-medlem og Storbritannia og Sveits som henholdsvis tidligere EU-medlem og EFTA-medlem som står utenfor EØS. Gjennom Brexit meldte Storbritannia seg ikke bare ut av EUs institusjonelle system. Britiske borgere mistet rettigheter – de ble «disenfranchised» som det heter på engelsk – som de hadde opparbeidet seg som følge av EU-medlemskapet. De hadde ikke lenger politiske rettigheter og ble fratatt retten til fri bevegelse som har vært kjernen i relasjonen mellom individer og Unionen siden de første traktatene på 1950-tallet (se Olsen 2008).

*Ruska Federacija v I.N.*<sup>9</sup>-saken fra EU-domstolen er relevant for hva slags fellesskap EØS-deltakelsen innebærer, for EFTA-statene og for deres statsborgere. Saken handlet om en tidligere russisk statsborger som først hadde fått innvilget politisk asyl i Island og deretter islandsk statsborgerskap. Vedkommende ble arrestert på ferie i Kroatia, fordi det forelå en internasjonal arrestordre, fra Russland. Under en ferietur til Kroatia ble vedkommende

---

<sup>9</sup> *Ruska Federacija v I.N.*, ECLI: EU:C:2020:262.

arrestert grunnet en internasjonal arrestordre utstedt av Russland. Saken reiser spørsmål om EU-borgerskapets fundamentale status også i visse tilfeller kan sies å gjelde for EØS-borgere. Generaladvokat Tanchevs *Opinion*<sup>10</sup> legger på den ene siden vekt på at EØS-borgerskapet ikke er et traktatsfestet *citizenship*. På den andre siden er det et poeng i saken at den var innenfor virkeområdet både til EU- og EØS-retten, siden EØS-avtalen er inngått av EU med EFTA. Det er også slik at man i EU-domstolen mener at Island har et *spesielt* forhold til EU som del av EUs felles asylpolitikk, i tillegg til EØS-avtalen. Dette resonnementet kan vi legge til grunn også da vil gjelde Norge i liknende saker. Ikke nok med det, det ble også anført at EUs Charter for grunnleggende rettigheter ved paragraf 19 (2) var relevant. Denne paragrafen skal beskytte EU-borgere mot utvisning til tredjeland ved fare for inhuman behandling. Sakens dom ble til slutt at Kroatia ikke kunne utvise en EØS-borger uten at Island ble gjort kjent med saken og gitt mulighet til å hente sin statsborger hjem.

Det kan argumenteres for at denne saken fra EU-domstolen understreker at deltakelse i EØS-avtalen øker EØS-borgernes individuelle autonomi. Fri bevegelse og ikke-diskriminering er grunnleggende rettigheter innenfor et utvidet europeisk rettighetsfellesskap som består av både EU og EFTA gjennom EØS. EØS dekker i utgangspunktet ikke spørsmål rundt utvisning, et aspekt som ble lagt vekt på da norske myndigheter uttalte seg til EU-domstolen. Det er EU-retten gjennom traktaten og EUs Charter for grunnleggende rettigheter som anvendes for å beskytte den islandske statsborgerens rettigheter som *EØS-borger*. I.N. i *Ruska Federacija v I.N.* skal ifølge EU-domstolen ikke behandles som en hvilken som helst tredjelandsborger, fordi Island, Norge og Liechtenstein har «et spesielt forhold» til EU (Fredriksen & Hillion, 2021). De ses som del av et grunnleggende rettighetsfellesskap med utvidet beskyttelse for deres borgere.

---

<sup>10</sup> Opinion of Advocate General Tanchev, 27 February 2020, Case C-897/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:128



Gjennom EØS har Norge altså blitt en del av en politisk orden som påvirker det norske samfunnet og norske borgere daglig. Hvordan Norge endres som en følge av dette er oppe til debatt. For spørsmålet om statsborgerskap og individuelle rettigheter har dette i liten grad vært debattert direkte, så vel i norsk offentlighet, som i akademia. En sak som NAV-skandalen har klargjort at hvordan norske beslutningstakere og forvaltning forstår medlemskapet i det europeiske rettighetsfellesskapet kan ha en signifikant effekt på muligheten til å ta i bruk rettighetene nordmenn har som EØS-borgere. Samtidig har den understreket at handlingsrommet norske myndigheter har når det gjelder EØS-borgerskapet kan være mer innskrenket enn det man har trodd, selv to tiår etter at EØS-avtalen ble ratifisert. Dette framhever hvor sentralt en diskusjon om og forståelse av sammenhengen mellom EØS og statsborgerskap er, for borgerne selv og for det norske politiske systemet.

