

Erik Oddvar Eriksen
25. januar 2007

Er demokrati mulig i dag?

RECON – *Reconstituting Democracy in Europe*, et stort, flerfaglig forskningsprosjekt om demokrati i Europa, lanseres 26.-27. januar med en konferanse i Oslo. Prosjektet som skal gå over fem år er et samarbeid mellom en rekke europeiske universiteter, og koordineres av Arena Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo. Leder av prosjektet professor Erik Oddvar Eriksen presenterer her problemstillingene bak RECON.

Kan demokratiet reddes i den formen vi kjenner fra nasjonalstaten, eller gjennom å utvikle EU til en føderalstat, eller finnes det et tredje alternativ?

Spørsmålet RECON tar for seg er om demokrati er mulig i en tid hvor globalisering og avnasjonalisering fører til at nasjonalstatene mister handlingskapasitet, samtidig som det bygges opp institusjoner på overnasjonalt nivå som borgerne eller deres representanter har liten innflytelse over. Slik institusjonsoppbygging er en måte å regulere effektene av en grenseløs markedsøkonomi på, men innebærer også mer makt til uavhengige organer og rettslige systemer. I dag preges situasjonen følgelig ikke bare av avregulering og liberalisering, men også av overnasjonal rettsliggjøring, teknokrati og økt makt til utøvende organer. Det er eksekutivene, byråkratene, ekspertene, dommerne som regjerer, ikke folkevalgte.



Berlaymont-bygningen i Brussel huser EU-kommisjonen. Her prydet i forbindelse med opptaket av Romania og Bulgaria som nye medlemmer ved årsskiftet. (foto: EU-kommisjonen).

Den økonomiske globaliseringen og europeiseringen av nasjonalstatene har underminert betingelsene for at borgerne skal kunne styre seg selv gjennom politikk og rett og spørsmålet er om disse kan gjenopprettes på europeisk nivå. I Europa har integrasjonsprosessene ført til et flernivå-system med styringsmekanismer på det regionale, nasjonale og overnasjonale nivå. Her er det også forsøk med å bygge demokratiske institusjoner på overnasjonalt nivå. Dette eksperimentet har ofte blitt anklaget for å medføre mer økonomisk liberalisme. De fire friheter og konkurranselovgivningen fører til press på nasjonale ordninger og krav om avregulering. Mange ser derfor den europeiske integrasjonsprosessen mer som en del av problemet enn som del av løsningen.

EU er en merkelig hybrid uten historisk forbilde. Det er uenighet om i hvilken retning EU går og bør

gå. Noen vil ha et sterkere overnasjonalt styringssystem, mens andre vil ha en svakere grad av overnasjonalitet. Hvilke implikasjoner har de ulike synene for demokratisk styring? Hvordan kan betingelsene for demokrati gjenopprettes? Her lanseres tre muligheter.

Alternativ 1: Nedbygging av EU

Fra et demokratiperspektiv er et synspunkt at folkestyret kan gjenopprettes ved å redusere EU. Tankegangen er at demokrati bare er mulig på nasjonalstatlig nivå. Følgelig vil demokratiet i Europa kunne sikres ved å gjøre EU til en internasjonal organisasjon eller et mellomstatlig, regulatorisk regime. Dette vil bety å bygge ned EU i sin nåværende form og gjøre det om til kun et instrument for nasjonalstatene for å løse problemer som alle er enige om. I et slikt system vil det kunne være ulike tilknytningsformer, fra en handelsavtale etter modell av EØS-avtalen i mindre format, til et samarbeid på andre områder som miljøpolitikk, forskning, energi, sikkerhet. Norge er med i et slikt EU allerede gjennom EØS-avtalen, gjennom Schengen og det politi- og forsvarssamarbeidet som har utviklet seg. Dette er en orden som vil være basert på statlig samarbeid uten betydelig suverenitetsavståelse. Her vil vi fortsatt ha å gjøre med et nasjonenes Europa.

Problemet med denne modellen av EU er at det vil bety nedbygging av institusjoner og politikkområder, noe som vil føre til dyptgående endringer i Europa. Statene er så europeisert at de heller er medlemsstater enn nasjonalstater. De er så sammenvevd rettslig og politisk at bortfallet av EU vil føre til radikale, for ikke å si, revolusjonære omkalfatring. Samtidig vil det innebære så mange brutte løfter og knuste forhåpninger ved at handlingskapasitet på overnasjonalt nivå forsvinner, at dagens legitimasjonsproblem vil fortone seg som rene bagateller.

