

Den europeiske union legitimitet og demokrati

Den diskursteoretiske demokratimodell – et prosedyremessig
rammeverk for et postnasjonalt demokrati?

Hovedoppgave
Institutt for statsvitenskap
Universitetet i Oslo

Geir-Martin Blæss
Våren 2004

Forord:

Denne oppgaven er skrevet til minne om min nå avdøde venn *Fru Liv Riise*. Gjennom hennes hyppige spørsmål knyttet til denne oppgavens tema inspirerte og motiverte hun meg i arbeidet med å ferdigstille oppgaven. En faglig viktig inspirator har vært min veileder professor *Erik Oddvar Eriksen* ved ARENA, Universitetet i Oslo. Utfra sitt teoretiske ståsted og empiriske fokus har han vært et naturlig referansepunkt og veiviser. Det er særlig gjennom hans presentasjon av idéene til Jürgen Habermas – anvendt i forhold til Den europeiske union at jeg har evnet å forholde meg til EUs demokratiproblematikk i for meg et ”nytt” perspektiv. Takk for det! La meg imidlertid understreke at alle eventuelle feil og mangler i oppgaven er undertegnede ansvar. En spesiell takk til min kjære venn *Simon* for hans mange kloke innspill både faglig og mentalhygienisk. Sist men ikke minst: Takk til min kjæreste livspartner *Carlos*, fordi du i denne altfor lange perioden har holdt humøret oppe, og periodevis lykkes med å få meg til å fokusere på viktigere ting i livet enn det å skrive hovedoppgave.

Blindern, mai 2004.

Innhold

FORORD:	1
INNHold	3
INNLEDNING	5
0.1 PROBLEMSTILLING:.....	5
0.1.1. <i>Teoretisk utgangspunkt:</i>	6
0.1.2. <i>Indirekte legitimitet og demokratisk underskudd:</i>	7
0.1.3. <i>Fremtidens utfordringer:</i>	9
0.1.4. <i>Deklarasjonen fra Laeken – visjoner for mulige løsninger?</i>	11
0.2. OPPGAVENS STRUKTUR:	13
1. METODISKE REFLEKSJONER OG GRUNNBEGREPER:	14
1.1 DET KVALITATIVE SINGLE CASE-STUDIET:	14
1.2 KILDER, DATAGRUNNLAG OG METODOLOGISKE UTFORDRINGER:	16
1.3 BEGREPSAVKLARING:	18
1.3.1 <i>Demokratisk legitimitet:</i>	18
1.3.2 <i>Privat autonomi:</i>	20
1.3.3 <i>Offentlig autonomi:</i>	21
2. EN IDEALMODELL:	23
2.1 STRATEGISK ELLER KOMMUNIKATIV HANDLING?	23
2.2 LEGITIMITET GJENNOM RESULTATER, VERDIER ELLER RETTIGHETER?	27
2.3 TRE DEMOKRATIMODELLER:	30
2.3.1 <i>Liberal demokratimodell:</i>	30
2.3.2 <i>Republikansk demokratimodell:</i>	31
2.3.3 <i>Diskursteoretisk demokratimodell:</i>	33
2.4 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON:	36
3. KRAV KNYTTET TIL IDEALMODELLEN	38
3.1 EUROPEISK OFFENTLIG SFÆRE:	38
3.2 BETINGELSER KNYTTET TIL OPINIONSDANNELSE:	39
3.2.1 <i>Språklig og kulturell forståelse:</i>	40
3.2.2 <i>Gjensidig folkelig solidarite:</i>	41
3.2.3 <i>Overnasjonalt sivil samfunn:</i>	43
3.2.4 <i>Europeiske media:</i>	44
3.3 BETINGELSER KNYTTET TIL VILJESDANNELSE:.....	45

3.3.1	<i>Prosedyrer som fremmer og ivaretar privat autonomi:</i>	45
3.3.2	<i>Prosedyrer som fremmer og ivaretar offentlig autonomi:</i>	47
3.4	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON:	49
4.	EUS FORMELLE OFFENTLIGHET – EN KORT PRESENTASJON:	51
4.1	EUS TRAKTATER OG SØYLESTRUKTUR:	51
4.1.1	<i>Det europeiske råd:</i>	53
4.1.2	<i>Kommisjonen:</i>	53
4.1.3	<i>Unionsrådet:</i>	55
4.1.4	<i>EU-parlamentet:</i>	57
4.1.5	<i>Komitologi:</i>	59
4.1.6	<i>Andre institusjonelle enheter:</i>	60
5.	PROSEDYRER OG PRAKSISER SOM FREMMER OFFENTLIG AUTONOMI:	61
5.1	ÅPENHET OG TRANSPERENS:	63
5.2	DELTAKELSE, ANSVARLIGHET, VALIDITET OG EFFEKTIV SAKSGANG:	70
5.2.1	<i>Styrket deltakelse gjennom utvidet fellesskapsmetode?</i>	71
5.2.2	<i>Veto eller kvalifisert flertall?</i>	78
5.2.3	<i>EU-parlamentet: Styrket innflytelse - men hva med ansvarligheten?</i>	82
5.2.4	<i>Komitologi – et spørsmål om validitet eller demokratisk kontroll?</i>	89
5.3	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON:	96
6.	PROSEDYRER OG PRAKSISER SOM FREMMER PRIVAT AUTONOMI:	100
6.1	FOLKESUVERENITET OG MENNESKERETTIGHETER:	101
6.2	PROSEDYRERER SOM FREMMER PRIVAT AUTONOMI:	102
6.3	EU CHARTERETS FUNKSJONELLE BETYDNING FOR IDEEN OM ET RETTIGHETSFELLESSKAP:	107
6.3.1	<i>Individ og minoritets rettigheter:</i>	108
6.3.2	<i>Fra et markedsprosjekt til et politisk rettighetsprosjekt:</i>	113
6.4	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON:	114
7.	MOT EN KONKLUSJON:	115
7.1	EU OG LEGITIMITET KNYTTET TIL RESULTATER:	115
7.2	EU OG LEGITIMITET KNYTTET TIL VERDIER OG RETTIGHETER:	117
7.2.1	<i>Fremtidens utfordring: Fra instrumentell og kontekstuell rasjonalitet til rettighetsverdier basert på den kommunikative handlingslogikk.</i>	118
7.3	EU OG LEGITIMITET KNYTTET TIL FORFATNINGSPATRIOTISME:	119
7.4	KONKLUSJON:	126
	LITTERATURLISTE:	129

Innledning

Det nasjonale parlamentariske demokrati fremstår som avmektig og irrelevant i vår tids globaliserte samfunn (Østerud 1999). Dette skyldes at denne form for demokrati har sin territorielle basis i en nasjonalstat som er svært sårbar og på mange områder utilstrekkelig overfor eksterne og globale forhold knyttet til eksempelvis sikkerhet, økonomi (produksjon, marked og valuta), miljø, kriminalitet, innvandring med mer. Sagt med Østeruds terminologi (s. 285) utgjør det nasjonale parlamentariske demokrati et politisk beslutningssystem som er snevrere enn de overnasjonale strukturer, nettverk og utfordringer som omgir det. Det er med bakgrunn i slike premisser flere integrasjonsteoretikere hevder at hensikten med organisert samarbeid på tvers av landegrenser (internasjonalt eller overnasjonalt) er kollektivt å forsøke å overvinne den felles avmakt (heteronomi) som oppstår i kjølvannet av globaliseringen. Organisert samarbeid stater i mellom kan med andre ord bidra til økt innflytelse og kontroll (autonomi), fordi samarbeidet gjør det mulig å nå mål den enkelte stat ikke er i stand til på egen hånd (se eksempelvis Midgaard 1989:323-324; Milward 1992 og Moravcsik 1993). Det er utfra overstående perspektiv man må forstå etableringen og fremveksten av den "institusjonelle hybrid" vi idag kaller Den europeiske union (EU). Utfra hvilke rammer beslutningsprosessen *bør*, eventuelt *ikke bør* forløpe innenfor dette samarbeidet er *tema* for denne hovedoppgaven.

0.1 Problemstilling:

Et sentralt problem knyttet til overstående tema er hvordan beslutningsprosessen i EU kan bli demokratisk, når beslutningene ikke er forankret i medlemslandenes nasjonalforsamlinger. Dette problem har generert et mangfold av teoretiske tilnærminger for hvordan man kan tette beslutningsprosessen demokratiske underskudd, eller på andre måter styrke denne prosessen direkte legitimitet. I denne sammenheng har det vært betydelig oppmerksomhet rettet mot Jürgen Habermas sin *postnasjonale tilnærming*. Her er spesielt forhold knyttet til beslutningsprosessen direkte legitimitet illustrert gjennom den *diskursteoretiske demokratimodell* sentral.

Som jeg vil redegjøre for i kapitel 2, så vektlegger denne tilnærmingen betydningen av å institusjonalisere en politisk kultur, hvor beslutningene fattes gjennom kommunikative prosesser i det sivile samfunn og i mer formelle beslutningsorganer. Det forutsettes at opinionsdannelse formes, testes og omformes gjennom en offentlig debatt, hvor viljesdannelse i sin tur skjer innenfor rammene av formelle prosedyrer hvor enkeltindivid, minoritetsgrupper og samfunnet i sin helhet ivaretas på best mulig måte. *Hovedproblemstillingen* i denne oppgaven kan formuleres på følgende måte:

Kan EUs beslutningsstruktur og prosessene innenfor disse tilføres større grad av direkte legitimitet og demokratisk tyngde?

For å belyse problemstillingen er det hensiktsmessig å besvare følgende *to underproblemstillinger*:

- 1. Hvilke idealer bør ligge til grunn for at en beslutningsprosess på et overnasjonalt beslutningsnivå skal kunne gjøre krav på legitimitet?*
- 2. I hvilken grad eksisterer det formelle prosedyrer, eller politiske praksiser på et overnasjonalt EU-nivå, som kan utgjøre en formell og forpliktende ramme rundt slike idealer?*

Når det gjelder avgrensning av analyseenhet, observasjonsenheter, datamaterialet som ligger til grunn for analysen, samt den tidsmessige avgrensning av oppgaven, så er dette forhold jeg vil komme tilbake til i kapitel 1. Først vil jeg imidlertid kort redegjøre for noen momenter som danner utgangspunkt for overstående problemstilling. Jeg vil starte med å gi en kort begrunnelse for problemstillingen, før jeg peker på reelle demokratiproblemer knyttet til dagens beslutningsprosess. Deretter vil jeg peke på mulige utfordringer som kan ha betydning for EU-systemets fremtidige legitimitet. Til slutt presentere noen normative visjoner for hvordan møte disse legitimitetsutfordringene.

0.1.1. Teoretisk utgangspunkt:

Et dominerende paradigme innenfor studiet av europeisk integrasjon har vært knyttet til instrumentelle og funksjonelle integrasjonsperspektiv (eksempelvis Moravcsiks`

liberale intergovernmentalisme og ny-funksjonalisme (¹). Generelt har disse perspektivene det til felles at de forutsetter prepolitiske elementer som felles identitet og verdier knyttet til en felles kultur som nødvendige forutsetninger for å kunne generere demokratisk legitime beslutninger (se kapittel 2). Utfra et slikt ståsted er fremtidsutsiktene for demokratisk legitime beslutninger på et overnasjonalt EU-nivå ikke er særlig gode (Eriksen og Fossum 2000). Dette fordi Europa er svært mangfoldig språklig og kulturelt. Forståelsen av “det gode samfunn” begrenser med andre ord mulighetene for å kunne generere demokratisk legitime beslutninger basert på flertallsprinsippet. På et europeisk beslutnings nivå vil instrumentelle og funksjonelle perspektiv (jf. Haas 1964) forholde seg til termen ‘demokratisk legitimitet’ som mer eller mindre irrelevant. Dette fordi disse perspektivene har fokus på medlemsstatenes nasjonale suverenitet. EU betraktes primært som en *arena* for intergovernmentale forhandlinger, hvor beslutninger anses å være legitime i den grad de er istand til å fremme innenrikspolitiske mål definert av den sittende regjering i det enkelte medlemsland. Utfra det faktum at det i dag finnes klare overnasjonale beslutningsstrukturer innad i EU(²) er det i følge Eriksen og Fossum (s.11-13) nødvendig å supplere instrumentelle og funksjonelle perspektiv med perspektiv som vektlegger EUs overnasjonale karakter. I denne forbindelse fremstår Habermas’ diskursteoretiske variant av deliberativt demokrati og den ny-institusjonalistiske tilnærmingen til March og Olsen som alternativt ståsted i forhold til demokrati og legitimitetsaspektene knyttet til EU som politisk system.

0.1.2. Indirekte legitimitet og demokratisk underskudd:

Legitimiteten til EUs institusjoner og beslutningsprosess kan i et historisk perspektiv hevdes å ha vært i tråd med instrumentelle og funksjonelle integrasjonsperspektiv. Bærebjelken for denne legitimiteten har vært medlemsstatenes nasjonalforsamlinger, som har sin myndighet i folket. Disse delegerer som kjent myndighet til sine respektive regjeringer og deres representanter på EU-nivå. Regjeringene delegerer i

¹ Jeg sikter her til den senere form for ny-funksjonalisme, slik den ble presentert av E.Haas (1964). Ny-funksjonalismen i sin klassiske form, slik den ble presentert av E. Haas i ”The Uniting of Europe” (1957) vektla EUs overnasjonale karakter (Tranholm Mikkelsen 1991).

² Eksempelvis EF-domstolen, EU-parlamentet, Kommisjonen (og til en viss grad komitesystemet knyttet til Unionsrådet (se kapittel 4 og 5).

sin tur myndighet til EUs institusjoner, som igjen har handlet innenfor de rammene som er blitt trukket opp og godkjent av regjeringene i fellesskap ("pooled sovereignty"), samt godkjent av nasjonalforsamlingene (se eksempelvis Sæter 1994:108-112). Gjennom den sentrale posisjon medlemsstatenes regjeringer og deres representanter på denne måten har hatt gjennom sin direkte deltakelse i Rådet, så har dette medført at beslutningsprosessen i all hovedsak har vært basert på en forholdsvis sterk *indirekte legitimitet* og et tilhørende *demokratisk underskudd*. Dette fordi det i motsetning til nasjonalt nivå, hvor de folkevalgte parlamentene fremstår / har fremstått³) som suverene lovgivere, så har det på EU-nivå primært vært de indirekte valgte nasjonale regjeringene som har vært hovedaktørene i denne prosessen. De nasjonale elektoratene har på denne måten bare hatt indirekte innflytelse på lovgivningen. I tillegg er det påpekt (se eksempelvis Kerremans 1996 og Eriksen 1999) at de nasjonale elektoratenes indirekte innflytelse også har vært gjenstand for økt uthuling, gjennom utstrakt bruk av nasjonale eksperter, som treffer beslutninger på vegne av medlemslandene i de mange komiteene tilknyttet Rådet. Som jeg vil komme tilbake til i kapittel 5 er dette eksperter som bor og arbeider i en setting det over tid er rimelig å anta vil påvirke deres lojalitet. Williams (1991) hevder at det demokratiske underskudd i EU skyldes at den reduserte innflytelse til medlemsstatenes nasjonale parlamenter ikke blir kompensert med en tilsvarende økt innflytelse til det folkevalgte EU-parlamentet. Dette er det fra flere hold uttrykt forståelse for, da EU-parlamentet er organisert utfra partipolitiske kriterier, og ikke nasjonal tilhørighet. Østerud (1994:134) mener på sin side at EUs grunnleggende demokratiproblem ikke er at det folkevalgte EU-parlamentet har for lite makt vis-a-vis Kommissjonen, Rådet og de mange komiteene, men at overføring av kompetanse til EU-parlamentet fra de nasjonale parlamentene bidrar til å svekke sistnevnte institusjoner uten at beslutningene i EU-parlamentet bygger på en felles politisk offentlighet. Beslutningene i EU-parlamentet kan med andre ord ikke være demokratiske så lenge beslutningene ikke har sin basis i en *felles europeisk*

³ I dag har EU-lov forrang framfor nasjonal lovgivning innenfor søyle 1 (se kapittel 4).

offentlighet ⁽⁴⁾. Kort oppsummert omhandler EUs demokratiske underskudd og mangel på direkte legitimitet at de folkevalgte parlamentene (nasjonale parlamenter og EU-parlamentet) ikke har sterk nok innflytelse i forhold til lovgivningsprosessen. De folkevalgte parlamenter er med andre ord ikke sterke nok til å sikre folkelig innflytelse ved å holde utøvende organer ansvarlig. I tillegg til mangelen på europeiske partier påpeker Midgaard (1998) at en svak europeisk offentlig sfære er en medvirkende årsaker til lav deltakelse ved valg av EU-parlament. Dette i seg selv bidrar til å underminerer legitimiteten til EU-parlamentet. I tillegg til overnevnte forhold peker Eriksen og Fossum (2000:33) på at beslutningsprosessene i stor grad er lukket – noe som i seg selv undergraver den politisk kontroll. Sist men ikke minst hevdes det at EUs legitimitetsunderskudd er knyttet til manglende ivaretagelse av borgernes fundamentale rettigheter (ibid).

