



UiO : **ARENA Centre for European Studies**  
University of Oslo

# Demokratiets kår og forutsetninger i Europa

John Erik Fossum

ARENA, UiO



# Utgangspunkt:

- Analysen av demokrati i dagens Europa må ta EU i betraktning. Hvorfor?
- EU har en demokratisk formålsparagraf
- EU har utviklet demokratiske institusjoner
- EU har demokratiske opptakskrav: alle nye medlemsland må tilfredsstillе visse demokratiske minimumskrav

# EU og demokratiproblematikken

- EU-integrasjonen påvirker medlemslandenes demokratiske systemer
- I dagens Europa kan vi ikke etablere demokratiers kvalitet uten å ta effekten av EU i betraktning
- Det gjelder EUs medlemsstater; det gjelder også assosierte stater som Norge

# EU som utfordring

For å forstå demokratiets kår og forutsetninger i dagens Europa må vi avklare begge de to følgende spørsmålene:

- Hvilke kriterier for demokrati er relevante i analysen av EU?
- Hva slags type politisk system er EU?

To fallgruver:

- Må unngå å tro at alt ved EU er nytt eller egenartet
- Må unngå å trekke for tette analogier mellom EU og dets utvikling og en hvilken som helst nasjonal eller føderalstat

## EU som utfordring (forts.)

-På den ene siden finner vi at mye ved EUs prosess ligner på det vi forbinder med utvikling av nasjonalstatlig demokratisering, fordi EU kopierer fra medlemsstatene

-På den andre siden er det viktige forskjeller mellom EU og stater som skyldes de spesielle utfordringene EU står overfor og den spesielle konteksten som EU befinner seg i:

EU som utfordring: utvikle en ny styringsorden over og ved hjelp av en allerede eksisterende orden (et system av stater)

## EU som utfordring (forts.)

EU som politisk og institusjonelt system er et forsøk på å forene to ulike visjoner om Europa som vi forenklet kan formulere som borgernes og statenes Europa.

EU-systemet er opprettet med et sett av organer som hver for seg appellerer til den ene eller den andre visjonen.

EU-parlamentet, Kommisjonen og EU-domstolen henspiller på visjonene om borgernes Europa, mens Det europeiske råd og Unionsrådet henspiller på statenes Europa.

## EU som utfordring (forts.)

Heller enn å foreta noe klart valg mellom disse to visjonene søker dagens EU å kombinere og balansere dem

Men dette skjer innenfor en ramme der medlemsstatene spiller en helt sentral rolle og der EU selv mangler sentrale statsfunksjoner som militærmakt, politimakt og beskatning (meget begrenset kontroll over territoriet)

## EU som utfordring (forts.)

EU-systemet har visse likhetstrekk med det tyske systemet, altså med tysk føderalisme: Bundestag versus Bundesrat

I tillegg ser vi en sterk fransk innflytelse gjennom Det europeiske råd som en forlengelse av internasjonalt diplomati

Her ser vi igjen at den institusjonelle strukturen avspeiler ulike visjoner om Europa: som et system forankret i borgerne versus som et system forankret i statene



# Suverenitetsproblematikken

- EU representerer 'pooling of sovereignty'
- Dette begrepet dreier seg om å håndheve suverenitet i fellesskap gjennom felles institusjoner der statene (og borgerne) er med og bestemmer.
- I disse strukturene oppgir statene sin vetorett og aksepterer at de kan bli nedstemt.

## Suverenitetsproblematikken (forts.)

- Det indikerer at suverenitetsproblematikken er endret fra vekt på statlig selvstyre til i større grad å vekke *medbestemmelse*
- Spørsmålet blir *hvem* som skal ha medbestemmelse i denne strukturen og *hvordan* det skal skje

# Demokratiproblematikken

- Hvordan forstå demokrati? Er demokrati kun mulig i en nasjonalstat?
- Krever demokrati en felles identitet og følelse av tilhørighet?
- Kan dette etableres som del av etableringen av et demokratisk system?
- Kan demokrati etableres demokratisk?

# Demokrati – en definisjon

- Autonomi:
  - borgerne har rett til å ha rettigheter
  - borgerne har rettigheter som beskytter mot overgrep
  - borgerne har rett til deltakelse på en slik måte at de kan forstå seg selv som lovens forfattere
- Ansvarlighet:
  - borgerne kan avkreve begrunnelser fra makthaverne og kan holde dem ansvarlige gjennom å frata dem makten

Disse to kriteriene forutsetter ikke at demokratiet må være forankret i noen nasjonalstat

# EU demokratisering - særtrekk

- Befeste demokrati i medlemsstatene (demokratiske adgangskrav)
- Demokratisere relasjoner mellom tidligere suverene (krigførende) stater
- Utvikle representativt demokrati på EU-plan, særlig gjennom EU-parlamentet som er verdens første overnasjonale parlament

Utviklingen har foregått langs alle disse tre sporene

Unikt trekk: demokratisering som integrert del av prosessen med å etablere/utvikle styringsenheten

## EU demokratisering – særtrekk (forts.)

EU-parlamentet: verdens første overnasjonale parlament

- Stadig mer sentral i lovgivningsprosessen (gjennom den ordinære beslutningsprosedyren)
- Skrittvis utvikling i retning av parlamentarisering, men EU er ikke et parlamentarisk demokrati
- EP mangler beslutningsmyndighet i sikkerhets og forsvarspolitikken

Altså er det fortsatt manglende samsvar mellom EP sitt myndighetsområde og de beslutninger som faktisk fattes på EU-nivå

## EU demokratisering – særtrekk (forts.)

Unionsrådet: et lovgivende organ

- Funksjonelt differensiert
- ‘bureaucrats as law-makers’?