Alternativ 2: EU som føderalstat

Den andre muligheten er å gjøre EU til en føderalstat basert på en kollektiv identitet. Dette vil innebære å forsterke overnasjonaliteten i Europa ved å utvikle Kommissjonen til en regjering som er ansvarlig overfor et folkevalgt parlament og et intergovernmentalt råd. Vi vil da se et Europas forente stater etter modell av USA. Det vil innebære klarere kollektive anstrengelser, med en felles skatte- og sosialpolitikk, og med et felles forsvar, men også med klare kompetanseavklaringer. Det vil bety sikrere rettighetsvern.

Selv om det er stor oppslutning om EUs menneskerettighetscharter, så viser problemet med å få vedtatt konstitusjonstraktaten at det er betydelig motstand mot videre føderalisering i mange medlemsstater. Det er sterke nasjonale tradisjoner både i gamle og nye demokratier, noe så vel EUs budsjettproblemer som debatten om utvidelsen av EU til Tyrkia vitner om. Nasjonalstatene representerer det største solidaritetssikrende fellesskapet vi kjenner til. Slik solidaritet vegeterer på en kollektiv identitet som igjen hviler på eksklusjon: Å ha noe felles, betinger at noe er ekskludert. Ikke bare er det vanskelig å utvikle en slik identitet fordi det krever dannelsen av en offentlig sfære hvor borgerne over hele Europa diskuterer de samme ting, på samme tid under de samme relevanskriterier. Problemet med dette er at EU kan komme til å utvikle seg til en organisasjon for eksklusjon på lik linje med nasjonalstatene.

Selv om EU er mer enn en internasjonal organisasjon er den ikke en stat eller en føderasjon og slett ingen nasjon. Den mangler en kollektiv identitet, et styringshierarki og et tvangsapparat - den har liten evne til å sette makt bak sine lover. Den baserer seg på samarbeid med medlemsstatene for iverksetting av sine lover og direktiver.

Alternativ 3: Et post-nasjonalt, kosmopolitisk EU

En tredje mulig måte å redde demokratiet i Europa på, er å gjøre EU til en *post-nasjonal union* basert på kosmopolitiske prinsipper. I denne modellen ser ikke borgerne seg kun som medlemmer av et territorium, men også som verdensborgere med globalt ansvar. Dette er en modell hvor EU ikke utvikler seg til en stat, men til en union basert på menneskerettigheter og demokrati. Det er ikke snakk om å etablere en felles kollektiv europeisk identitet, men å søke praktiske løsninger på felles problemer gjennom prosedyreregulert samhandling. Det vil være en orden som underlegger seg folkeretten for håndteringen av eksterne relasjoner. Vi snakker her om en genuin nyskaping som er basert på transnasjonale arrangementer som ikke rår over sterke sanksjonsmidler og som heller ikke fører en aggressiv interessepolitikk utad. Her er det snakk om nettverksstyring gjennom frivillige organisasjoner og partnerskap mellom private og statlige organisasjoner. Tesen er at "soft law", deliberasjon og kommunikativ makt utøver et press som tvinger de etablerte institusjonene til å fatte

mer legitime beslutninger.



Monumentet for oppdagelser i Lisboa. (foto: EU-kommisjonen).

Men er en slik orden mulig og kan den bli demokratisk? Kan vi ha demokrati uten demokratiske institusjoner – uten egalitære beslutningsstrukturer? Mange hevder at politiske institusjoner trenger både handlingskapasitet og “hard law” for å kunne fungere effektivt og skape likhet for loven. Det er bare slik vi også vil kunne holde makthaverne ansvarlig. Videre vil ikke et styresett som ikke får gjort noe med de problemskapende kreftene være robust.

Europa har oppnådd mye på kort tid. Spørsmålet er om vi med dette eksperimentet ser en tredje transformasjon av demokratiet til det overnasjonale nivå – etter by- og nasjonalstaten. Hvilke forestillinger om deltakelse baserer dette seg på? EU er en interessant nyskaping som søker etter en ny balanse mellom legitimitet og effektivitet, mellom deltakelse og handlingskapasitet.