0.1.3. Fremtidens utfordringer:

Integrasjon i dybden: Den Europeiske Union er i dag ingen forbundsstat, men likevel noe betydelig mer enn “bare” et intergovernmentalt samarbeid selvstendige stater imellom. Dette fordi EU-institusjonene i stadig større omfang (via pooling) får overført kompetanse fra nasjonalstatenes regjeringer og parlamenter. Dette er myndighet som tradisjonelt har vært eksklusivt knyttet til nasjonalstatenes suverenitet. Eksempelvis kan nevnes Den økonomiske og monetære union (ØMU), justis og politisamarbeid (Schengen), pågående prosesser med hensyn til å samordne utenriks og sikkerhetspolitikken (FUSP) samt innføringen av EU-borgerskap. En omfattende integrasjon i dybden har som nevnt medført at EU-domstolen i dag har direkte effekt overfor nasjonal lovgivning innenfor søyle 1. Dette har betydelige konsekvenser for medlemslandenes nasjonale lovgivning, og for den enkelte borger i de mange medlemsland (Eriksen og Fossum 2000:31-34). En vedvarende integrasjonsprosess i dybden synes å medføre at EU er i ferd med å bevege seg i retning av hva Sæter (1998) i sin typologi beskriver som en *altomfattende konføderal*

⁴ Det vil si et fora / felles arena for debatt, meningsdannelse og artikulering av interesser på europeisk nivå (Østerud 1994:133).

union (⁵). Det er dette som gjør EU unik ("sui generis") fordi EU på denne måten (i økende grad) fremstår som en institusjonell "hybrid" – en mellomting mellom et intergovernmentalt samarbeide og en føderal statsstruktur. Ut fra Sæters typologi vil det neste logiske skritt være etableringen av en europeisk føderasjon. En slik kvalitativ endring har blant annet den tyske utenriksministeren Joschka Fischer (2000) argumentert for. Andre aktører (eksempelvis store deler av det politiske etablissement i Storbritannia) ønsker å følge en konføderal strategi, hvor den nasjonale selvråderett representert gjennom den intergovernmentale beslutningsstruktur fremheves som den sentrale bærebjelke. Uenigheten er med andre ord stor innad og mellom den politiske elite i medlemslandene med hensyn til hva som bør være det *overordnede målet* i forhold til europeisk integrasjon. Samtidig bør det tilføyes at en kvalitativ endring – fra å ikke være til å bli en selvstendig stat (føderasjon) neppe kan skje gjennom en omfattende elitestyrte integrasjonsprosess alene. Opprettelsen av en europeisk føderasjon forutsetter at medlemslandene foretar konstitusjonelle endringer basert på demokratiske prinsipper. Borgerne og parlamentene i hvert medlemsland må i realiteten velge å oppheve sin nasjonale suverenitet til fordel for en europeisk føderasjon. For undertegnede synes det lite realistisk å anta at en slik kvalitativ endring vil være mulig før den *folkelig lojalitet* distanseres fra det nasjonale til fordel for en *felles europeisk (postnasjonal) identitet*. Eurobarometer presentert i Hix (1999:137) viser stor variasjon innad og mellom medlemslandene med hensyn til folkelig støtte og lojalitet overfor EU. Til tross for at dette begynner å bli en gammel undersøkelse ser jeg ingen umiddelbare indikasjoner, som gir grunnlag for å anta at dette har endret seg vesentlig. Noen hevder at det ikke er mulig å fjerne det demokratiske underskudd, så lenge EU er en konføderal union. Med andre ord: Så lenge medlemsstatene fortsetter å være de mest sentrale aktørene,

⁵ Sæter skiller mellom fire forskjellige integrasjonsstrategier. 1) *Sektor-konføderal strategi*; vil si at man integrerer ulike sektorer knyttet til økonomi, mens særlig sensitive politikkområder som eksempelvis utenriks og sikkerhetspolitikk ("high politics") holdes utenfor. Ingen overnasjonalitet vedrørende beslutningsprosessen. 2) *Sektor-føderal strategi*; innebærer et økonomisk og politisk fellesskap med overnasjonale flertallsavgjørelser innenfor stadig flere sektorer. "High politic" holdes fortsatt utenfor prosessen. 3) *Altomfattende-konføderal strategi*; innebærer at alle sektorer (inkludert "high politics") er integrert. De nasjonale regjeringene har imidlertid fortsatt kontroll over beslutningsprosessene. 4) *Altomfattende-føderal strategi*; innebærer at alle sektorer er integrert. De tidligere suverene statene oppgir sin suverenitet til fordel for en ny enhet (føderasjon).

og den nasjonale suverenitet ikke oppheves, vil det automatisk være demokratisk underskudd i beslutningsprosessen (Knutsen 1998 [forelesning]). Utfra et så snevert ståsted vil de eneste måtene å oppheve det demokratiske underskudd være å returnere til et rent intergovernmentalt samarbeid, eller opprette en føderasjon.

Integrasjon i bredden: I tillegg til at europeisk integrasjon utvides i dybden, så vil som kjent EU få 10 nye medlemsland første mai 2004. Konsekvensen vil bli at den økonomiske, kulturelle, språklige, religiøse, geopolitiske så vel som den geografiske spennvidde utvides betraktelig. Som nevnt er beslutningsprosessen i dag i all hovedsak basert på en indirekte legitimitet, hvor medlemsstatenes regjeringer har en sentral rolle. Hvorvidt denne beslutningsstrukturen vil kunne opprettholdes i en situasjon med opptil 10 nye medlemsland er høyst usikkert. Dette fordi prinsippet om beslutninger basert på ”minste felles multiplum” (Moravcsik 1993) vil bli atskillig vanskeligere å gjennomføre – dels på grunn av flere aktører, og dels på grunn av flere strukturelle konfliktlinjer knyttet til kulturelle, økonomiske og geopolitiske preferanser. Konsekvensene vil kunne bli et beslutningssystem preget av lite effektivitet, noe som i kombinasjon med dagens demokratiske underskudd vil kunne bidra til svekkelse av systemets legitimitet, og derigjennom også styrke desintegrative krefter. Det er derfor rimelig å *konkludere* at den omfattende integrasjonsprosessen vi i dag ser i Europa (dybde og bredde) har som konsekvens at EU som organisasjonsenhet har, og vil kunne få større innflytelse i forhold til enkeltindividers hverdagsliv på en mer omfattende og direkte måte enn hva som har vært tilfelle til nå. En mer omfattende integrasjon av politikkområder som tradisjonelt har vært knyttet til nasjonalstatens suverenitet – kombinert med flere land / aktører, vil dermed kunne virke som en katalysator i forhold til *økt folkelig mobilisering* med hensyn til beslutninger som inntil nå er gjort på elitenivå. *Integrasjon i dybde og bredde medfører med andre ord et økt behov for å styrke EUs direkte legitimitet.*

0.1.4. Deklarasjonen fra Laeken – visjoner for mulige løsninger?

Overstående kjensgjerninger stod utvilsomt sentralt på EU-toppmøtet i Laeken 15 desember 2001. Deklarasjonen fra Laeken peker på en rekke normative visjoner for hva som bør gjøres for å føre Unionen nærmere borgerne, og innenfor hvilke rammer

fremtidens samarbeid bør skje. Disse visjonene tar i stor grad utgangspunkt i de politikkområdene og forslag til institusjonelle reformer som ble presentert i Kommisjonens Hvitebok for 2001 (se kapittel 5). For å utarbeide konkrete forslag til politiske og institusjonelle reformer, ble det nedsatt et konvent bestående av representanter fra Kommisjonen, EU-parlamentet, medlemsstatenes regjeringer og nasjonalforsamlinger, samt aktive observatører fra kandidatlandene for utvidelsen mot øst. Denne oppgaven vil *ikke* kommentere hva konventet kom fram til, men vil derimot søke å vurdere noen av de aspektene konventet måtte ta stilling til. Følgende aspekter gjengitt fra Laeken deklarasjonen (og som regjeringssjefene dermed synes å være enige om) vil bli nærmere belyst i denne oppgaven: For det første må det tas stilling til hvilke politikkområder fremtidens *kompetanse* skal være eksklusivt knyttet til henholdsvis medlemslandene og Unionen, og i forhold til hvilke politikkområder kompetansen bør være delt mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå? Et annet prioritert felt er knyttet til å styrke *ansvarligheten*. Her er de institusjonelle utfordringene mange. Sentrale aspekter som vil bli belyst i denne oppgaven er for det første hvilken fremtidig innflytelse Kommisjonen bør ha i forhold til beslutningsprosessene, hva slags posisjon og innflytelse EU-parlamentet og Rådet bør ha i forhold til lovgivende og utøvende makt, hvilken rolle nasjonale parlamenter bør ha i forhold til Unionen og sist men ikke minst, hvilken rolle EUs omfattende komitesystem bør ha i forhold til bestemmelsene som gjøres? Med andre ord; hvordan bør balansen og den gjensidige kontroll mellom institusjonene være? Dernest må det tas stilling til hvorvidt borgerne bør få større innsynsrett i de institusjonelle beslutningsprosesser og dokumenter, og hvilke institusjonelle grep som kan gjøres for i større grad å internalisere den folkelige meningsdannelse i de beslutningene som gjøres. For å effektivisere beslutningsprosessene etter utvidelsen mot øst må dessuten dagens *avstemningsprosedyrer* revurderes. Innenfor hvilke politikkområder bør det være kvalifisert flertall, og innenfor hvilke politikkområder bør det være mulighet for veto? Kan og bør eksisterende traktater og regelverk *forenkles* slik at saksgangene blir raskere, samtidig som regelverket blir mer tilgjengelig for den vanlige borger? Sist men ikke minst, hvilke institusjonelle grep kan bidra til å styrke en europeisk offentlig sfære? Ideen om EU som et

rettighetsfellesskap hadde også en sentral plass på toppmøtet i Laeken. I denne forbindelse ble det reist spørsmål om hvorvidt EUs menneskerettighetsdokument *Charter of fundamental rights of the European Union (EU-Charteret)* bør implementeres i eksisterende traktater, eller om det bør utformes en egen konstitusjon hvor Charteret inngår? EU-Charterets betydning for denne oppgavens problemstilling vil jeg komme tilbake til i kapitel 6.

0.2. Oppgavens struktur:

Oppgaven er bygd opp rundt syv kapitler. Det første kapitlet gir en kort presentasjon av oppgavens begrepsapparat, avgrensninger og metodologiske utfordringer. Kapittel 2 starter med å spesifisere begrepene som datamaterialet blir tolket i forhold til (strategiske og kommunikative handlingslogikk). Dernest skisseres den diskursteoritiske demokratimodell, som en idealmodell for hvordan en beslutningsprosess på et overnasjonalt beslutningsnivå bør være for å kunne gjøre krav på legitimitet. I kapittel 3 gis det en kritisk vurdering av idealmodellen i forhold til hvorvidt den er anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå. I siste del av kapitlet presenteres hovedpremisset som angir mulig retning for analysen i kapittel 5 og 6. Kapittel 4 presenterer den del av EUs offentlige sfære som omhandler den formelle viljesdannelse. I denne forbindelse gis det først en kort introduksjon av EUs traktater, søylestrukturen, før de mest sentrale strukturene som omhandler politikkutforming, vedtak og implementering blir presentert. Med bakgrunn i kriteriene knyttet opp til hovedpremisset i kapittel 3, vil jeg i kapitlene 5 og 6 vurdere i hvilken grad det innenfor denne del av EUs offentlige sfære eksisterer formelle prosedyrer eller politiske praksiser som kan fungere som et ”konstitusjonelt rammeverk” for derigjennom å fremme en politisk kultur som på en effektiv måte kan ivareta idealmodellens vektlegging av fellesskapets interesser, samt individ og minoritetsrettigheter. I kapittel 7 vil jeg trekke linjer tilbake til oppgavens innledende kapitler, før jeg helt til slutt oppsummerer og konkluderer.

1. Metodiske refleksjoner og grunnbegreper:

Denne oppgaven gir en vurdering av tilstedeværelsen, og potensialet for å utvikle og videreutvikle noen av de betingelsene som anses som nødvendige for at beslutningsprosesser innenfor EUs formelle beslutningsstrukturer skal kunne gjøre krav på legitimitet i henhold til idealene knyttet til den diskursteoretiske demokratimodell. For ordens skyld vil jeg allerede her presisere at oppgavens normative form, og bruken av 'bør' på denne måten er relatert til disse idealene. Dette første kapitlet vil starte med å redegjøre for designet som er benyttet for å belyse problemstillingen, hvilke avgrensninger som er gjort i forhold til analyseenheten samt datamaterialet som ligger til grunn for analysen. Avslutningsvis vil jeg klargjøre hvilke innholdsmessige dimensjoner som er knyttet til begrepet 'demokratisk legitimitet', før jeg helt til slutt operasjonaliserer oppgavens observasjonsenheter. Underveis vil jeg peke på ulike metodologiske utfordringer, som kan ha betydning for oppgavens konklusjoner.

1.1 Det kvalitative single case-studiet:

"Colloqually, a research design is an action plan for getting here to there, where here may be defined as the initial set of questions to be answered, and there is some set of conclusions (answers) about the questions". (Yin 1994:19)

Hva slags design som benyttes for å belyse en problemstilling vil ofte være bestemt av *problemstillingens form*, mulighet for *kontroll* over faktorer som påvirker det som er fokus for studiet, samt hvorvidt det er et *historisk eller samtidfenomen* som studeres (Yin 1994:4). Problemstillingen i denne oppgaven søkes hovedsakelig belyst gjennom det kvalitative single case-studiet ⁽⁶⁾. Case-studiet som overordnet strategi kan begrunnes på følgende måte: *"In general, case studies are the preferred strategy when "how" or "why" questions are being posed, when investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context"* (Yin 1994:1). I tillegg kan det tilføyes at case-studiet

som strategi er særlig egnet her, fordi vi forholder oss til et fenomen, hvor grensene mellom fenomenet og den kontekst det inngår i ikke er klar eller innlysende (ibid:13). Det kvalitative aspekt er dessuten en naturlig konsekvens av problemstillingens intensive form, hvor en rekke ulike dimensjoner ved den teoretiske innfallsvinkel blir vurdert i forhold til analyseenheten. Fordi vi her har å gjøre med et samtidsfenomen innenfor ”a real life context”, og uten mulighet for kontroll over faktorer som til enhver tid påvirker fenomenet og den kontekst det inngår i er det særlig viktig å avgrense analyseenheten i både tid og rom. Til tross for at oppgaven søker å fange noe av dynamikken mellom den folkelige meningsdannelsen og viljesdannelsen innenfor EUs beslutningsstrukturer, vil jeg allerede her presisere at det ikke er EUs offentlige sfære i sin helhet som her utgjør analyseenheten. Som det framgår av kapittel 4 er fokus avgrenset til den formelt besluttende del av denne offentligheten. Det vil si de institusjonene innenfor EUs beslutningssystem som er ansvarlig for politikkutforming, vedtak og implementering. Helt konkret omfatter *analyseenheten*: Kommisjonen, Rådet, EU-parlamentet og det såkalte komitésystemet. Oppgavens *observasjonsenheter* omfatter prosedyrer og politiske praksiser innenfor analyseenheten som fremmer henholdsvis offentlig og privat autonomi. Den tidsmessige avgrensning, samt operasjonaliseringen av disse to begrepene vil bli gjort i mot slutten av dette kapitlet. I tillegg til problemstillingens form og avgrensning av analyseenhet, så trekker Yin (s.20-27) frem følgende tre komponenter som bør tas hensyn til i forhold til gjennomføringen av det kvalitative case studiet: For det første bør problemstillingen utlede noen *antagelser* som angir retningen for studiet. Yin (s. 21) sier det på følgende måte: ”...these ”how” and ”why” questions do not point to what you should study. Only if you are forced to state some propositions will you move in the right direction”. Dette er forsøkt gjort i kapittel 3. Kapitlet gir en kritisk vurdering av idealmodellen gjennom å skissere 6 påstander om mulige sammenhenger mellom teoretisk innfallsvinkel og EUs offentlige sfære i sin helhet. Det er imidlertid bare påstandene 3 og 5 – 6.3, som direkte kopler teoretisk innfallsvinkel opp mot analyseenhet og som derfor er hovedfokus for analysen i

⁶ Case-studiet må ikke forveksles med kvalitativ forskning. Som Yin (1994:14) redegjør for kan case-studiet også inkludere (metodetriangulering), eller være eksklusivt avgrenset til kvantitative data.

kapitlene 5 og 6. Påstandene 3 og 6 – 6.3 fokuserer på mulige sammenhenger mellom teori og institusjonelle mekanismer som knytter den folkelige meningsdannelsen opp mot den formelle viljesdannelsen, og samtidig sikrer at viljesdannelsen i størst mulig grad sikrer fellesskapets interesser (offentlig autonomi). Påstand 5 fokuserer på mulige sammenhenger mellom teori og ivaretagelsen av individ og minoritetsrettigheter (privat autonomi). Når det gjelder kritikken skissert gjennom påstandene 1 – 6, vil disse bli kommentert på generelt grunnlag i forhold til idealmodellen. Det neste punktet Yin (s.25) peker på er å knytte antagelsene om en mulig retning opp mot data som danner grunnlag for analysen. Hvorvidt analysen gir grunnlag for å bekrefte, eller avkrefte antagelsene vil være et tolkningsspørsmål utfra en skjønnsmessig helhetsvurdering. Fordi subjektiviteten her utgjør et usikkerhetsmoment med hensyn til tolkningens validitet (relevans) og reliabilitet (troverdighet), fremhever Yin i sitt siste punkt (s. 25) nødvendigheten av å fastlegge noen *kriterier* for hvordan denne tolkningen skal skje. I denne oppgaven er det den *strategiske* og *kommunikative handlingslogikk* (se spesifisering i kapitel 2), som utgjør rammeverk for tolkning av data. Oppgaven fremhever *rasjonalitetskriteriene* og *gyldighetskravene* til den kommunikative handlingslogikk som ideal for hvordan beslutninger bør skje.