Det europeiske råd

- Opphav i fransk tenkning: ‘summitry’ og internasjonalt diplomati
- Statslederne staker ut EUs kurs og bidrar til å løse konflikter
- Dette organet balanserer overnasjonalitet og mellomstatlighet

# Interparlamentarisk koordinering

- Formelle strukturer som kobler nasjonale parlamenter, inkludert institusjonaliserte møte-plasser som *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments in the European Union*
- Ordninger som støtter opp under interparlamentarisk samhandling og koordinering som IPEX og the European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD)
- Lovbestede ordninger: Early Warning Mechanism (EWM) sikrer at nasjonale parlamenter konsulteres om Kommisjonsforslag er i samsvar med subsidiaritetsprinsippet



# Mot et flernivå-parlamentsfelt?

- Særlig interessant er den økte sammenvevingen mellom den vertikale prosessen med utvikling av EU-parlamentet og den mer horisontale prosessen med økt samhandling mellom nasjonale parlamenter
- Sistnevnte er forsterket gjennom Lisboa-traktatens bestemmelser om nasjonale parlamenter og subsidiaritet

## Mot et flernivå-parlamentsfelt? (forts.)

- Et slikt felt avspeiler på den ene siden den store vekten EU legger på medbestemmelse
- Et slikt felt avspeiler på den andre siden hvordan de ulike formene for EU demokratisering vokser sammen nettopp fordi statene og EU-institusjonene 'vokser sammen'

# Krisen

Hva slags krise er dette?

- Finanskrise
- Fiskal krise
- Institusjonell krise
- Konstitusjonell krise

## Krisen (forts.)

En internasjonalt utløst krise har særlig rammet EU, fordi finanskrisen eksponerte EUs svakhet:

- monetærunion uten fiskalunion,
- økende økonomisk divergens innen euro-sonen og
- manglende samsvar mellom problemstruktur og beslutningsstruktur
- 17/27 problemet

# Effekter av krisen

Amartya Sen: 'Stopping the marginalisation of the democratic tradition of Europe has an urgency that is hard to exaggerate'

- Krisen har svekket parlamenter, særlig i euro-sonen
- Men tendensen er ujevn: det nye er at noen lands parlamenter (kreditorland som Tyskland) i større grad tar beslutninger som begrenser rollen og handlingsrommet i debitorland (Irland, Hellas, Kypros, Portugal)
- Krisen har styrket rollen til eksekutiver og eksperter

## Effekter av krisen (forts.)

- Overnasjonale institusjoner og arrangementer er relativt sett svekket i forhold til mer mellomstatlige
- Mellomstatlige organer som Det europeiske råd programmerer i større grad adferden til de overnasjonale organene som svekker demokratiet
- EU-systemet blir mer preget av visse dominante medlemsstater

## Effekter av krisen (forts.)

- Sterk økning i mistillit til EU og politiske ledere generelt
- Økt politisk opposisjon
- Økt populisme
- En giftig blanding av teknokrati og populisme?

# Norges rolle

- Norsk parlamentarisme oppstod i en internasjonal kontekst (1880-årene)
- Den formelle innføringen av norsk parlamentarisme i Grunnloven i 2007 har også en klar internasjonal dimensjon:
- Grunnlovsfester vi et prinsipp hvis virkemåte i praksis i høy grad allerede er avviklet?



## Norges rolle (forts.)

- Norge har forpliktet seg til å inkorporere og faktisk inkorporerer mye av EUs lovgivning.
- På denne måten preges det norske representative demokratiet i stadig større grad av EUs lovgivningsprosess, og må i tillegg lene seg på denne for sin legitimitet.
- Den norske parlamentariske styringskjeden programmeres altså i stadig større grad av eksterne aktører og regler.

## Norges rolle (forts.)

- Men selv om Norge ikke er EU-medlem og har valgt å stå utenfor de politiske beslutningsprosessene i EU, er Norge like fullt representert i en rekke EU-organer og komiteer.
- Norske borgere har EU-rettigheter, og Norge har forpliktelser overfor EU-borgere, særlig de som til enhver tid befinner seg i Norge.

## Norges rolle (forts.)

- Norge er knyttet opp til et europeisk system med politisk valgte representanter i EU som lager reglene som vi underlegges.
- Realiteten er på den måten at selv om Norge ikke har valgte representanter i EU, så inngår Norge like fullt i en representativ relasjon med EU.

## Norges rolle (forts.)

- Norge er altså mer avhengig av hva som skjer i Europa enn det skulle virke ut ifra dets formelle status som assosiert ikke-medlem
- Det norske demokratiet er også avhengig av EU
- Paradokset er at hvis EU demokratiseres vil det ikke styrke norsk demokrati og hvis EU avdemokratiseres vil norsk demokrati også lide
- Hva er effektene av økt EU-differensiering?