Det internasjonale forskningsprosjektet [RECON](#) koordinert av en forskningsgruppe ved [Arena Senter for europaforskning](#) skal undersøke om demokratiet kan overleve globaliseringen og i så tilfelle, hvilke institusjonelle mekanismer som muliggjør dette. Er folkestyre mulig bare i form av det representative demokratiet som vi kjenner fra nasjonalstaten, eller finnes det andre muligheter? Vil EU bygge seg ned til en internasjonal organisasjon, utvikle seg til en føderalstat, eller ser vi kimene til en historisk ny form for politisk enhet?

Studiefelt

For å teste dette analyserer vi prosessen med å konstitusjonalisere EU – gi EU en grunnlov - som har pågått i flere tiår nå. Videre undersøker vi det institusjonelle kompleks på EU, medlemsstats- og regionalt/lokalt nivå med hensyn til demokratisk legitimitet. Hva sier reformprosessene oss om EUs utvikling og mulighetene for demokrati hinsides nasjonalstaten? Demokrati har å gjøre med borgernes deltakelse og oppslutning, og RECON analyserer derfor sivil samfunn og offentlig sfære i den europeiske konfigurasjonen.

Demokrati uten styringskapasitet er lite verdt, og vi undersøker evnen til kollektiv handling innen ulike politikkområder som utenriks- og sikkerhetspolitikk og sosial- og skattepolitikken i EU. Hva sier dette oss om EUs evne til effektiv handling og hvilke legitimitetsutfordringer er involvert? Hvis EU evner å skape en felles utenrikspolitikk og militær kapasitet, vil det svekke EUs muligheter til å handle ‘humanitært’? Hva sier utvidelsesprosessene oss om mulighetene for en europeisk identitet og for beskyttelse av minoriteter? Hva er utsiktene til likestilling mellom kjønnene i et utvidet og transformert Europa?

Endelig undersøkes de eksterne effektene av EU på konsolideringen av nye demokratier og på verdenssystemet (FN). Hvordan interagerer de demokratiske strukturene i EU med de markedsdrevne strukturene i WTO? Her sammenlignes også EU med andre komplekse statlige systemer med henblikk på å få tak i det særegne med den europeiske utvikling og etablere kunnskap om hvilke demokrati-teoretiske lærdommer som kan trekkes.

Siktemålet er å identifisere strategier for å reparere demokratiunderskuddet og styrke borgernes evne til deltakelse og selvstyring. Det gjelder å komme med forslag både til hvordan institusjonelle og konstitusjonelle defekter kan bli rådd bot på og til hvordan sosial og kjønnsmessig ulikhet kan reduseres.

Fakta om RECON

Prosjektet omfatter 20 partnere i 12 europeiske land. Det får 5 millioner euro i støtte fra Kommisjonen (totalbudsjett ca. 12 mill eur0) og har en varighet på fem år.

Prosjektet vil bestå av en rekke såkalte arbeidspakker, blant annet:

- Konstitusjonell utvikling
- Representasjon og institusjonell oppbygning
- Rettferdighet, demokrati og likestilling
- Sivilsamfunn og offentlig sfære
- Utenriks- og sikkerhetspolitikk
- EUs politiske økonomi
- Felles identitet og utvidelse
- Global transnasjonalisering og demokratisering

RECON vil finansieres under EUs 6. rammeprogram for forskning: Citizens and Governance in a knowledge-based society. Partnere i prosjektet vil være:

- Universitetet i Oslo (koordinator)
- Center of Political and Constitutional Studies, Madrid
- Eötvös Loránd University Budapest
- European University Institute
- Freie Universität Berlin
- Institute of Sociology of the Academy of Sciences Prague
- Jagiellonian University Krakow
- Johann Wolfgang Goethe University Frankfurt
- London School of Economics and Political Science
- Queen's University Belfast
- Riga Graduate School of Law
- Sabanci University Istanbul
- Université libre de Bruxelles
- University of Bremen
- University of León
- University of Reading
- Vrije Universiteit Amsterdam
- To partnere for inkludering etter prosjektstart (etter utlysninger)