1.2 Kilder, datagrunnlag og metodologiske utfordringer:

Oppgaven bygger på både primær og sekundærkilder. Sekundær kilder som faglitteratur og avisartikler og generell informasjon fra internett har hatt særlig betydning for den beskrivende del av oppgaven, men har også vært viktige veivisere i forhold til den analytiske tilnærmingen. Primær kilder som eksempelvis EUs traktater, offentlige rapporter, dokumenter, offisiell kommunikasjon og pressemeldinger fra Kommisjonens presserom, har på sin side vært sentrale i den analytiske delen av oppgaven. Deler av disse kildene er hentet fra Kommisjonens formelle hjemmeside (<http://www.europa.eu.int>). All informasjon som er hentet fra internett, så er de spesifikke sidene gjengitt som fotnoter fortløpende i teksten. Oppgavens datagrunnlag er i hovedsak basert på Kommisjonens Hvitebok for 2001, EU-Charteret og eksisterende regelverk som berører problemstillingen. Hviteboken

og EU-Charteret er brukt nettopp fordi disse to dokumentene i vesentlig grad synes å fokusere på forhold som direkte berører idealmodellens vektlegging av privat og offentlig autonomi. Yin (s. 32-38) trekker frem flere aspekter som har betydning i forhold til å sikre kvaliteten både med hensyn til validitet og reliabilitet på de konklusjoner som trekkes. Jeg vil særlig her trekke fram hva Yin (s. 33) omtaler som casets konstruksjons validitet ("construct validity"). For å fremme denne form for validitet fremhever Yin betydningen av å ta ibruk ulike typer kilder, samt nødvendigheten av å operasjonalisere begrepene som vurderes, slik at det tydelig fremgår hvilke dimensjoner ved disse som er fokus for analysen. Vurderingen bør videre utformes gjennom hva Yin beskriver som "chain of evidence". Det vil si en dokumentert logisk sekvens fra problemstilling(er) til konklusjon. Den kvalitative gjennomføringen av disse aspektene vil i sin tur ha betydning for å kunne vurdere sluttkonklusjonenes reliabilitet (ibid:98). En metodologisk utfordring knyttet til bruk av sekundær kilder generelt og faglitteratur spesielt er at disse allerede representerer en "fortolket virkelighet". Dette er fortolkninger som ofte er gjort av personer med stor faglig autoritet. For en søkende student kan dette medføre risiko for uforholdsmessige føringer både med hensyn til teoretisk vektlegging og analytisk fremstilling. En måte å "fristille" seg fra disse føringene kan være å ta ibruk faglige autoriteter med ulike teoretiske ståsted (teoretisk triangulering). Dette vil kunne styrke validiteten og reliabiliteten til egne konklusjoner. I forarbeidet til denne oppgavens tema har jeg vurdert flere ulike, og til dels "motsatte" teoretiske ståsted. Som en slags dikotomi til den kommunikative handlingslogikk (og idealmodellen) fremstår den strategiske handlingslogikk, slik denne fremstilles gjennom Moravcsik's liberale intergovernmentalisme. At det til slutt ble handlingslogikken og idealene knyttet til den diskursteoretiske demokratimodell som ble problemstillingens teoretiske grunnlag bør fremgå av oppgavens innledning, samt presentasjonen i kapitel 2. Moravcsik's liberale intergovernmentalisme forutsettes kjent av leseren, og vil ikke bli nærmere presentert i oppgaven (⁷). Dette fordi oppgaven ikke har som mål å sammenlikne ulike teorier, men derimot å vurdere aspekter ved en bestemt teori

⁷ For en kort introduksjon; les eksempelvis Moravcsik (1993).

i forhold til et bestemt case (analytisk generalisering (⁸)). Oppgavens strukturelle organisering følger som en konsekvens av betingelsene knyttet til idealmodellen, mens analysen implisitt er basert på nevnte dikotomi. En annen metodologisk utfordring handler om at europeisk integrasjon er en kontinuerlig (ikke avsluttet) prosess, hvor fremtidige effekter av dagens beslutninger er umulig å forutse i sin fulle bredde, og med tilstrekkelig visshet. Vi forholder oss som nevnt til et samtidsfenomen innenfor en "real-life-context", hvor det eksisterer mange uforutsette usikkerhetsmomenter som kan påvirke fenomenet direkte og indirekte gjennom den kontekst det til enhver tid inngår i. Fordi "veien" på denne måten ofte blir til mens man går, er relevansen av mine konklusjoner begrenset med hensyn til *tid*. Av slike praktiske årsaker er oppgaven *avgrenset* til å fokusere på prosedyrer og politiske praksiser som eksisterte ved årsskiftet 2002 / 2003. Oppgaven vil derfor *ikke* ta stilling til det forslag til konstitusjon som kom i juni 2003.

1.3 Begrepsavklaring:

"The general way of approaching the reliability problem is to make as many steps operational as possible and to conduct research as if someone were always looking over your shoulder". (Yin 1994:37)

Siste del av dette kapitlet vil jeg klargjøre noen innholdsmessige dimensjoner ved termen 'demokratisk legitimitet', før jeg avslutningsvis operasjonaliserer oppgavens observasjonsenheter. La meg for ordens skyld gjenta at kriteriene som ligger til grunn for tolkning av data (strategiske og kommunikative handlingslogikk) vil bli presentert i begynnelsen av kapitel 2.

1.3.1 Demokratisk legitimitet:

I ethvert demokratisk system, så er *ansvarlighet* ("accountability") et nøkkelord. For å sikre systemets legitimitet må det eksistere institusjonelle mekanismer som sanksjonerer uønsket atferd (Kohler-Kock 2001:8). Disse kontrollmekanismene må

⁸ "In analytical generalization, the investigator is striving to generalize a particular set of results to some broader theory" (Yin 1994:36).

både virke *horisontalt* mellom institusjonene, og *vertikalt* mellom dem som er subjekt for beslutningene (folket) og institusjonene (Magnette 2001:12). Institusjonene og de personene som besitter disse må kunne stilles politisk til rette med hensyn til de avgjørelsene de tar overfor grupper og enkeltpersoner. Beslutninger og implementeringen av disse må med andre ord kunne la seg rettferdiggjøre innenfor rammene av et formelt regelverk vis-a-vis andre formelle institusjoner og de som blir berørt av beslutning(e). *Legitimitet* skal i denne oppgaven forstås som samtykkende anerkjennelse fra befolkningen innenfor et geografisk avgrenset territorium overfor de politiske institusjonene (og de personene) som er satt til å treffe kollektivt bindende vedtak på vegne av befolkningen innenfor territoriet. Utfra en slik definisjon vil ethvert politisk system være legitimt så lenge den relative folkelige passivitet mot systemet og beslutningene som fattes er relativt større enn den relative motstand innenfor territoriet. For at den institusjonelle beslutningsstruktur skal være *demokratisk*, så må i tillegg prinsippene knyttet til *folkesuverenitet* og *menneskeretter* oppfylles (se eksempelvis Eriksen 2001 og 2001b). Folkets deltakelsesrett og innflytelse i forhold til lovgivningsprosessen må sikres, samtidig som individ og minoriteters rettigheter vis-a-vis makthaverne / staten og majoriteten av befolkningen ivaretas. Som kjent bygger demokratiet på prinsippet om kollektivt selvstyre, hvor borgerne er subjekt for de lovene som vedtas. Av denne grunn skal de i henhold til demokratiets idè også være ansvarlig for utformingen av disse (Eriksen 2002:13). Her oppstår imidlertid et av demokratiets store dilemma: For lite *kongruens* ⁹) medfører mangel på legitimitet, mens for mye kongruens vil redusere beslutningsstrukturens effektivitet, og dermed også indirekte svekke legitimiteten. Det må derfor være en balanse, hvor det verken er for mye eller for lite kongruens. *"In real world democracies, there has to be a trade off between legitimacy and efficiency"* (ibid). *Demokratisk legitimitet* må dermed forstås som en situasjon som minst er kjennetegnet av følgende tre forhold: 1) De som treffer beslutninger på vegne av befolkningen er valgt til å gjøre dette utfra demokratiske prinsipper som ivaretar borgerne / berørte parters deltakelsesrett (i henhold til kravet om rimelig grad

⁹ Med *kongruens* så menes at de som en beslutning har konsekvenser for, også bør være dem som i relativ grad er med på å utforme beslutningen (Eriksen 2002:13).

av kongruens) med hensyn til å initiere, influere og protestere på beslutningene (direkte eller indirekte) i henhold til folkesuverenitetsprinsippet. 2) Den institusjonelle beslutningsprosess skjer innenfor et rammeverk av prosedyrer som sikrer individet og minoriteteters rettigheter vis-a-vis makthaverne og majoriteten i samfunnet (jf. prinsippene om fundamentale menneskeretter). 3) Den store majoritet av befolkningen viser sin anerkjennelse (legitimitet) overfor de styrende og den institusjonelle beslutningsprosess gjennom sin passivitet i etterkant av beslutningsprosessene. Det er allerede her verdt å merke seg at hvilke innholdsmessige dimensjoner som ligger i termen 'demokratiske prinsipper' (og dermed også begrepet 'demokratisk legitimitet') i betydelig grad vil variere utfra hvilken demokratimodell man legger til grunn. Dette er forhold jeg vil komme tilbake til i min presentasjon av de ulike demokratimodellene i kapitel 2.

1.3.2 *Privat autonomi:*

Generelt kan man si at termen 'privat autonomi' omhandler formelle prosedyrer og politiske praksiser som ivaretar og fremmer individ og minoritets rettigheter vis-a-vis den folkelige majoritet og det statlige maktapparat. Med henblikk på individets rettigheter, så bruker Fossum (2001:238- 241) den mer presise termen 'personlig autonomi'. Denne deler han inn i privat og offentlig autonomi. 'Individets private autonomi' handler om individets rettigheter og statens begrensninger vis-a-vis individets private sfære, mens 'individets offentlige autonomi' omhandler individets rett til offentlig deltakelse i forhold til å søke å påvirke beslutningsprosessene i samfunnet. Når det gjelder termen 'minoritetsrettigheter' er det etter mitt syn hensiktsmessig å skille mellom minoritetsrettigheter som er basert på en kollektiv forestilling om et kultur fellesskap, og mer individ orienterte minoritetsrettigheter som ikke har en slik kulturell forankring (eksempelvis kjønn, hudfarge, alder, seksuell legning osv). 'Privat autonomi' kan utfra dette operasjonaliseres i henhold til formelle prosedyrer og politiske praksiser som fremmer:

1. *Individets offentlige autonomi.* Det vil si: Formelle prosedyrer og politisk kulturelle praksiser som fremmer individets rett til å initiere, influere og
-

protestere på beslutningene, enten gjennom medlemskap i interesseorganisasjoner, som igjen har innflytelse på politikktutforming og vedtak i de formelle beslutningsorganer, eller gjennom etablerte valgkanaler som regulerer maktgrunnlaget i de institusjoner som har formell beslutningsmyndighet.

2. *Individets private autonomi.* Det vil si: Formelle prosedyrer og politisk kulturelle praksiser som fremmer enkeltindividet og minoritetsgruppers rettigheter vis-a-vis de institusjonelle makthavere og majoriteten av befolkningen. *Minoritetsgrupper* er her å forstå som:

- a) Grupper i befolkningen som har en kollektiv forestilling om et unikt kulturfellesskap basert på kategorier som eksempelvis historie, språk, religion og kulturelle sær-praksiser.
- b) Grupper som utfra individorientert kategorier som eksempelvis kjønn, alder, hudfarge, funksjonshemming og seksuell legning er særlig sårbare overfor diskriminerende atferd fra storsamfunnet.

1.3.3 *Offentlig autonomi:*

Generelt sett kan man si at termen 'offentlig autonomi' omhandler formelle prosedyrer og politiske praksiser som fremmer fellesskapets interesser gjennom innholdsmessig optimale (valide) og effektive beslutninger. Valide beslutninger handler om at det er størst mulig samsvar mellom beslutninger, og de behov som reelt eksisterer. Dette forutsetter at alle berørte parter i størst mulig grad blir tatt hensyn til i den formelle beslutningsprosess, og at diskursen partene imellom skjer innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk. Av denne grunn er prosedyrer som sikrer lik tilgang til all relevant informasjon (åpenhet og transperens) et viktig premiss. Videre må prosedyrene legge til rette for at meningsdannelsen og viljesdannelsen kan skje i en tvangsfri setting, hvor ingen av partene føler seg presset, eller truet av direkte eller indirekte sanksjoner fra èn eller flere av motpartene til å innta posisjoner som strider mot argumentasjonskravene skissert under den kommunikative handlingslogikk. I denne sammenheng må det eksistere gjensidige kontrollmekanismer som sikrer en konsekvent saksgang, og samtidig kan stille besluttende og utøvende organer politisk til ansvar (vertikalt og horisontalt) med hensyn til de beslutningene som gjøres. 'Offentlig autonomi' kan utfra dette

operasjonaliseres i henhold til formelle prosedyrer og politiske praksiser som fremmer:

1. *Åpenhet* på en slik måte at allmennheten og folk flest sikres rett til innsyn i beslutningsprosessene og de dokumenter som er resultat av disse prosessene.
2. *Tranperens* på en slik måte at beslutningsstrukturer, prosedyrer, lover og regler har et omfang og abstraksjonsmessig form som gjør dem allment tilgjengelig og forståelig for folk flest.
3. *Deltakelse* i henhold til kravet om rimelig grad av kongruens.
4. *Ansvarlighet* på en slik måte at EUs institusjoner er underlagt vertikale og horisontale kontrollmekanismer, som både sikrer en konsekvent saksgang samtidig med at personen(e) som besitter den / de ulike institusjonen(e) må fratre sin(e) stilling(er) når situasjonen i henhold til den /de respektive prosedyre(r) tilsier det.
5. *Valide (optimale) beslutninger* på en slik måte at de i størst mulig grad ivaretar interessene til berørte parter innenfor rammene av hva den kommunikative handlingslogikk beskriver som objektivt sant, normativt riktig og subjektivt oppriktig.
6. *Effektiv (rask) saksgang*.

2. En idealmodell:

I dette andre kapitlet vil jeg redegjøre for oppgavens idealmodell. Presentasjonen vil gjøres i lys av følgende to problemstillinger: 1. *Hva er det mest grunnleggende element knyttet til en beslutningsprosess demokratiske legitimitet?* 2. *Hvordan skape fundament for en legitim politisk beslutningsstruktur innenfor et flernasjonalt territorium?* Kapitlet vil starte med å synliggjøre distinksjonen mellom den strategiske og kommunikative handlingslogikk. Deretter vil det bli presentert tre ulike tilnæringer for hvordan man kan skape fundament for en legitim politisk beslutningsstruktur innenfor et flernasjonalt territorium. I kapitlets siste del vil jeg på grunnlag av begrepene som er introdusert kort redegjøre for relevante likheter, forskjeller og sammenhenger mellom den liberale, republikanske og diskursteoretiske demokratimodell. Avslutningsvis vil jeg oppsummere og konkludere.

Spørsmålet om hva som er det mest grunnleggende element knyttet til en beslutningsprosess demokratiske legitimitet har vært utgangspunkt for en kontrovers innenfor moderne demokratiforskning. Eriksen og Weigård (1998:37) tegner et skille mellom dem som mener beslutningsprosessens legitimitet primært er resultat av avstemning (i denne oppgaven også referert til som "voting"), og dem som mener at legitimiteten må forankeres i den forutgående diskusjon (i denne oppgaven også referert til som "arguing"). Førstnevnte ståsted er knyttet til den liberale demokratimodell, mens sistnevnte ståsted primært er forbundet med den republikanske demokratimodell. Habermas er kritisk til begge disse modellene, og har gjennom sin teori om *kommunikativ handling* utviklet et tredje alternativ, som jeg innledningsvis har referert til som den diskursteoretiske demokratimodell. Sistnevnte modell henter elementer fra både den liberale og republikanske demokratimodell.

2.1 Strategisk eller kommunikativ handling?

Politisk atferd analysert som *strategisk handling* er et perspektiv som forutsetter at beslutninger skjer utfra instrumentell rasjonalitet (subjekt – objekt relasjon). Dette er

en situasjon hvor samtlige aktører i størst mulig grad søker å maksimere sine egeninteresser (subjektive preferanser) gjennom en effektiv tilpasning og / eller manipulering av de omkringliggende omgivelser. Denne form for logikk samsvarer med hva March og Olsen beskriver som *logic of consequences* (se Olsen 1992 og Eriksen 1999b). *En rasjonell aktør* er her å forstå som èn av flere deltakere i et ”spill”, hvor man utfra hva Habermas beskriver som en *pragmatisk diskurs* kalkulerer, posisjonerer seg og foretar valg utfra de forventninger man har til motpartens posisjoner og mulig fremtidige atferd. Aktørenes posisjoner danner i sin tur utgangspunkt for forhandlinger (i denne oppgaven også referert til som ”bargaining”), som hvis de er vellykket resulterer i kompromiss(er). En slik bargaining-prosess medfører at ikke noen parter får gjennomslag for sine preferanser fullt ut. Perspektivet forutsetter likevel at samtlige aktører vurderer en avtale basert på kompromiss(er) som et bedre alternativ enn ingen avtale. Utfallet av en bargaining-prosess vil nødvendigvis ofte avspeile de maktrelasjonene som til enhver tid eksisterer mellom de ulike aktørenes posisjoner. Dette medfører at de aktørene som rår over størst ressurser, eller har de sterkeste pressmidlene oftest vil vinne mest ved kompromissinngåelse (se eksempelvis Eriksen og Weigård 1997, 1998:52 og 1999:106). Denne måten å forstå politisk handling har vært et dominerende paradigme siden den ”atferdsmessige revolusjon” i perioden etter 2-verdenskrig og frem til nyere tid. I dag finnes det en rekke ulike skoleretninger innenfor denne realpolitiske forståelsen av politisk atferd. Felles for dem alle er at de analyserer politiske beslutningsprosesser utfra kalkulasjon knyttet til valgprosedyrer maktrelasjoner og manipulering (Eriksen og Weigård 1997). I forhold til denne oppgavens problemstilling er dette perspektivet (som nevnt i kapitel 1) implisitt representert gjennom Moravcsiks` liberale intergovernmentalisme.

Politisk atferd analysert som *kommunikativ handling* er på den annen side et perspektiv hvor politiske beslutninger ideelt fattes utfra enighet / konsensus gjennom felles forståelse med basis i det Habermas (her referert fra Eriksen og Weigård 1999:12-16) beskriver som kommunikativ rasjonalitet. Denne form for rasjonalitet forutsetter at aktørene gjennom en åpen, fri og oppriktig argumentasjonsprosess

velger de alternativene som fremstår som mest valide utfra en total vurdering av preferanser, valgalternativer og mulige konsekvenser for *alle berørte parter*. Her er rasjonaliteten med andre ord ikke knyttet til realisering av subjektive egeninteresser, men til i størst mulig grad å realisere det som anses som mest fornuftig for fellesskapet i sin helhet (subjekt – subjekt relasjon). *En rasjonell aktør* er her å forstå som en aktør som er i stand til å framføre og forsvare sin posisjon utfra forestillingen om ”det beste argument”, og som lar sitt / sine argument(er) vike hvis det / de ikke holder mål gjennom en offentlig testing (Eriksen og Weigård 1997:228). Dette forutsetter at argumentene som fremlegges må være i samsvar med bestemte *rasjonalitetskriterier* knyttet til den objektive, sosiale og subjektive verden. Disse kriteriene faller igjen sammen med bestemte *gyldighetskrav* knyttet til sannhet, riktighet og oppriktighet. I følge Habermas er disse forutsetningene nødvendig for å kunne fange opp ulike virkelighetsoppfatninger blant partene (Eriksen og Weigård 1999:46).