## **Referanser**

Aristoteles. (1992). *The Politics*. London: Penguin.

Bohman, J. (2014). Republican Citizenship. In H.-A. van der Heijden (Ed.), *Handbook of Citizenship and Social Movements*. Cheltenham: Edward Elgar.

Brubaker, R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Cohen, E. (2009). *Semi-Citizenship in Democratic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dagger. (2002). Republican Citizenship. In E. F. Isin & B. S. Turner (Eds.), *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

- Everson, M. (1995). The Legacy of the Market Citizen. In J. Shaw & G. More (Eds.), *New Legal Dynamics of European Union*. Oxford: Clarendon Press.
- Fossum, J. E., Lord, C., Farstad, F. M., Farsund, A. A., Leiren, M. D., Olsen, E. D. H., Riddervold, M., Svendsen, Ø & Trondal, J. (2023). *Norway's EU Experience and Lessons for the UK. On Autonomy and Wriggle Room*. London: Routledge.
- Fossum, J. E., & Olsen, E. D. H. (2022). Cosmopolitanism: Moral Universalism and the Politics of Migration. In R. Zapata-Barrero, D. Jacobs, & R. Kastoryano (Eds.), *Contested Concepts in Migration Studies*. London: Routledge.
- Fredriksen, H. H., & Hillion, C. (2021). The “Special Relationship” Between the EU and the EEA EFTA States—Free Movement of EEA Citizens in an Extended Area of Freedom, Security and Justice: *Ruska Federacija v. IN*. *Common Market Law Review*, 58 (3): 851-876.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Heater, D. (1999). *What is Citizenship?* Cambridge: Polity Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Linklater, A. (1998). Cosmopolitan Citizenship. *Citizenship Studies*, 2 (1), 23-41.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Menéndez, A. J., & Olsen, E. D. H. (2020). *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Practice*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Miller, D. (1995). *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, D. (2000). *Citizenship and National Identity*. Cambridge: Cambridge: University Press.
- Maas, W. (2007). *Creating European Citizens*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield.

- Nilssen, E. (2019). Iverksettingen av EUs pasientrettighetsdirektiv i Norge: Mot en mer markedsorientert spesialisthelsetjeneste? In H. S. Aasen, B. Bringedal, K. Bærøe, & A.-M. Magnussen (Eds.), *Prioritering, styring og likebehandling: Utfordringer i norsk helsetjeneste*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Olsen, E. D. H. (2008). The origins of European Citizenship in the First Two Decades of European Integration. *Journal of European Public Policy*, 15 (1), 40-57.
- Olsen, E. D. H. (2012). *Transnational Citizenship in the European Union. Past, Present, and Future*. London: Bloomsbury.
- Olsen, E. D. H. (2014). 'Utenforskapets paradoks': mot et depolitisert statsborgerskap? In E. O. Eriksen & J. E. Fossum (Eds.), *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40 (5), 921-952.
- Pavone, T., & Stiansen, Ø. (2022). The Shadow Effect of Courts: Judicial Review and the Politics of Preemptive Reform. *American Political Science Review*, 116 (1), 322-336.
- Plender, R. (1976). An Incipient Form of European Citizenship. In F. G. Jacobs (Ed.), *European Law and the Individual*. Amsterdam: North-Holland Publishing.
- Rawls, J. (1985). Justice as Fairness: Political Not Metaphysical. *Philosophy and Public Affairs*, 14 (3), 223-251.
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Risse-Kappen, T. (1996). Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 53-80.
- Schuck, P. (2002). Liberal Citizenship. In E. F. Isin & B. S. Turner (Eds.), *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage.

- Shaw, J. (2007). *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, C. (1985). *Human Agency and Language. Philosophical Papers 1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, C. (1992). Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate. In N. Rosenblum (Ed.), *Liberalism in the Moral Life*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- van Gunsteren, H. (1988). Admission to Citizenship. *Ethics*, 98, 731-741.
- Weinrich, A. R. (2021). Varieties of citizenship in regional organisations: A cross-regional comparison of rights, access, and belonging. *International Area Studies Review*, 24 (4), 255-273.