- 1) At argumentene som fremlegges er i samsvar med den *objektive verden*, betyr at de er *sanne* i betydningen at det er størst mulig samsvar mellom argumentasjon og fakta.
- 2) At argumentene samsvarer med den *sosiale verden* betyr at de er *normativt riktige* utfra den samfunnsmessige kontekst. Dette er viktig for at beslutningene ikke skal fremstå som for kontroversielle i forhold til rådende verdier og normer i samfunnet.
- 3) Det tredje og siste gyldighetskriteriet er knyttet til den *subjektive verden*. Det betyr at argumentene som fremlegges må oppleves som *subjektivt sanne*. De må reflektere partenes oppriktige, og ekte opplevelser, hensikter og ønsker. Disse gyldighetskravene må igjen tilpasses partenes *livsverden*. Eriksen og Weigård (1999:77) definerer ’livsverden’ som ”den horisont av kunnskap vi som medlemmer av et samfunn deler og naivt tar for gitt. Den utgjør vårt felles forråd av kulturelt overleverte og språklig organiserte mønstre for tolkning av virkeligheten”.

Habermas (1997:73) sammenfatter termen ved å si at den private og offentlige sfære samlet utgjør aktørenes livsverden. Beslutninger basert på kommunikativ rasjonalitet handler altså om å oppnå konsensus gjennom felles forståelse utfra hva som i en samfunnsmessig setting er *kontekstuellet riktig* (akseptabelt) og samtidig *moralsk rettferdig* utfra et mer universalistisk ståsted. Denne form for logikk tar dermed

hensyn til hva March og Olsen beskriver som *logic of appropriateness* ⁽¹⁰⁾ og hva Eriksen (1999b) beskriver som *logic of justification*. Diskursen innenfor denne handlingslogikken tar dermed hensyn til Habermas beskrivelse av den *etisk-politiske diskurs*, samtidig som man tar i bruk den *moralsk praktiske diskurs* for å evaluere ”etablerte sannheter” innenfor den konkrete livsverden-kontekst (se også Eriksen og Weigård 1998 og 1999:108-112).

Vi ser her at et fellestrekk ved den strategiske og kommunikative handlingslogikk er at begge perspektivene forstår politiske prosesser utfra *aktører som handler rasjonelt*. Hva de to perspektivene legger i rasjonalitetsbegrepet er imidlertid forskjellig. Strategisk-handlings-perspektivet bruker termen ´rasjonalitet` i betydningen ”en kalkulerende aktør” som har som mål å maksimere sine subjektive preferanser gjennom forhandlinger basert på kompromisser. Kommunikativ handlings-perspektivet bruker på sin side termen om en situasjon hvor aktørene i størst mulig grad søker å koordinere sine preferanser (oppnå konsensus) gjennom en argumentasjonsprosess preget av intensjonen om gjensidig forståelse, og som i tillegg fraviker sin(e) posisjon(er) hvis den / de ikke holder mål i forhold til motparten(es) argumenter. Et annet fellestrekk er at begge perspektivene har et *atferdsteoretisk utgangspunkt* (metodologisk individualisme). Dette fordi begge perspektivene tar utgangspunkt i den enkelte aktørs subjektive ståsted, og fordi politiske prosesser i stor grad tolkes som et resultat av bevisst menneskelig atferd (Eriksen og Weigård 1997). Dette er et trekk som står i motsetning til teoretikere som hevder at menneskers atferd og politiske prosesser primært må forstås utfra normer og regler knyttet til sosial struktur (metodologisk kollektivism). Den kommunikative handlingslogikk tar imidlertid hensyn til den sosiale struktur gjennom sitt begrep om livsverden og gyldighetskravet knyttet til den sosiale verden. Dette medfører at enhver politisk beslutningsprosess i henhold til den kommunikative handlingslogikk må forstås som et resultat av bevisst menneskelig atferd innenfor rammene av en kulturell og

¹⁰ Atferd basert på *logic of appropriateness* handler i stor grad om å tilpasse atferden de gjensidige rolleforventningene som inngår i den kontekstuelle setting. ”*Within a logic of appropriateness, a sane person is one who is*” in touch with identity” in the sense of maintaining consistency between behaviour and a conception of self in a social role” (March og Olsen 1989, her referert fra Eriksen 1999b:6).

språkelig kontekst (sosial struktur). På denne måten blir rasjonaliteten knyttet til den kommunikative handlingslogikk basert på en type *lærings situasjon*, hvor partene kontinuerlig evaluerer og endrer sine preferanser utfra hvilke argumentative innspill og tilbakemeldinger som til enhver tid kommer fra motparten(e). Denne form for læring står som en motsetning til den strategiske handlingslogikk, hvor aktørene endrer strategi og mål utfra hvilke pressmidler som til enhver tid kan mobiliseres. Eriksen og Weigård (1997) bruker termen *metodologisk holisme* i sin beskrivelse av den kommunikative handlingslogikk. Dette er en term jeg forstår som en syntese mellom metodologisk individualisme og metodologisk kollektivism, og dermed dekkende for den kommunikative handlingslogikk. Forskjellen mellom kommunikativ og strategisk handling kan i korthet sammenfattes gjennom følgende sitat av Rasch (1998:14):

”Kommunikativ handling er innrettet mot det å nå forståelse. Motsatsen er strategisk handling, og sies å være motivert utfra ønsker om ”suksess”. En aktør som ønsker forståelse vil i deliberasjonsprosesser måtte være forpliktet til å opptre oppriktig, og til utelukkende å søke sanne og / eller normativt gyldige konklusjoner”.

2.2 Legitimitet gjennom resultater, verdier eller rettigheter?

Fossum (2000) skisserer tre ulike tilnæringer til begrepet ‘legitimitet’, og *hvordan skape fundament for en legitim politisk beslutningsstruktur*. Disse er legitimitet gjennom resultater, verdier og rettigheter. La meg kort kommentere ulike aspekter ved disse tilnærmingene: 1) *Legitimitet gjennom resultater* er basert på ”logic of consequences” slik den kommer til uttrykk gjennom den strategiske handlingslogikk. *Legitimiteten til beslutningsstrukturen* vil her være en funksjon av hvor effektivt, og i hvilken grad systemet er i stand til å ivareta interessene til de mest ressurssterke aktørene. Beslutningsstrukturen vil være med andre ord være legitim så lenge den oppfyller et nyttebehov hos hovedaktørene representert ved den politiske elite. Dette medfører en *indirekte form for legitimitet*, fordi befolkningens oppslutning (eller manglende protest) vil være en funksjon av hva deres representanter er istand til å få gjennomslag for gjennom en pragmatisk diskurs preget av ”bargaining” og

kompromisser. I en *flernasjonale kontekst* vil beslutninger som baserer sin legitimitet på resultater nødvendigvis ofte ha et nasjonalt lojalitetsfokus. Dette fordi det forutsettes at den (overnasjonale) beslutningsstruktur primært foretar valg som i størst mulig grad gjenspeiler særinteressene til de nasjonale aktørene. Legitimitet gjennom resultater er fremtredende premiss i forhold til den liberale demokratimodell. 2) *Legitimitet gjennom verdier* forutsetter på sin side at beslutningsstrukturen er i stand til å reflektere (ivareta og verne) om sentrale verdier i et demos med felles identitet knyttet til forestillingen om et nasjonalt kultur fellesskap. Slik jeg forstår Fossum (side 116-119), så er denne form for legitimitet basert på den kommunikative handlingslogikk innenfor rammene av en verdibasert (normativ) diskurs. Med bakgrunn i rasjonalitetskriteriene og gyldighetskravene skissert ovenfor synes det her nødvendig å klarere skille den kommunikative handlingslogikk fra den mer "rene" normative /verdimessige form for rasjonalitet. Eriksen (1999b) bruker begrepet *kontekstuell rasjonalitet* om sistnevnte form for logikk. Denne form for rasjonalitet samsvarer med beskrivelsen ovenfor ved at den bygger på verdier som tar utgangspunkt i en felles forståelse av "det gode samfunn" innenfor en livsverden som har den nasjonale kultur som referanseramme vis-a-vis verden utenfor. Kontekstuell rasjonalitet skiller seg derfor fra den kommunikative handlingslogikk ved at den i en større flernasjonale kontekst underkjenner universelle prinsipper knyttet til "moralsk sannhet". Den er med andre ord ikke i stand til å ta ibrug den moralsk-praktiske fornuft ("logic of justification") for å evaluere etablerte sannheter innenfor den konkrete livsverden kontekst. Den forholder seg i all hovedsak til en etisk politisk diskurs som utfra en selvcentrert kulturforståelse anses å være sosialt riktig og til en viss grad subjektivt oppriktig. *Innenfor en beslutningsstruktur som søker å reflektere en større geografisk og multikulturell setting er det imidlertid nødvendig at referanserammen for felles forståelse bygger på ukontroversielle rettighetsprinsipper som er overordnet kulturelle særegenheter. Disse prinsippene må kunne la seg forene innenfor en moralsk dikurs basert på "logic of justification". Prinsippene må derfor anses som tilnærmet universelle innenfor det flerkulturelle territorium. Dette er nødvendig for at de skal kunne utgjøre et bærende fundament for fremme av forutsetningene knyttet til den kommunikative handlingslogikk, og derigjennom kunne*

fremme forutsetningene knyttet til en postnasjonal identitet og overnasjonal lojalitet. Innenfor rammene av kontekstuell rasjonalitet vil derimot legitimiteten til beslutningsstrukturen forutsette at den politiske elite er istand til å konstruere, iverksette og gjennomføre (kommunisere) identitetskapene tiltak i de brede lag av befolkningen. Dette kan medføre en *direkte form for legitimitet*, hvor befolkningen opparbeider sin lojalitet til beslutningsstrukturen parallelt med at det utvikles en felles identitet basert på tradisjoner og kulturelle forestillinger til den geografiske enhet. I en *flernasjonal kontekst* vil beslutninger som henter sin legitimitet gjennom verdier av denne grunn nødvendigvis ha et nasjonalt lojalitetsfokus. Legitimitet gjennom verdier er et viktig premiss i forhold til den republikanske demokratimodell. 3) *Legitimitet gjennom rettigheter* er ifølge Fossum (side 119) basert på den kommunikative handlingslogikk. *Legitimiteten til beslutningsstrukturen* er slik jeg allerede har redegjort for ovenfor avhengig av at denne er istand til å generere konsensus utfra en ”universell” forståelse om hva som er riktig og moralsk rettferdig i henhold til partenes objektive, sosiale og subjektive verden. Som nevnt forholder vi oss her til en diskurs som også tar hensyn til argumentenes moralske aspekt i henhold til ”logic of justification”. Dette kan fremme *direkte legitimitet* ved at befolkningen viser sin anerkjennelse til den institusjonelle beslutningsstruktur fordi denne evner å fremme ”universelle” verdier og rettigheter, som går på tvers av ulike kulturelle forestillinger om ”det gode samfunn”. Dette perspektivet forutsetter med andre ord at det ikke behøver å eksistere noe demos for å kunne generere legitime beslutninger. I en *flernasjonal kontekst* kan beslutninger som henter sin legitimitet gjennom rettigheter kunne få et overnasjonalt lojalitetsfokus (og tilhørende direkte legitimitet). Dette kan som nevnt skje ved at befolkningen gradvis knytter sin identitet og lojalitet til den overnasjonale beslutningsstruktur, nettopp fordi denne fremstår som den beste garantist med hensyn til å sikre rettigheter som går på tvers av ulike forestillinger om ”det gode samfunn”. Legitimitet gjennom rettigheter er et viktig premiss i forhold til diskursteoretiske demokratimodell (¹¹).

¹¹ Legitimitet gjennom rettigheter er også et viktig premiss i forhold til den liberale demokratimodell, men uten at denne er basert på kommunikativ rasjonalitet.

2.3 Tre demokratimodeller:

I de to første delene av dette kapitlet har jeg presentert begreper som er sentrale for distinksjonen mellom de ulike demokratimodellene. Fordi den diskursteoretiske demokratimodell i stor grad bygger på elementer fra både den liberale og republikanske demokratimodell, vil jeg i kapitlets siste del kort redegjøre for relevante likheter, forskjeller og sammenhenger mellom disse modellene. Vi vil se at den innholdsmessige betydning av termen 'demokratisk legitimitet' varierer utfra hvorvidt man forstår beslutningsprosessen å være en funksjon av, eller et samspill mellom "bargaining", "voting" og "arguing".

2.3.1 Liberal demokratimodell:

Denne modellen har med sin vektlegging av individets rettigheter sitt opphav i tenkningen til Thomas Hobbes (1588-1679) og John Locke (1632-1704). Modellen er basert på forestillingen om at borgerne har rettigheter og friheter som går forut for den politiske orden, og hvor statens primære oppgave er å beskytte disse rettighetene. Modellen vektlegger derfor eksistensen av et offentlig styringssystem som gjennom formelle prosedyrer / konstitusjonelle regler forhindrer statlig maktmisbruk overfor borgernes private sfære. Virkemidler som i denne sammenheng fremheves er maktdeling, offentlig kontroll og valgprosedyrer (Eriksen og Weigård 1999:154). I henhold til modellen er politikkenes fremste oppgave å *aggregere* borgernes subjektive preferanser slik disse kommer til uttrykk gjennom "voting" (direkte, eller indirekte gjennom valg av politisk elite), eller gjennom medlemskap i interesseorganisasjon(er). Disse vil i sin tur søke å få maksimalt gjennomslag for sine (kollektive) preferanser via "bargaining" med andre relevante aktører. I et slikt "spill" vil beslutninger kunne skje utfra "voting", "bargaining", eller som en kombinasjon av disse to (dvs. votering i etterkant av prosess preget av "bargaining" og forsøk på kompromissinngåelse). Den allmenne interesse er utfra dette perspektiv den beslutning som får størst oppslutning, og derigjennom kan påberope seg å reflekterer flertallets vilje. Modellen er på denne måten basert på en pragmatisk diskurs innenfor rammene av "logic of consequences" (strategisk handlingslogikk). *Legitimiteten til beslutningsstrukturen* vil være avhengig av at aktørene via legale prosedyrer får tilstrekkelig gjennomslag for sine / borgernes preferanser i

konkurransen med andre aktører (legitimitet gjennom resultater). Det kan derfor *konkluderes* med at beslutningsprosessens demokratiske legitimitet får sin basis i prosedyrer som sikrer flertallets vilje, slik disse kommer til uttrykk gjennom maktrelasjoner knyttet til ”voting” og ”bargaining”. Argumentativt innhold behøver nødvendigvis ikke ha betydning. I forhold til denne modellen pekes det på to aggregeringsproblemer som fremstår som særlig problematiske (se Eriksen og Weigård 1999:156). For det første vil aggregerte preferanser basert på den strategiske handlingslogikk ikke nødvendigvis medføre at det er folkets vilje som kommer til uttrykk. Dette fordi det ofte vil være den aktør som rår over størst ressurser, og sterkest pressmiddel som vil vinne frem i en bargaining-prosess. For det andre er det unektelig slik at når aktørene kun handler ut fra egeninteresse er risikoen større for at man ender opp med et sluttresultat som er mindre rasjonelt for alle – sammenliknet med en situasjon hvor fellesskapets interesser prioriteres.

2.3.2 Republikansk demokratimodell:

Denne modellen kan trekke sine linjer tilbake til Aristoteles (384 – 322 f. Kr), den greske bystat og Rousseaus (1712 – 1778) forestilling om allmennviljen (se Eriksen m.fl. 1985:132-142 og Sølvsberg 1990:48). Både Aristoteles og Rousseau forstod politikk som en prosess, hvor målet var å lage et samfunn som var best for alle innenfor et territorielt avgrenset område. I motsetning til den liberale demokratimodell som tar utgangspunkt i individet og egeninteressen, så har denne modellen en kommunitaristisk samfunnsforståelse. Her er det samfunnet og fellesinteressen (offentlig autonomi) som står i fokus. I motsetning til den liberale modell som bygger på et aggregeringsperspektiv, så fokuserer denne modellen på et *deliberasjonsperspektiv*, hvor viljesdannelse er resultat av ulike oppfatninger og argumenter som konfronteres mot hverandre. Gjennom direkte deltakelse i en offentlig diskusjonsprosess (i formelle og uformelle fora) forutsettes det at borgerne (demos) skal deliberere seg fram til en felles forståelse om hva som er folkets vilje, eller ”det gode liv” for samfunnet i sin helhet. Beslutningene har på denne måten sin basis i en prosess preget av ”arguing” og *direkte legitimitet*, men hvor beslutningene i stor grad er basert på kontekstuell rasjonalitet. Beslutningene vil følge som resultat av konsensus basert på gjensidig forståelse, samtidig som denne forståelsen forutsetter å

gjenspeile sentrale verdier i et demos med felles bevissthet knyttet til identitet og kulturell tilhørighet (etisk-politisk diskurs basert på "logic of appropriateness"). *Legitimiteten til beslutningsstrukturen* er derfor i stor grad avhengig av at denne til enhver tid er i stand til å reflektere "felles verdier" samtidig som å opprettholde den kollektive perseptuelle forestilling om et unikt kulturfellesskap (legitimitet gjennom verdier). Beslutninger vurderes med andre ord som legitime i den grad de medfører konsekvenser som i henhold til de allmenne (kontekstuelle) verdier og normer som eksisterer anses å være til samfunnets beste. Også i forhold til denne modellen er det knyttet en rekke problemer (se Eriksen og Weigård 1999:160). For det første forutsetter modellen et avgrenset demos med en felles bevissthet knyttet til hva som er "det gode samfunn" for befolkningen generelt. At majoriteten på denne måten definerer "det gode samfunn" medfører nødvendigvis problemer med å ivareta interessene til den del av befolkningen (personer / minoriteter) som faller utenfor normen. At offentlige autonomi får forrang overfor privat autonomi kan dermed undergrave et av demokratiets grunnleggende premisser om å ivareta *allmenne menneskeretter* på en forsvarlig måte. For det andre: En bred og folkelig deltakelse fungerer muligens i små homogene samfunn av typen "den greske bystat", men det er neppe like realistisk å anta at en slik deltakelse vil fungere i *moderne pluralistiske samfunn*, hvor spekteret av normer og verdier, og forståelsen av "det gode samfunn" er svært sammensatt. For det tredje er dagens demokratier teknisk sett meget komplekse. Dette medfører nødvendigvis behov for *ekspertkompetanse* på mange områder i beslutningsprosessen. Utfra et slikt faktum er det relevant å spørre om det er realistisk og ønskelig at borgerne skal delta i like stor grad med hensyn til alle typer beslutninger som berører dem? Har de den nødvendige kompetanse til å kunne foreta avgjørelser som er til det beste for fellesskapet, og er det ikke slik at borgere i et demokrati bør ha rett til *ikke* å delta i beslutningsprosessene? Et siste moment som må nevnes er at beslutninger som utelukkende er basert på "arguing" lett vil kunne utvikle seg til *endeløse diskusjoner*. Konsekvensen kan bli at *effektiviteten* knyttet til beslutningsstrukturen svekkes, og derigjennom også systemets legitimitet. Det kan derfor synes nødvendig med prosedyrer som klart redegjør for den videre fremdrift i

situasjoner hvor konsensus ikke er mulig. Dette er et moment jeg vil komme tilbake til i min presentasjon av den diskursteoretiske demokratimodell.

2.3.3 *Diskursteoretisk demokratimodell:*

Denne modellen er som nevnt utviklet av Habermas, og bygger på momenter fra liberal individualisme og republikansk kommunitarisme. Gjennom denne kombinasjonen søker modellen å ivareta individets og minoriteters rettigheter, så vel som fellesskapets interesser (privat og offentlig autonomi). Habermas har en proseduralistisk rasjonalitetsforståelse om hvordan politiske spørsmål bør løses. For Habermas er det ikke innholdet i beslutningene som er viktigst, men måten – hvilke *prosedyrer* som blir tatt i bruk for å komme frem til beslutningene (Eriksen og Weigård 1999). Det er gjennom denne erkjennelsen at Habermas skiller mellom nasjonal og politisk kultur. *Nasjonal kultur* er knyttet til forestillingen om folkelig fellesskap basert på kategorier som språk, religion, historie, myter etc., mens *politisk kultur* er knyttet til institusjonelle beslutningsprosedyrer som ivaretar privat og offentlig autonomi. Gjennom å utforme en politisk kultur innenfor rammene av konstitusjonelle prosedyrer, hvor borgernes rettigheter, så vel som fellesskapets interesser blir ivaretatt på en valid, effektiv og fremfor alt rettferdig måte, mener Habermas det er mulig å gjøre en overnasjonal beslutningsstruktur legitim og demokratisk selv om beslutningene ikke er forankret en nasjonal kultur gjenspeilt i medlemsstatenes nasjonalforsamlinger. Habermas poeng er at slike prosedyrer gir rom for ulike kulturelle grupperinger innenfor territoriet å respektere beslutningene, fordi man til tross for uenighet knyttet til sak er enig om fremgangsmåten for hvordan beslutningsprosessen skal skje. Ved på denne måten å fundere *beslutningsstrukturens legitimitet* på en felles politisk kultur som fremmer individuelle, så vel som fellesskapets interesser (framfor nasjonal kultur som utelukkende fremmer nasjonale og folkelige særegenheter), mener Habermas det er mulig å kanalisere den folkelige lojalitet innenfor det flernasjonale territorium mot de konstitusjonelle spillereglene – også kalt *forfatningspatriotisme*. Gjennom forfatningspatriotisme er målet å svekke, eller fullstendig dekoble det følelsesmessige båndet mellom borgerskap (demos) og nasjonalitet (ethnos) – for derigjennom å kunne legge grunnlaget for et *postnasjonalt demokrati*. Ved å vri den folkelige lojalitet bort fra forestillingen om et

nasjonalt kultur fellesskap mot de konstitusjonelle prosedyrene gis det rom for utviklingen av en postnasjonal identitet, hvor folks lojalitet gradvis vil kunne knyttes opp til de overnasjonale prosedyrene representert ved den overnasjonale beslutningsstruktur. På denne måten blir det mulig å imøtekomme pluralismen, og derigjennom også kunne skape solidaritet mellom fremmede. Utfra dette perspektivet vil den allmenne interesse (valide beslutninger) uttrykkes gjennom den, eller de beslutning(ene) som i størst mulig grad lar seg rettferdiggjøre gjennom å reflekterer interessene til alle berørte parter innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk og i samsvar med demokratipremissene knyttet til ivaretagelsen av privat og offentlig autonomi. For å oppnå dette forutsetter modellen en relativ velfungerende offentlig sfære med et relativt bredt politisk engasjement og argumentativ deltakelse fra den alminnelige borger og interesseorganisasjoner knyttet til det sivile samfunn, samt formelle beslutningstakere. I denne sammenheng viktig med prosedyrer som sikrer lik tilgang til all relevant informasjon, og samtidig knytter meningsdannelsen innenfor det sivile samfunn opp mot viljesdannelsen innenfor formelle beslutningsorganer. Videre må prosedyrene (som nevnt i kapitel 1) legge til rette for at meningsdannelsen og viljesdannelsen kan skje i en tvangsfri setting, hvor ingen av partene føler seg presset, eller truet av direkte eller indirekte sanksjoner fra en eller flere av motpartene til å innta posisjoner som strider mot argumentasjonskravene skissert under den kommunikative handlingslogikk. Prosedyrer som sikrer *åpenhet*, *transperens* og en fri flyt av argumenter mellom *likeverdige parter* er derfor en nødvendighet. Eriksen og Weigård (1999:152) argumenterer for at en offentlig debatt under slike forhold vil forbedre informasjonsgrunnlaget, høyne refleksjonsnivået, samt styrke ansvarligheten hos beslutningstakerne. Sammen med partikonkurrans og periodiske valg mener de dette vil tvinge beslutningstakerne til å ta hensyn til samfunnsmessige interesser. Viljesdannelsen vil på denne måten reflektere fellesskapets vilje, og derigjennom også fremme beslutningsprosessens *direkte legitimitet* – ikke subjektive særinteresser basert på den strategiske handlingslogikk. Det siste aspektet som her bør kommenteres handler om beslutningsprosessens *effektivitet*. Til tross for at målet med enhver deliberasjonsprosess i henhold til denne modellen er konsensus basert på

den kommunikative handlingslogikk, så er det viktig med klare prosedyrer i situasjoner hvor dette ikke er mulig. I motsetning til den republikanske demokratimodellen, så åpner den diskursteoretiske demokratimodell opp for "voting" i situasjoner hvor konsensus gjennom felles forståelse ikke er mulig. Dette medfører mindre risiko for at effektiviteten knyttet til beslutningsstrukturen undermineres i samme grad som innenfor den republikanske demokratimodell. Det er her viktig å poengtere at "voting" først må komme i etterkant av en forholdsvis grundig deliberasjonsprosess. Dette for å være sikker på at man er enig om hva man er uenig om, hvilke valgalternativer som foreligger, og hvilke voteringsprosedyrer som eventuelt skal gjelde (ibid). Slike prosedyrer vil medføre at bruk av "voting" innenfor den diskursteoretiske demokratimodell blir vesentlig forskjellig fra "voting" innenfor den liberale demokratimodell. Dette fordi man innenfor førstnevnte modell i større grad voterer over grundig gjennomarbeidede (*post deliberative*) argumenter, og ikke "umiddelbare" (*pre-deliberative*) argumenter. Det er rimelig å anta at "voting" i etterkant av en slik gjennomarbeidet prosess vil bidra til at saksforslagene man voterer over i større grad er mer gjennomtenkt og vurdert – sammenliknet med voteringsprosessen innenfor den liberale modell. Dette må igjen antas i å ha betydning for utfallet av voteringen med hensyn til beslutningenes validitet. I tillegg må det som nevnt eksistere prosedyrer som fremmer ideen om et rettighetsfellesskap med hensyn til ivaretagelsen av *privat autonomi*. Som vist under punkt 2.3, må et slikt rettighetsfellesskap ta utgangspunkt i prosedyrer som bygger på verdier som er hevet over nasjonale kulturforskjeller. Et slikt rammeverk vil være en viktig *moralsk standard* for å fremme "logic of justification" innenfor den politiske diskurs. *Institusjonelle prosedyrer (konstitusjonelt rammeverk) som fremmer og verner om privat og offentlig autonomi på en valid, effektiv og rettferdig måte er altså de to mest sentrale aspektene ved denne modellen. Det er ivaretagelsen av privat og offentlig autonomi i henhold til kriteriene skissert under den kommunikative handlingslogikk at grunnlaget for den demokratiske legitimitet etableres.* La meg derfor igjen presisere at dette innebærer en situasjon hvor partene argumenterer i forhold til hva som er objektivt sant, verdimessig riktig og subjektivt oppriktig. Dette i motsetning til den republikanske demokratimodell som i hovedsak bygger og baserer sin

legitimitet gjennom verdier basert på kontekstuell rasjonalitet. Her forholder man seg i hovedsak til hva som er verdimessig riktig og subjektivt oppriktig uten nødvendigvis å ta hensyn til hva som er moralsk rettferdig og objektivt sant. En beslutningsstruktur som utelukkende baserer sin legitimitet gjennom resultater behøver strengt tatt ikke å forholde seg til noen av disse kriteriene. I tråd med Eriksen og Weigård (1999:152) kan det derfor *konkluderes* med at det er institusjonaliseringen av en politisk kultur som vektlegger felles rettigheter, og overstående argumentasjon og voteringsprosedyrer som i henhold til denne modellen sikrer beslutningsprosessens demokratiske legitimitet. Mye av *kritikken* mot den diskursteoretiske demokratimodell har fokusert på hvorvidt modellen er egnet til å fungere på et overnasjonalt EU-nivå. Sentrale aspekter ved denne kritikken vil bli presentert, og kort kommentert gjennom 6 ulike påstander i oppgavens kapittel 3.

2.4 Oppsummering og konklusjon:

I dette kapitlet har vi sett at den diskursteoretiske demokratimodell plasserer seg mellom den liberale individualismen og den republikanske kommunitarismen. Vi har sett at legitimiteten til den *liberale demokratimodell* er basert på et realismeperspektiv med vekt på resultater i form av kompromisser utfra den strategiske handlingslogikk. Beslutningsprosessens demokratiske legitimitet har her sin basis i flertallets vilje, slik denne uttrykkes gjennom voteringsprosedyrer, og maktrelasjoner knyttet til "bargaining". Fordi argumentativt innhold nødvendigvis ikke behøver å ha betydning, så kan dette medføre aggregeringsproblemer, som igjen kan ha som konsekvens at det ikke er de mest valide argumentene som får gjennomslag i beslutningsprosessen. Videre har vi sett at legitimiteten til den *republikanske demokratimodell* er direkte og basert på betydelig grad av kontekstuell rasjonalitet. Legitimiteten til beslutningsstrukturen bygger på forestillingen om et demos med felles forestillinger om et nasjonalt verdifelleskap. Beslutningsprosessens demokratiske legitimitet er i hovedsak basert på folkelig engasjement og argumentativ deltakelse i den offentlige sfære. Dette kan medføre problemer knyttet til beslutningsprosessens effektivitet, og derigjennom også beslutningsstrukturens legitimitet. Til slutt så vi at legitimiteten knyttet til den *diskursteoretiske*

demokratimodell er direkte og fremmes gjennom å institusjonalisere en politisk kultur innenfor rammene av konstitusjonelle prosedyrer som i størst mulig grad søker å ivareta forhold knyttet til privat og offentlig autonomi. Målet er konsensus utfra en diskurs som fremmer felles forståelse med basis i hva som er objektivt sant, normativ riktig og subjektivt oppriktig. For å fremme prosessens direkte legitimitet legges det også her vekt på folkelig engasjement og argumentativ deltakelse i den offentlige sfære. Valide beslutninger vil være den, eller de beslutningene som i størst mulig grad gjenspeiler interessene til alle berørte parter innenfor rammene av privat autonomi. I situasjoner hvor enighet ikke er mulig åpner modellen opp for ”voting” i forhold til post-deliberative argumenter. Denne kombinasjonen medfører at beslutningsprosessen både ivaretar forhold knyttet til innholdsmessig validitet og effektivitet.

Med hensyn til spørsmålet om hva som er *det mest grunnleggende element knyttet til en beslutningsprosess demokratiske legitimitet*, så synes ”voting” basert på flertallsregelen å være et utilstrekkelig kriterium. Dette fordi beslutninger som utelukkende er basert på ”voting” oftest vil avspeile maktrelasjoner og subjektive egeninteresser – ikke nødvendigvis folkeviljen innenfor territoriet. Det er derfor nødvendig at aggregerte preferanser suppleres, eller erstattes av en omfattende deliberasjonsprosess, hvor det i størst mulig grad skapes enighet basert på gjensidig forståelse mellom berørte parter om de kollektive avgjørelsene som treffes. Det er argumentenes vekt og relevans (”arguing”) innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk – framfor stemmestyrke eller andre ressurser (”voting” og ”bargaining”) som må være bestemmende for utfallet. Fordi slike beslutninger i større grad vil gjenspeile alles interesser, vil de også gi et bedre uttrykk for folkeviljen. Når det gjelder spørsmålet om *hvordan skape grunnlag for en legitim beslutningsstruktur innenfor et flernasjonalt territorium*, så har vi sett at den diskursteoretiske demokratimodell fremhever ideen om forfatningspatriotisme, hvor formelle prosedyrer og allmenne rettigheter knyttet til offentlig og privat autonomi utgjør en funksjonell ramme for å treffe beslutninger i forhold til kontroversielle saksfelt innenfor en multikulturell kontekst.

3. Krav knyttet til idealmodellen

I forrige kapittel redegjorde jeg for grunnlaget og innholdet i oppgavens idealmodell. I dette kapitlet vil jeg peke på noen *kritiske* innvendinger med hensyn til hvorvidt modellen er anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå. Fordi vår kulturelle identitet så vel som våre politiske oppfatninger i betydelig grad blir formet og omformet gjennom den offentlige diskurs, og fordi den diskursteoretiske demokratimodell forutsetter et nært og åpent kommunikativt samspill gjennom et relativt bredt politisk engasjement fra den alminnelige borger, ulike interesseorganisasjoner knyttet til det sivile samfunn og de mer institusjonaliserte beslutningsstrukturer er en relativt velfungerende europeisk offentlighet en fundamental betingelse for at modellen skal kunne fungere i henhold til det å realisere folkeviljen på et overnasjonalt EU- nivå. Av denne grunn vil dette kapitlet fokusere på noen av de problemene som eksisterer med hensyn til tilstedeværelsen, og potensialet for å utvikle og videreutvikle en slik offentlighet. Kritikken vil presenteres gjennom påstandene 1 – 6.3, som alle har fokus på dynamikken mellom den folkelige meningsdannelsen (grunnlaget for beslutningenes legitimitet) og validiteten knyttet til den formelle viljesdannelsen innenfor EUs beslutningsstruktur. Som nevnt i kapittel 1 er det bare påstandene 3 og 5 til 6.3 som kopler teoretisk innfallsvinkel med analyseenhet, og som derfor vil bli gjenstand for analysen i kapitlene 5 og 6. I denne sammenheng vil det fokuseres på tilstedeværelsen av formelle prosedyrer og politiske praksiser som på en tilstrekkelig måte ivaretar forhold knyttet til privat og offentlig autonomi. La meg imidlertid starte med å klargjøre noen sentrale aspekter ved termen 'europeisk offentlig sfære'.

3.1 Europeisk offentlig sfære:

Habermas (1997:74) beskriver *offentligheten* som ”*et nettverk for å kommunisere relevante temaer og innlegg, der meningsytringene tillegges vekt ut fra de positive og negative reaksjoner de møter*”. Alternativt kan man si at den offentlige sfære utgjør totaliteten av de arenaene som til enhver tid eksisterer, hvor borgerne, deres representanter, og andre berørte parter kommuniserer, behandler og treffer

beslutninger i forhold til spørsmål av felles / samfunnsmessig interesse. Når vi snakker om en europeisk offentlig sfære, så snakker vi i realiteten om flere ulike sfærer. På EU-nivå skiller eksempelvis Eriksen og Fossum (2001:6) mellom en nasjonal, internasjonal og transnasjonal offentlighet. Disse kan være separate, overlappende eller sammenfallende. Videre skilles det mellom uformelle og formelle offentligheter. Den *uformelle offentlighet* springer ut fra det sivile samfunn, og har sin kjernefunksjon i forhold til opinion / meningsdannelse. Den *formelle offentlighet* er på sin side primært knyttet til den institusjonaliserte og formelle beslutningsstruktur. Det vil si de strukturene som genererer prosesser, hvor *mening* i henhold til gjeldende prosedyrer transformeres til *vilje* (viljesdannelse). Eriksen og Fossum (side 6) skiller videre mellom sterke og svake / generelle offentligheter (¹²). Den *sterke offentlighet* er basert på institusjonalisert deliberasjon, hvor diskursen omfatter opinion / meningsdannelse og beslutningsmyndighet / viljesdannelse ("*logic of arguing and impartial justification*"). Den *svake / generelle offentlighet* er derimot eksklusivt knyttet til opinionsdannelse, og mangler dermed beslutningsmyndighet. "*General publics, refers to the sphere of deliberation outside the political system, i.e. akin to the notion of civil society and to the logic of discovery*" (Eriksen og Fossum, 2001:6). Hvorvidt institusjonene som behandles i denne oppgaven er å betrakte som en sterk offentlighet vil fremgå av kapitel 5.

3.2 Betingelser knyttet til opinionsdannelse:

Utviklingen og eksistensen av en velfungerende *uformell europeisk offentlighet* forutsetter rimeligvis at det eksisterer et minimum av forståelse med hensyn til språklig kommunikasjon og kulturelt betinget persepsjon (¹³), et minimum av gjensidig folkelig solidaritet knyttet til fordeling av knappe økonomiske ressurser (fordelingsenighet) – som går på tvers av nasjonale og regionale strukturelle skillelinjer, et overnasjonalt sivilt samfunn, samt europeiske media som kan fungere

¹² Se også artikkel til Nancy Fraser (1992:134)

¹³ *Persepsjon* handler om hvordan vi oppfatter, bearbeider og forstår alle de sanseintrykk vi til enhver tid mottar. *Kulturelt betinget persepsjon* omfatter den del av vår persepsjon som kan tilskrives vår kulturelle / miljømessige bakgrunn.

som arena for en slik offentlighet. La meg kommentere disse forutsetningene nærmere i lys av påstandene 1 til 4.

3.2.1 Språklig og kulturell forståelse:

Påstand 1: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi det språklige og kulturelle mangfold innenfor EU-området vanskeliggjør utviklingen av en dialog basert på felles forståelse i tråd med den kommunikative handlingslogikk.

Fordi idealmodellen i så stor grad vektlegger kommunikasjon på alle nivå innenfor samfunnsstrukturen, så kan det synes som at et *minimum av språklig og kulturell forståelse* på tvers av territoriet er en nødvendig betingelse for å kunne etablere en felles referanseramme som muliggjør et minimum av meningsfull dialog innenfor EU-området (Østerud 1999). Dagens geografiske EU er imidlertid kjennetegnet av betydelig pluralitet med hensyn til språk og kulturelle uttrykk generert av historie og ulike verdier. I lys av øst-utvidelsen kan dette å utgjøre en betydelig utfordring mot idealmodellen, da den kulturelle og språklige pluralitet vil bli enda mer omfattende. *Er det i en slik kontekst mulig å deliberere seg frem til konsensus i tråd med den kommunikative handlingslogikk? Finnes det i tilfelle en "felles plattform" - en felles språklig og overordnet kulturell referanseramme som muliggjør et minimum av felles forståelse?* Denne kritikken berører spesielt EUs uformelle offentlighet, men har også en viss relevans for prosessene innenfor den formelle offentlighet. I fagdebatten rundt dette tema er det pekt på at man innenfor dagens EU-område muligens kan snakke om en felles overordnet kulturell referanseramme knyttet til *demokrati og individuelle rettighetsverdier*. Den umiddelbare innvending mot denne argumentasjonen synes imidlertid å være knyttet til de (historisk) relativt store variasjonen mellom de ulike regionene innad i Europa med hensyn til graden av institusjonell organisering og internaliseringen av disse verdiene i befolkningen. Fra perioden etter 2-verdenskrig har utvilsomt det nordvestlige Europa lengst tradisjon og erfaring i forhold til verdier knyttet til demokrati og individuelle rettigheter. Internaliseringen av disse verdiene innenfor nasjonale beslutningsstrukturer, formelle beslutningstakere, og befolkningen generelt må antas å være meget stor. Fra midten av 1970 tallet har det sørvestlige Europa (inkludert Hellas) gradvis institusjonalisert

og internalisert individuelle rettighetsverdier parallelt med at disse landene ble demokratisert. Etter Berlinmurens fall i 1989 har denne rettighetstankegangen også gradvis blitt institusjonalisert, og fått økt innpass hos beslutningstakere og befolkningen generelt i det østlige og sørøstlige Europa. *Det er derfor ikke urimelig å anta at "limet" som forener de kulturelle og ideologiske variasjonene innenfor dagens (og et utvidet) EU-område er, og vil fortsette å være overordnede kulturelle verdier knyttet til idealet om det liberale demokrati.* En betydelig utfordring synes imidlertid å være knyttet til språk: *Hvordan er det mulig å få til en bred folkelig debatt, som går på tvers av hele EU-området, når den språklige variasjon er så stor som i dag?* Er en felles språklig referanseramme nødvendig for å få en meningsfull "folkelig" dialog på tvers av territoriet? Hvis så er tilfelle, bør det ikke da være ett felles obligatorisk språk for hele EU-området? Tilnærmingen til overstående spørsmål er vanskelig, da språk som nasjonalt symbol har en særlig kulturell sensitivitet knyttet til seg. Eurobarometer (2001), her referert fra Schlesinger (2003:5-6) viser imidlertid at halvparten av befolkningen innenfor dagens Union snakker minst et fremmed språk i tillegg til sitt morsmål. Undersøkelsen viser at særlig *engelsk* har styrket sin posisjon som første fremmed språk. Dette gjelder også i områder, hvor det tidligere utfra geografisk nærhet var mest logisk at første fremmed språk ville være tysk, fransk, spansk eller italiensk. Dette er i samsvar med Abram de Swan, her referert fra Schlesinger (2003:6). De Swan argumenterer for at engelsk er i ferd med å etablere seg som det viktigste språket for transnasjonal kommunikasjon innenfor det sivile Europa (etterfulgt av tysk og fransk). Utfra dette er det rimelig å slutte seg til Schlesinger (side 2), når han hevder at engelsk i ferd med å bli et *lingua franca* blant Europas innbyggere.

3.2.2 Gjensidig folkelig solidarite:

Påstand 2: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi et minimum av gjensidig folkelig solidaritet på tvers av nasjonale og regionale grenser vil være vanskelig å oppnå så lenge økonomiske og kulturelle skillelinjer er territorielt sammenfallende.

Språklig og kulturell forståelse er ikke tilstrekkelig for at en europeisk uformell offentlighet skal kunne utvikles og fungere på et rimelig tilfredsstillende nivå. I

likhet med det nasjonalstatlige liberale demokrati som bygger på kompromisser med hensyn til klasse, økonomi, etnisk tilhørighet og andre sosiale kjennetegn (Østerud 1999:286), så må kompromisser basert på formelle / konstitusjonelle prosedyrer forutsette et *minimum av gjensidig folkelig solidaritet som går på tvers av kulturelle og økonomiske skillelinjer*. Det må med andre ord eksistere et minimum av gjensidig folkelig sympati og lojalitet knyttet til fordelingen av knappe økonomiske ressurser. Denne form for fordelingsenighet må gå på *tvers* av territorielle og kulturelle grenser innenfor hele EU-område (¹⁴). Etter utvidelsen mot øst vil utvilsomt *nye* økonomiske og kulturelle skillelinjer manifestere seg som en del av Unionen. Som nevnt ovenfor vil Unionens borgere måtte forholde seg til nye språklige og kulturelle uttrykk som religion, tradisjoner og kollektive forestillinger knyttet til et historisk skjebnefellesskap. Denne kulturelle og historisk-ideologiske forskjellighet vil samtidig *falle delvis sammen* med territorielle økonomiske skillelinjer. Jeg tenker her på den allmenne forestilling som synes å eksistere om et relativt økonomisk velstående ”Vest-europa” versus et relativt mindre økonomisk velstående ”Øst-europa”. Den relative grad av sammenfall mellom disse skillelinjene vil kunne medføre at det latente konfliktpotensialet internt i Unionen intensiveres, og i større grad kommer til overflaten. Samtidig er det ikke noe politisk ønske om at ”morgendagens” EU-område skal være kulturelt homogent. Tvert imot det er et uttrykt mål at kulturelle særegenheter skal ivaretas (se kapittel 6). Spørsmålet som derfor kan stilles med adresse til vår idealmodell er hvorvidt overstående kompromisser er mulig å oppnå på et overnasjonalt EU-nivå etter utvidelsen mot øst? Det er ikke urimelig å anta at gjensidig folkelig solidaritet på tvers av nasjonale og regionale grenser nettopp vil være vanskelig å oppnå så lenge den folkelige persepsjon av strukturelle skillelinjer knyttet til økonomi og kultur er territorielt sammenfallende. Når dette er sagt, så er det samtidig rimelig å anta at det latente (folkelige) konfliktpotensialet knyttet til økonomisk ulikhet innenfor et utvidet EU område vil kunne *svekkes relativt raskt*. Derigjennom vil også relevansen av kulturelle skillelinjer kunne svekkes, og

¹⁴ Rokkan (1987:294) har gjennom sin omtolkning av Parsons’ ”a-g-i-l – skjema” vist betydningen av økonomiske, kulturelle og territorielle faktorer med hensyn til fremveksten av konflikt. Østerud (1992:142-144) viser eksempelvis hvordan intensiteten mellom disse konfliktlinjene kan variere avhengig av hvorvidt de er ”territorielt kryssende” eller ”territorielt sammenfallende”.

forutsetningene for å kunne utvikle en postnasjonal identitet styrkes. Dette skyldes at det i henhold til EUs målsetting om et felles europeisk marked også forutsettes, og ligger et mål om *økonomisk utjevning* medlemslandene imellom. Denne utjevningsprosessen synes å ha forløpt rimelig greit i perioden etter at Hellas, Spania og Portugal ble tatt opp som medlemmer i første halvdel av 1980-tallet. Utfordringen med hensyn til dagens øst-utvidelse ligger imidlertid i det betydelige fokus som de senere år har vært knyttet til diskusjonen om demokratisk underskudd og mangel direkte legitimitet innenfor EUs formelle beslutningssystem. EU er inne i en prosess hvor man søker å stimulere økt folkelig engasjement og direkte deltakelse i forhold til beslutningsprosessene. Dette vil nødvendigvis ha som bi-effekt at det latente motstandsnivået innenfor EUs uformelle offentlighet øker parallelt.

3.2.3 Overnasjonalt sivilt samfunn:

Påstand 3: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi den uformelle offentlighet på europeisk nivå er svak.

En velfungerende uformell europeisk offentlighet forutsetter eksistensen av et velfungerende overnasjonalt sivilt samfunn¹⁵) - interesseorganisasjoner, foreninger og politiske partier etc., som fungerer på tvers av hele EU-området. Dette er viktig både i forhold til opinion / meningsdannelse innenfor EU-området ("context of discovery"), men også i forhold til å kanalisere folkeviljen til den formelle offentlighet. I henhold til Eriksen (1999:17) er det samspillet mellom en fri og åpen debatt i det sivile samfunn, samt en mer institusjonalisert debatt preget av den kommunikative handlingslogikk innenfor den formelle offentlighet (jf. pkt 3.3.2), som sammen sikrer forutsetningene for en rasjonell (valid) opinion og viljesdannelse, noe som igjen legger grunnlaget for beslutningenes legitimitet ("context of justification"). Mekanismer som knytter meningsdannelsen innenfor den uformelle offentlighet til viljesdannelsen innenfor den formelle offentlighet er med andre ord en

¹⁵ I følge Habermas (1997:74 – 75) omfatter det *sivile samfunn* nettverk av frivillige sammenslutninger som starter uformelle offentlige diskurser om temaer av allmenn interesse. Dette er organisasjoner og sammenslutninger som ligger utenfor statsforvaltningen, og som er av ikke-økonomisk art.

fundamental mekanisme i prosessen mot demokratisk legitime beslutninger. Her berører vi nok en innvending mot vår idealmodell, da det ofte pekes på at det sivile samfunn på et overnasjonalt EU-nivå er svakt utviklet. Dette punktet vil jeg som nevnt komme tilbake til i kapittel 5. Jeg vil ikke ta stilling til hvor godt utviklet det sivile samfunn er på et overnasjonalt EU-nivå, men derimot peke på mekanismer som kan bidra til å fremme slike strukturer, samt belyse muligheter med hensyn til hvordan meningsdannelsen innenfor disse strukturene i større grad kan transformeres til demokratisk legitime beslutninger.

3.2.4 Europeiske media:

Påstand 4: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi eksistensen av europeiske media som har hele EU-området som sitt primære nedslagsfelt ikke er tilstrekkelig utviklet til å kunne fungere som arena for en slik offentlighet.

Til slutt: Eksistensen av en velfungerende uformell europeisk offentlighet forutsetter nødvendigvis at det eksisterer et vidt spekter av media, som kan fungere som arena for en slik offentlighet. Det må med andre ord eksistere et tilstrekkelig utvalg av aviser, tidsskrifter, TV-kanaler, radiostasjoner etc. , som har hele EU-området som sitt primære nedslagsfelt, og som er i stand til å nå majoriteten av EUs borgere på tilnærmet samme tid. Dette momentet synes å utgjøre en betydelig utfordring mot idealmodellen, da eksempelvis europeiske aviser, tidsskrifter, TV og radiostasjoner primært er knyttet til et nasjonalt publikum (se eksempelvis Schlesinger 2003:1). Viktige årsaker til dette kan naturligvis være de store språklige variasjonene innenfor territoriet – kombinert med kulturelle preferanser. Til tross for at det finnes aviser, TV-stasjoner, tidsskrifter etc. med en ”europeisk” og / eller mer internasjonal profil (eks: El País, Le Monde, Financial Times, Frankfurter Allgemeine, Euro News osv), så er hovedproblemet at disse mediene ikke, eller i liten grad er flerspråklige. Et meningsfullt utbytte av Euro News forutsetter eksempelvis relativt gode engelskkunnskaper. Minimum av felles språklig forståelse synes med andre ord å være nødvendig for å kunne etablere en velfungerende arena for en felles europeisk offentlighet.

3.3 Betingelser knyttet til viljesdannelse:

En annen viktig hovedbetingelse knyttet til en velfungerende europeisk offentlighet omhandler den formelt besluttende delen av denne offentligheten. I henhold til ideen om forfatningspatriotisme må det innenfor denne delen av offentligheten eksistere formelle prosedyrer og/ eller politiske praksiser, som på en valid og effektiv måte fremmer og ivaretar forhold knyttet til privat og offentlig autonomi. Som nevnt i kapitel 2 er dette fundamentalt for å kunne svekke, eller helst fullstendig dekke den følelsesmessige linken mellom demos og ethnos, og derigjennom også etter hvert kunne skape grunnlag for postnasjonal identitet og solidaritet mellom fremmede innenfor det flerkulturelle EU-området. Slike prosedyrer må som nevnt ha en ukontroversiell utforming gjennom å bygge på verdier og rettigheter som anses som tilnærmet universelle, og hevet over kulturelle særegenheter. Som vist under punkt 3.2.1 må de bygge på en felles overordnet kulturell referanseramme. Bare på en slik måte vil de kunne ha potensial til å fungerer på tvers av andre strukturelle skillelinjer, og derigjennom også kunne legge grunnlag for en politisk kultur hvor befolkningens lojalitet gradvis kan knyttes opp til prosedyrene representert gjennom den overnasjonale beslutningsstruktur. Fastlagte prosedyrer knyttet til hvordan beslutninger skal skje er spesielt viktig for å kunne opprettholde legitimiteten i forhold til kontroversielle saksområder. Dette må antas å være spesielt viktig innenfor samfunnsstrukturer, hvor økonomiske og kulturelle skillelinjer er strukturelt sammenfallende. La meg utdype disse forutsetningene nærmere i lys av påstandene 5 til 6.3.

3.3.1 Prosedyrer som fremmer og ivaretar privat autonomi:

Påstand 5: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi det ikke eksisterer prosedyrer eller politiske praksiser som ivaretar individ og minoritetsrettigheter på en måte som er tilstrekkelig i forhold til ideen om forfatningspatriotisme.

Et viktig fundamentet ved det postnasjonale demokrati er som nevnt prosedyrer som ivaretar forhold knyttet til privat autonomi, og derigjennom muliggjør utviklingen av en kollektiv bevissthet om et rettighetsfellesskap. Med hensyn til EUs legitimitet må eksistensen av et slikt fellesskap antas å utfylle minst to viktige funksjoner: For det

første vil det kunne styrke EU internt og eksternt, som en polity basert på rettsstatsprinsippet. For det andre kan utviklingen, og den kollektive bevissthet om et slikt rettighetsfellesskap (sammen med prosedyrer som ivaretar den offentlige autonomi) bidra til å endre enkeltindividets lojalitetsfokus fra nasjonal til større grad av overnasjonal lojalitet i samsvar med ideen om et postnasjonalt demokrati basert på forfatningspatriotisme. Her møter vi imidlertid igjen sentrale deler av den kritikken som ble skissert ovenfor: Er det mulig å skape solidaritet mellom fremmede - et overnasjonalt borgerfellesskap, hvor folks lojalitet er knyttet til konstitusjonelle prosedyrer som vektlegger rettigheter for alle, hvis det samtidig eksisterer strukturelle økonomiske og kulturelle skillelinjer som er territorielt sammenfallende? Er det under slike forutsetninger mulig å dekkle den folkelige perseptuelle link mellom demos og ethnos? Som redegjort for under punkt 3.2.2 er dette spørsmål som økende grad vil kunne bli gjort relevant i den politiske diskurs etter utvidelsen mot øst. Hvorvidt dette gjøres relevant vil eksempelvis kunne avhenge av *hvilke* spørsmål som er på den politiske agenda, *hvordan* politiske ledere innenfor de formelle beslutningsstrukturer nasjonalt og på EU-nivå manøvrerer i forhold til disse, og sist men ikke minst graden av *folkelig engasjement* og deltakelse i forhold til det aktuelle sakfelt. Utfra de rammer som er satt med hensyn til denne oppgavens omfang, så er dette spørsmål som ikke lar seg belyse i den dybde som her hadde vært ønskelig. Denne oppgaven vil derfor i liten grad gå dypere inn i utfordringene som er knyttet til spørsmålet om territorielt sammenfallende kulturelle og økonomiske skillelinjer. Det forutsettes imidlertid at disse eksisterer som del av den kollektive persepsjon, men at det samtidig vil skje en relativ rask økonomiske utjevning mellom øst vest. Dette fordi dette både er et uttrykt mål, og en forutsetning for et velfungerende marked. Oppgaven vil derimot fokusere på i hvilken grad det eksisterer prosedyrer og praksiser, som kan fungere som et konstitusjonelt rammeverk for å fremme en politisk kultur og økt folkelige bevissthet om EU som et rettighetsfellesskap. En politisk kultur som på en tilstrekkelig effektiv måte fremmer og ivaretar borgernes private autonomi innenfor et utvidet EU-område – og derigjennom kan legge grunnlaget for en postnasjonal identitet basert på forfatningspatriotisme (jf. kapittel 6).

3.3.2 Prosedyrer som fremmer og ivaretar offentlig autonomi:

Påstand 6: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi det ikke eksisterer tilstrekkelige prosedyrer, eller politiske praksiser som ivaretar fellesskapets interesser på en tilstrekkelig måte.

I tillegg til prosedyrer og praksiser som fremmer og ivaretar privat autonomi må det eksistere prosedyrer som fremmer og ivaretar offentlig autonomi. Sistnevnte prosedyrer bør sikre innflytelse til berørte parter i henhold til kravet om en rimelig grad av kongruens. Dette forutsetter at det tilrettelegges for en bred *deltakelse* og innflytelse fra personer og interesseorganisasjoner utenfor EUs formelle offentlighet, samt at det eksisterer prosedyrer som i størst mulig grad fremmer den *kommunikative handlingslogikk* innenfor den formelle offentlighet – slik at det er argumentenes validitet og ikke maktrelasjoner partene imellom som blir avgjørende for utfallet av beslutningen(e). I denne forbindelse er det nødvendig med prosedyrer som fremmer *åpenhet, transperens, ansvarlighet*, og en *effektiv* saksgang i situasjoner hvor konsensus gjennom felles forståelse ikke er mulig.

3.3.2.1. Prosedyrer som fremmer åpenhet og transperens:

Påstand 6.1: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi beslutningsstrukturene i EU er lite transparente, samtidig som beslutningsprosessene er preget av lite åpenhet.

Samtidig som EUs formelle beslutningsstruktur har en eksplisitt funksjon i forhold til å absorbere den meningsdannelse som har sin basis i den uformelle offentlighet, skal denne strukturen gjennom åpenhet og transperens også fungere som en ”feed-back-mekanisme” med hensyn til å gi den uformelle offentlighet ”input” til en videre debatt. (viljesdannelse \leftrightarrow meningsdannelse). *På denne måten blir åpenhet og transperens viktige forutsetninger for å styrke samspillet mellom den uformelle og formelle offentlighet, og derigjennom også kunne styrke EUs offentlige sfære i sin helhet.* Åpenhet og transperens er derfor en viktig betingelse for at idealmodellen skal fungere i henhold til intensjonen om å ivareta folkeviljen på et overnasjonalt EU-nivå. Samtidig med å fremme deltakelse i henhold til kravet om rimelig grad av kongruens, så er åpenhet og transperens viktig for i det hele tatt å kunne deliberere

seg fram til valide beslutninger i tråd med den kommunikative handlingslogikk, hvor ”alle” relevante ståsted blir belyst og vurdert. Sist men ikke minst er åpenhet og transperens fundamentale betingelser for å kunne opprettholde kontrollfunksjonen av formelle beslutningstakere, og derigjennom imøtekomme modellens krav til ansvarlighet. Anvendt på et overnasjonalt EU-nivå synes vi her å møte betydelige utfordringer i forhold til idealmodellen, da det gjentatte ganger er blitt hevdet at EUs formelle offentlighet er lite transperent, samtidig som beslutningsprosessen(e) er preget av lite åpenhet og mulighet for innsyn og kontroll. Denne påstanden vil bli nærmere vurdert i kapittel 5.

3.3.2.2. Prosedyrer som fremmer den kommunikative handlingslogikk:

Påstand 6.2: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi beslutningsprosessen innenfor formelle politiske organer er preget av den strategiske handlingslogikk dominert av nasjonale tjenestemenn og eksperter fra de mest ressurssterke landene.

Åpenhet og transperens er ikke tilstrekkelig for å styrke den offentlige autonomi. Som nevnt ovenfor, så er det samspeillet mellom en fri og åpen debatt innenfor den uformelle offentlighet, samt en mer institusjonalisert debatt preget av den kommunikative handlingslogikk innenfor EUs formelle offentlighet, som sammen sikrer forutsetningene for en valid menings og viljesdannelse, samt beslutningenes legitimitet. Anvendt på et overnasjonalt EU-nivå møter vi her en ny *innvending* mot idealmodellen, da det ofte er fremhevet at beslutningsprosessene innenfor EUs formelle offentlighet ikke har utspring i en åpen og fri debatt likeverdige parter imellom. Det hevdes at politiske beslutninger initieres og fattes gjennom strategiske forhandlinger i de mange lukkede rom, hvor de mest dominerende aktørene er nasjonale tjenestemenn og eksperter fra de største og mest ressurssterke landene. Denne påstanden vil bli nærmere belyst i kapittel 5.

3.3.2.3. Prosedyrer som fremmer effektivitet:

Påstand 6.3: Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi mangfoldet av interesser undergraver effektiviteten til beslutningsprosessen.

Med bakgrunn i handlingslogikken til den diskursteoretiske demokratimodell, så er det som nevnt særlig viktig at det eksisterer prosedyrer som kan benyttes overfor postdeliberative argumenter i situasjoner hvor partene ikke kommer til enighet. Flere aktører og større kompleksitet av interesser og subjektive ståsted vil etter utvidelsen mot øst både medføre større utfordringer med hensyn til å treffe beslutninger basert på ”minste felles multiplum” (”bargaining”), og ikke minst treffe ”relativt raske” og valide beslutninger i henhold til rasjonalitetskriteriene og gyldighetskravene knyttet til den kommunikative handlingslogikk. For å opprettholde legitimiteten til EUs beslutningsstruktur er det i en slik situasjon viktig at det eksempelvis eksisterer *voteringsprosedyrer* som ivaretar krav til en rask og effektiv saksgang. Uten slike voteringsprosedyrer er risikoen stor for at man vil kunne ende opp med endeløse diskusjoner, og et beslutningssystem uten tilstrekkelig evne til å treffe beslutninger. Tilstedeværelsen av slike prosedyrer vil bli nærmere vurdert i kapitel 5.

3.4 Oppsummering og konklusjon:

Med bakgrunn i den vekt idealmodellen har på kommunikasjon og dialog innenfor alle nivå i samfunnsstrukturen er en rimelig velfungerende europeisk offentlighet en fundamental betingelse for at modellen skal kunne ivareta krav knyttet til folkesuverenitet på et overnasjonalt EU-nivå. En realisering av folkesuverenitet innenfor modellens rammer forutsetter et nært samspill mellom EUs uformelle og formelle offentlighet. Det er gjennom dette samspillet at den folkelige meningsdannelsen transformeres til legitime beslutninger. Folkesuvereniteten uttrykkes ved at beslutningene lar seg rettferdiggjøre i henhold til ”logic of justification” overfor opinionen gjennom en offentlig åpen og tvangsfri debatt. Kapitlet har presentert *to sett av betingelser* som i rimelig grad bør imøtekommes for å kunne etablere en ”rimelig” velfungerende europeisk offentlighet. Disse var *betingelser knyttet til opinionsdannelse* innenfor EUs uformelle offentlighet, og *betingelser knyttet til viljesdannelse* innenfor EUs formelle offentlighet. Disse settene av betingelser påvirker hverandre, og virker samtidig gjensidig forsterkende vis-a-vis EUs offentlige sfære i sin helhet. En viktig årsak til den pessimismen som har, og fortsatt synes å råde med hensyn til demokrati på et overnasjonalt EU-nivå er

delvis knyttet til oppfatningen om en manglende, eller svakt utviklet europeisk offentlig sfære, og da spesielt den del av den offentlige sfære som omhandler den uformelle offentlighet. Dette kan skyldes mangel på faktorer som muliggjør meningsfull dialog på tvers av territoriet, mangel på kulturelle verdier og normer som muliggjør at det utvikles solidaritet mellom fremmede, mangel på felles europeiske partier, og et levende sivilsamfunn som går på tvers av nasjonalstatens grenser, og sist men ikke minst mangel på felles europeiske media som er istand til å nå majoriteten av EUs borgere på tilnærmet samme tid. Med andre ord: Den manglende, eller svakt utviklede europeiske offentlige sfære kan skyldes fravær av felles arenaer for en alleuropeisk opinionsdannelse. Delvis sammenfallende strukturelle skillelinjer knyttet til kultur og økonomi kan i tillegg bidra til å hemme utviklingen av en slik prosess. *Hovedpremisset* i kritikken som her er reist mot den diskursteoretiske demokratimodell anvendt på et overnasjonalt EU-nivå kan derfor formuleres på følgende måte:

Den diskursteoretiske demokratimodell er lite anvendbar på et overnasjonalt EU-nivå, fordi det i dag ikke fins noen felles velutviklet og velfungerende uformell europeisk offentlighet, samtidig som EU mangler formelle (konstitusjonelle) prosedyrer og politiske praksiser som på en tilstrekkelig måte ivaretar forhold knyttet til privat og offentlig autonomi.

Det resterende av denne oppgaven vil i hovedsak fokusere på siste del av overstående formulering. Altså; i hvilken grad det innenfor EUs formelle offentlighet eksisterer prosedyrer eller politiske praksiser som på en tilstrekkelig måte ivaretar nødvendige betingelser knyttet til privat og offentlig autonomi. I neste kapittel vil jeg starte med å gi en kort presentasjon av denne del av offentligheten, før jeg i kapitlene 5 og 6 vurderer eksistensen av formelle prosedyrer og politiske praksiser som kan utgjøre en formell og forpliktende ramme rundt modellens idealer – og derigjennom kunne fremme forutsetningene knyttet til det postnasjonale demokrati.

4. EUs formelle offentlighet – en kort presentasjon:

”I kraft av den organisatoriske kompleksitet og dens evne til å handle utgjør den offentlige forvaltning kjernen i det politiske system. Fra dette senteret strekker systemet seg via det juridiske og folkevalgte kompleks til utkantene av det sivile samfunn og den offentlige sfære...”
(Habermas 1997:77).

For å realisere folkesuvereniteten på et overnasjonalt EU-nivå, så har vi sett at meningsdannelsen innenfor den uformelle offentlighet må reflekteres i viljesdannelsen innenfor den institusjonaliserte beslutningsmyndighet (formelle offentlighet). Dette kapitlet vil jeg i sin helhet vie til de mest sentrale institusjonene innenfor EUs formelle offentlighet som er knyttet til politikkutforming, vedtak og implementering. I denne forbindelse vil jeg presentere funksjonelle og strukturelle særtrekk ved Kommisjonen, Rådet, EU-parlamentet og de såkalte Komitologi-komitéene. Grovt forenklet kan man si at EUs formelle offentlighet består av en *intergovernmental del* som ivaretar nasjonale særinteresser (Rådet ⁽¹⁶⁾), og en *overnasjonal del* som ivaretar fellesskapets interesser (Kommisjonen, EU-parlamentet og Domstolen). *Beslutningsprosessens legitimitet* har på denne måten sin basis i Rådet (som ideelt sett er ment å representere medlemsstatene), EU-parlamentet (som ideelt sett er ment å representere folket) og Kommisjonen (som ideelt sett er ment å representere den overnasjonale fellesinteressen). Kompetansen mellom disse enhetene reguleres gjennom EUs traktater og søylestruktur.

4.1 EUs traktater og søylestruktur:

EUs institusjonelle byggverk og kompetanse bygger på en rekke ulike traktater som er blitt til gjennom en rekke ulike IGC (Intergovernmental Conferences). Sentralt i etableringen av dagens EU var Traktaten om opprettelse av *Kull og Stålfellesskapet (EKSF)* som trådte i kraft i 1952, og *Roma-traktaten* ⁽¹⁷⁾ som trådte i kraft i 1958. I

¹⁶ *Rådet* er en samlebetegnelse på Det europeiske råd og Unionsrådet.

¹⁷ Roma-traktaten omfattet Traktaten om det Europeiske Fellesskap (EF) og Traktaten om opprettelsen av Europeisk atom og energi fellesskap (Euratom).

årenes løp har disse traktatene ved flere anledninger blitt endret og utvidet. De viktigste endringene har vært: *Single European Act (SEA)* som trådte i kraft i 1987, *Tractat of the European Union (TEU)* som trådte i kraft i 1992 / 93 og *Amsterdam-traktaten*, som trådte i kraft i 1999. Den aller siste i rekken av nye traktater er *Nice traktaten* (IGC 2000). Denne trådte i kraft 1. februar 2003, og baner vei for institusjonelle endringer som muliggjør øst-utvidelsen 1. mai 2004. Samtidig med Nice traktaten ble altså EU-Charteret utformet. Charteret ble ikke tatt inn som en formell del av Nice-traktaten, men har likevel vært gjenstand for meget stor oppmerksomhet.

TEU delte EUs politikkområder inn i tre ulike søyler, som hver for seg har ulike beslutningsprosedyrer og kompetanse. *Søyle 1* omfatter det Europeiske Fellesskap (EF), som er jordbrukspolitikken og den økonomiske og monetære union (ØMU). Hvis det ikke er mulig å oppnå enighet vil beslutninger innefor denne søylen være basert ”voting”, hvor et flertall / kvalifisert flertall blir avgjørende. Fordi den enkelte medlemsstat på denne måten mangler veto så kan man si at søyle 1 har en overnasjonal beslutningsstruktur. Teoretisk sett gir dette større rom for den strategiske handlingslogikk innad i Unionsrådet. I praksis vil vi derimot se at den kommunikative handlingslogikk fremmes, fordi graden av interinstitusjonell deliberasjon er stor gjennom EU-parlamentet rett til veto i forhold til Unionsrådets avgjørelser. EF-domstolen har direkte effekt overfor all lovgivning innenfor denne søylen. *Søyle 2* omfatter felles utenriks og sikkerhetspolitikk (FUSP), mens *søyle 3* omfatter politi og justis samarbeidet (Schengen). Beslutninger innenfor disse to søylene har vært basert på konsensus gjennom medlemsstatenes mulighet for veto. Av denne grunn kan man si at disse søylene har en intergovernmental beslutningsstruktur. Graden av gjennomslag vil selvfølgelig også her gjenspeile statenes relative makt, men mulighet for veto styrker naturligvis den enkelte stats posisjon. Teoretisk sett kan dette fremme deliberasjon basert på den kommunikative handlingslogikk, fordi beslutningene i større grad må kunne la seg rettferdiggjøre ved å avspeile berørte parters interesser. EF-Domstolen har ikke kompetanse innenfor søyle 2 og 3. Det er medlemsstatene i fellesskap som bestemmer hvordan

søylestrukturen til enhver tid skal se ut. Hvilke politikkområder som ligger under hvilken søyle vil derfor variere over tid. Nice-traktaten åpner eksempelvis opp for at beslutninger basert på kvalifisert flertall skal kunne innføres på flere politikkområder hvor det tidligere har vært krav til enstemmighet og mulighet for veto.

4.1.1 Det europeiske råd:

Det Europeiske Råd ble etablert i 1974, men ble ikke en formalisert del av EUs institusjoner før ratifiseringen av TEU i 1992 (Heyes-Renshaw og Wallace 1997:160). Dette organet bestemmer hvilke *overordnede mål* EU skal styre mot, og består av medlemsstatenes stats og regjeringssjefer, presidenten for Kommisjonen, medlemsstatenes utenriksministere og et medlem fra Kommisjonen (jf. artikkel 4 (tidl. artikkel D) i TEU). Den stat som har formannskapet i Rådet er også vert for Det europeiske råd. Disse samles omtrent hvert halv år. Beslutninger skjer i dag utfra *konsensus* og mulighet for *veto* medlemsstatene imellom. *Formannskapet* rullerer mellom medlemslandene på en periode av 6 måneder. Det land som har formannskapet vil blant annet sette den politiske agenda, samt innkalle og lede møtene i Rådet. Det europeiske råd rapporterer til EU-parlamentet etter hvert møte, samt gir en skriftlig årsrapport om Unionens fremdrift (artikkel 4 (3) i TEU). Det europeiske råd omhandler søyle 2 og 3, og inngår ikke som en del av beslutningene i søyle 1.

4.1.2 Kommisjonen:

Kommisjonen har i hovedsak tre hovedoppgaver (se: ⁽¹⁸⁾ og Cini 1996). For det første har Kommisjonen enerett på å *foreslå* hvilke tiltak som må gjøres for å nå målene som er trukket opp i Det europeiske råd, samt alle forhold som omhandler søyle 1. For det andre har Kommisjonen en *utøvende funksjon*. I denne sammenheng skal den (sammen med Komitologikomiteéene) påse at EUs sekundærlovgivning ⁽¹⁹⁾, budsjetter og programmer som fattes i Unionsrådet og EU-parlamentet implementeres i medlemslandene. For det tredje skal Kommisjonen (sammen med Domstolen) være *traktatenes vokter*. I denne sammenheng skal de påse at inngåtte traktater

¹⁸ <http://www.europaveien.no/shownewsitem.asp?id=441>

¹⁹ Det vil si lovgivning som er avledet fra traktatene (forordninger, direktiver og beslutninger)

(primærlovgivning) overholdes. Sist men ikke minst fremstår Kommisjonen som unionens *ansikt utad*, og skal i denne forbindelse representere EU internasjonalt.

Kommisjonskollegiet består idag av presidenten for Kommisjonen, samt 19 andre komisærer. Disse nomineres av medlemslandene, godkjennes av EU-parlamentet og innsettes av Unionsrådet. I henhold til dagens organisering nominerer de store landene 2 komisærer, mens de små landene nominerer 1. Disse har ansvar for ett eller flere kabinetter (directorate generale (DG)). Hvert DG har ansvar for et politikkområde, eller har en administrativ funksjon. Hvert enkelt DG er delt inn i 3-4 direktorater, som igjen er delt inn i 3-4 avdelinger. På tvers av de ulike kabinetene fins 5 horisontale tjenester, som har rene administrative funksjoner (eks. "Legal Service", som påser at lovforslag fra Kommisjonen ikke strider mot EF-domstolen). Kommisjonen har ca 100 – 150 komiteer, samt 3 – 400 såkalte ad-hoc komiteer ⁽²¹⁾. Disse består av eksperter og rådgivere som forbereder og utformer alle lovforslag som skal videresendes til Unionsrådet og EU-parlamentet (Cini 1996). Kommisjonskollegiet møtes ukentlig, og kan prinsipielt treffe beslutninger utfra simpelt flertall. I praksis vil man derimot søke konsensus. Dette for i størst mulig grad å kunne fremstå som enhetlig og samlet utad (ibid). I tillegg vil Kommisjonen bestrebe seg på å utforme forslag som i størst mulig grad gjør det mulig å oppnå konsensus i Unionsrådet og flertall i EU-parlamentet. Dette for å unngå en situasjon hvor forslag blir returnert til Kommisjonen, eller at forslag skaper stridigheter medlemslandene imellom (ibid). Når en avgjørelse først er tatt, så står hele kollegiet samlet utad. Kommisjonen er representert på alle nivå i Rådet, og har i tillegg adgang til alle møter i EU-parlamentet (EF traktatens artikkel 197(tidl. artikkel 140). Kommisjonen er å betrakte som et overnasjonalt (autonomt) organ, fordi den i prinsippet ⁽²²⁾ ikke skal motta, eller følge ordre fra medlemsstatenes regjeringer. "*Kommissionens medlemmer udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets almene interesse*" (EF traktaten, artikkel 213 (2)). For å unngå at det oppstår "nasjonale enklaver" som for forfejter nasjonale særinteresser søker man

²¹ Dette er komiteer som eksisterer kun i forbindelse med spesielle saksområder. Avvikles i etterkant.

derfor å gjøre den strukturelle organisering så heterogen som mulig (Egeberg 2002 [forelesning]). Amsterdam-traktaten gav presidenten for Kommissjonen større innflytelse med hensyn til valg av komisærer. Kommissjonens president kan nå nekte å godta medlemslandenes forslag til kandidat(er). I tillegg ble det bestemt at EU-parlamentet skal godkjenne alle nye komisærer, og i tillegg kan avsette hele Kommissjonen gjennom mistillitsvotum (EF-traktatens artikkel 201 (tidl. artikkel 144)). Enkeltkomisærer kan imidlertid kun avsettes av Domstolen på begjæring fra Kommissjonen eller Rådet (EF-traktatens artikkel 216 (tidl. artikkel 160)). Nice-traktaten åpner i tillegg opp for at medlemslandene på lengre sikt vil miste retten til å nominere komisærer (se artikkel 4 i Nice-traktatens protokoll om utvidelsen av Den europeiske union). Dette anses som nødvendig fordi antallet komisærer etter utvidelsen ellers vil bli for høy. Konsekvensen av en slik institusjonell endring vil nødvendigvis bli at Kommissjonens rolle og posisjon som overnasjonalt organ styrkes.

4.1.3 Unionsrådet:

Unionsrådet (tidl. Ministerrådet) *godkjenner, endrer eller forkaster* forslagene fra Kommissjonen, og er EUs besluttede og *lovgivende organ* (i fellesskap med EU-parlamentet innenfor søyle 1). Innenfor søyle 2 (FUSP) tar det avgjørelser innefor de retningslinjer som er trukket opp i Det europeiske råd, samt samordner og treffer beslutninger i forhold til søyle 3 (justis og politi samarbeidet). Unionsrådet tar også beslutninger og i siste instans (sammen med EU-parlamentet) vedtar eller forkaster EUs budsjett, og er i likhet med Kommissjonen representert i forhold til internasjonale forhandlinger ⁽²³⁾. Heyes-Renshaw og Wallace (1997) beskriver Unionsrådet i form av et hierarki, hvor man grovt kan skille mellom tre ulike beslutningsnivå. Nederst finnes ca. 200 ulike *komiteer*, som er knyttet til bestemte politikk /saksområder. Disse består av nasjonale eksperter / rådgivere, og har til oppgave å vurdere og forberede alle lovforslag som kommer fra Kommissjonen. I følge Egeberg [forelesning 2002] avgjøres ca 70% av alle saksforslag på dette nivået. Hvis forslagene ikke godkjennes vil de returneres til Kommissjonen for endringer, eventuelt

²² Ekspertene som sitter i Kommissjonskomiteene kommer fra medlemslandene, men skal i prinsippet ikke ivareta nasjonale interesser. Det er Kommissjonen som i all hovedsak bestemmer hvem som skal sitte i disse komiteene (Egeberg 1999 [forelesning]).

avslås i sin helhet. Det neste organisatoriske nivå er komiteen for medlemslandenes permanente representasjon (*COREPER 1 og 2*). Disse forbereder saksforslagene fra komiteene før de oversendes de ulike rådene på ministernivå. *COREPER 2* består av medlemsstatenes EU-ambassadører, eller deres stedfortredere (*COREPER 1*). I følge Egeberg [forelesning 2002] avgjøres ca 10-15% av alle saksforslag på dette nivået. Det høyeste organisatoriske nivå (men under Det europeiske råd) er *ministernivå*. Her møter de personer som medlemslandenes regjeringer har gitt mandat til å representere den respektive medlemsstat (behøver ikke nødvendigvis være minister fra et nasjonalt departement (Heyes-Renshaw og Wallace 1997)). I følge Egeberg [forelesning 2002] avgjøres 10 – 20% av alle saksforslag på dette nivået. Ministermøtet blir arrangert i det land som har formannskapet. I tillegg finns en *rådssekretariat*. Dette fungerer som sekretariat for det land som har formannskapet, og har en ren administrativ overnasjonal funksjon. Frem til SEA var alle beslutninger i Unionsrådet basert på enstemmighet / konsensus. SEA innførte prinsippet om at flertallsavgjørelser, mens TEU reverserte denne bestemmelsen, og innførte dagens hovedprinsipp om *kvalifisert flertall*. Noen saker krever imidlertid *konsensus*. Dette avhenger i følge Kerremans (1996) av hvorvidt Unionsrådet aksepterer, eller ønsker å avvike fra Kommisjonens forslag. Hvis Unionsrådet ønsker å avvike fra Kommisjonens forslag, så kreves konsensus. Hvis Unionsrådet derimot aksepterer Kommisjonens forslag, så er kvalifisert flertall tilstrekkelig. For å unngå ”frustrasjon” og splittelse landene i mellom vil man i følge Kerremans i praksis også søke konsensus i disse tilfellene. (Som jeg vil komme tilbake til i kapitel 5 er avstemningsprosedyrene også forskjellige med hensyn til det samspillet som eksisterer mellom Unionsrådet og EU-parlamentet). *Stemmevekten* til det enkelte medlemsland reflekteres i dag (før utvidelsen mot øst) gjennom antall innbyggere, og størrelsen på bruttonasjonalprodukt i forhold til total produksjon innenfor EU-området (Egeberg 1999 [forelesning]). Dagens ordning skaper dermed et misforhold mellom store og små land, da de små landene har relativt flere stemmer enn hva overstående kriterier burde tilsi (se tabell 1). Parallelt med utvidelsen i 2004 vil det i henhold til artikkel 3 i Nice-traktatens protokoll om utvidelsen av Den europeiske

²³ <http://www.europaveien.no/shownewsitem.asp?id=525>

union skje betydelige stemmevektsendringer i favør av de store landene. Eksempelvis vil Tyskland, Frankrike, Storbritannia og Italias stemmer øke fra dagens 10 til 29. Av tabell 1 går det videre frem at kvalifisert flertall innenfor dagens ordning krever minst 62 av totalt 87 stemmer. Etter utvidelsen vil kvalifisert flertall kreve minimum 232 av totalt 321 stemmer. I tillegg må det i henhold til overnevnte artikkel være et flertall av medlemslandene som støtter forslaget, samtidig som dette må representere minimum 62% av den totale populasjon innenfor hele EU-området. Nice-traktaten synes på denne måten å utjevne noe av det misforhold som har eksistert med hensyn til innflytelsen mellom store og små land. De store folkerike landenes posisjon styrkes på bekostning av de små.

4.1.4 EU-parlamentet:

Gjennom de senere års traktatsendringer har EU-parlamentet gradvis fått økt innflytelse. Gjennom TEU fikk EU-parlamentet *veto* i forhold til all lovgivning innenfor søyle 1 (jf. artikkel 251 (tidl. artikkel 189B)). Denne bestemmelsen innebærer at en rekke saksområder som først er blitt godkjent i Unionsrådet også må godkjennes i EU-parlamentet før de endelig kan vedtas. Som jeg vil komme tilbake til i kapitel 5 ivaretas EU-parlamentets innflytelse dessuten gjennom TEUs artikkel 252 (tidl. artikkel 189C) og artikkel 192(2) tidl. artikkel 138B)). I tillegg til en *lovgivende funksjon*, skal EU-parlamentet (sammen med Unionsrådet) treffe beslutninger og i siste instans vedta eller forkaste *EUs budsjett* i sin helhet. EU-parlamentet har også en viktig *kontrollfunksjon* vis-a-vis Kommisjonen, og andre EU-institusjoner ⁽²⁴⁾. Parlamentet skal som nevnt ovenfor også godkjenne medlemslandenes forslag til nye komisærer, og kan i tillegg avsette hele Kommisjonen gjennom mistillitsvotum. Som tidligere nevnt er EU-parlamentet ikke organisert utfra nasjonal tilhørighet, men gjennom partipolitiske tilknytning. Dagens representanter er fordelt på til sammen 100 ulike politiske partier. Den største gruppen er det kristelig-demokratiske og det konservative ”European People party” (233 representanter). Deretter kommer ”Party of European Socialists” (180 representanter). Det finnes også liberale / sentrumspartier, grønne-partier,

²⁴ <http://www.europaveien.no/shownewsitem.asp?id=381>

kommunistpartier, euroskeptiske partier og religionsvennlige partier (²⁵). EU-parlamentet har i dag 626 representanter, som vil øke til 732 etter utvidelsen. Representantene velges gjennom direkte valg for 5 år av gangen, og antall delegater fra det enkelte medlemsland varierer i forhold til antall innbyggere (se tabell 1). Det er 17 ulike fagkomiteer tilknyttet EU-parlamentet. Disse har til oppgave å forberede Parlamentets møter, og kan i tillegg holde offentlige høringer om særskilte saker (ibid).

Tabell 1:

Medlemsstatenes stemmevekt i Unionsrådet (1995 og 2004) og EU-parlamentet etter østutvidelsen (sammenliknet med befolkningsgrunnlag og andel av totalproduksjon innenfor EU-området (1994)).

	Stemmevekt Unionsrådet 1995	Stemmevekt Unionsrådet 2004	Stemmevekt EU-parlamentet 2004	Befolkning 2002 (millioner)	BNP 1994
Belgia	5	12	24	10.1	3.1
Frankrike	10	29	78	57.5	18.1
Tyskland	10	29	99	80.9	28.0
Italia	10	29	78	56.0	14.0
Luxemburg	2	4	6	0.4	0,2
Nederland	5	13	27	15.2	4.5
Danmark	3	7	14	5.2	2.0
Irland	3	7	13	3.6	0.7
Storbritannia	10	29	78	58.0	13.9
Hellas	5	12	24	10.3	1.1
Portugal	5	12	24	9.9	1.2
Spania	8	27	54	30.1	6.6
Østerrike	4	10	18	7.9	2.7
Finland	3	7	14	5.1	1.3
Sverige	4	10	19	8.7	2.7
Polen		27	54	38.7	
Tsjekkia		12	24	10.3	
Ungarn		12	24	10.1	
Slovakia		7	14	5.4	
Slovenia		4	7	2.0	
Litauen		7	13	3.7	
Latvia		4	9	2.4	
Estland		4	6	1.4	
Kypros		4	6	0.7	
Malta		3	5	0.4	
SUM før	87				100

²⁵ <http://www.europaveien.no/shownewsitem.asp?id=381>

	Stemme- vekt Unions- rådet 1995	Stemme- vekt Unions- rådet 2004	Stemmevekt EU- parlamentet 2004	Befolkning 2002 (millioner)	BNP 1994
utvidelse:					
SUM etter utvidelse:		321	732	434	
Kvalifisert flertall	62 / 87	232/321			

Kilder:

- Den Europæiske Union: under stadig utvidelse (2001)
- Heyes-Renshaw og Wallace (1997:46)
- Commission Press Room. MEMO/03/23: “Summary of the treaty of Nice”.
http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc 31.01.2003

4.1.5 Komitologi:

Weiler, her referert fra Eriksen og Fossum (2001:7-8) sier følgende om ‘komitologi’:

”Strictly speaking Comitology pertains to the procedures for the exercise of the implementing powers conferred on the Commission set by Council Decision 87/373/EEC. However, on a broader reading Comitology “covers the entire universe of Union Committees. Comitology is not a discreet phenomenon which occurs at the end of the decision making process”.

I tillegg til de ulike komitésystemene som er knyttet til Kommisjonen, Unionsrådet og EU-parlamentet (den *vide* betydningen av komitologi), har Rådet utviklet et komitésystem, som sammen med Kommisjonen er ansvarlig for å kontrollere *implementering* av vedtak i det enkelte medlemsland (den *snevre* betydningen av komitologi). Dette sistnevnte komitésystemet (i denne oppgaven referert som *Komitologikomitéene*) består av nasjonale eksperter, mens selve møtene ledes av en representant fra Kommisjonen. Schaefer (1996:12) og Joerges og Neyer (1997) mener dette komitésystemet er uttrykk for at medlemslandene ønsker større kontroll med Kommisjonens utøvende makt. Disse komiteene kan utfra deres ståsted tolkes å fungere som medlemsstatenes ”overvåkningsorgan” vis-a-vis Kommisjonen. ” *In it so-called Comitology Decision of 13 July 1987, the Council made it clear that member states were not willing to loosen their intergovernmental grip on the implementation process*” (Joerges og Neyer 1997:614). Disse to betydningene av komitologi vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.

4.1.6 Andre institusjonelle enheter:

Det finnes en rekke andre institusjonelle enheter som kan kategoriseres innenfor EUs formelle offentlighet. Spesielt bør *Domstolen* fremheves. Domstolen skal påse at medlemslandenes lovgivning og de vedtak som gjøres i EUs beslutningssystem er i samsvar med felles lovgivning (aquis communautaire). I denne forbindelse skal den ⁽²⁶⁾ for det første gi en *fortolkning* av traktatene, når det oppstår tvil om innholdets betydning. For det andre har den myndighet til å *avgjøre* hvorvidt en nasjonal / europeisk institusjon handler i overensstemmelse med inngåtte avtaler, og for det tredje skal domstolen *bistå* nasjonale domstoler i forhold til regelverk som dekkes av fellesskapets jurisdiksjon. Domstolen har fastsatt to viktige prinsipper. Disse er prinsippet om fellesskapsrettens direkte virkning i medlemsstatene, og prinsippet om fellesskapsrettens forrang overfor nasjonal rett. Gjennom disse to prinsippene kan fellesskapets *borgere* kreve at nasjonal lovgivning ikke blir anvendt på dem, hvis denne er i strid med fellesskapets lovgivning. Av andre institusjonelle enheter innenfor EUs formelle offentlighet bør *Revisjonsretten*, *Den europeiske sentralbank*, *Den økonomiske og sosiale komité*, *Regionkomitéen*, *Den europeiske investeringskomité* og *Den europeiske ombudsmann* nevnes. Disse institusjonene vil bare unntaksvis bli nærmere belyst, da de spiller en "underordnet", eller indirekte rolle i forhold til den del av prosessene som omhandler den formelle viljesdannelsen.

²⁶ <http://www.europaveien.no/shownewsitem.asp?id=443>

5. Prosedyrer og praksiser som fremmer offentlig autonomi:

”The policy cycle distinguishes three major stages within the policy process: policy development, policy decision and policy implementation” (Schaefer 1996:3).

Et velfungerende postnasjonalt demokrati basert på forfatningspatriotisme er nært knyttet til at borgerne opplever at den institusjonelle beslutningsprosess skjer innenfor rammer som sikrer fellesskapets interesser på en på en måte som helst er mer omfattende enn hva som er mulig innenfor nasjonalstatens grenser. Dette samtidig som at beslutningene og implementeringen lar seg rettferdiggjøre innenfor rammene av et formelt regelverk som ivaretar vertikal og horisontal ansvarlighet. *Viljesdannelsen innenfor den formelle offentlighet må i tillegg til å være resultat av en politisk diskurs innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk også omfatte opinionsdannelsen innenfor den uformelle offentlighet for å kunne gjøre krav på legitimitet i henhold til ”logic of justification”. Dette er viktig for å kunne gi vekstvilkår for en postnasjonal identitet, hvor folks lojalitet gradvis knyttes opp til de overnasjonale prosedyrene representert ved den overnasjonale beslutningsstruktur.* Slike prosedyrer må som nevnt sikre en rimelig grad av kongruens, lik tilgang til all relevant informasjon, og en konsekvent saksgang, hvor meningsdannelsen og viljesdannelsen springer ut fra tvangsfri kontekst, hvor ingen av partene føler seg presset, eller truet av direkte eller indirekte sanksjoner til å innta posisjoner som strider mot argumentasjonskravene skissert under den kommunikative handlingslogikk. I forrige kapitel gav jeg en kort presentasjon av de institusjonene innenfor EUs formelle offentlighet som er mest sentrale i forhold til politikktutforming, vedtak og implementering. I dette kapitlet vil jeg vurdere i hvilken grad det innenfor denne del av offentligheten eksisterer nødvendige prosedyrer og, eller politiske praksiser som kan fungere som et konstitusjonelt rammeverk for derigjennom å fremme en politisk kultur som ivaretar idealene til den diskursteoretiske demokratimodell.

Denne vurderingen vil gjøres med utgangspunkt i eksisterende regelverk, samt Hvitebokens forslag til institusjonelle reformer fra 2001. Kapitlet er bygd opp rundt betingelsene knyttet viljesdannelse (se punktene 1.3.2, 1.3.3 og 3.3). Disse var prosedyrer og politiske praksiser som fremmer forhold knyttet til henholdsvis åpenhet, transperens, deltakelse, ansvarlighet, validitet og effektiv saksgang. Disse betingelsene er i samsvar med Hvitebokens prinsipper for ”good governance” (s. 17). La meg derfor starte med å gi en kort introduksjon til Hviteboken (2001).

Da Romano Prodi ble innsatt som president for Kommisjonen, så fremhevet han betydningen av reformer med hensyn til EUs formelle offentlighet, og at dette ville bli et prioritert felt i løpet av hans mandatperiode ⁽²⁷⁾. I tråd med denne tiltredelseserklæringen ble altså *European Governance a White Paper* offentliggjort 25 juni 2001. I tillegg til å skisserer prinsippene for god styring, redegjør dokumentet for hvorfor EUs governance trenger reformer, og hvilke endringer som eventuelt bør gjøres. Dokumentets målsetting (s. 11) formuleres på følgende måte:

” Reforming governance addresses the question of how the EU uses the powers given by its citizens. It is about how thing could and should be done. The goal is to open up policy making to make it more inclusive and accountable. A better use of powers should connect the EU more closely to its citizens and lead to more effective policies”.

Hviteboken (s.11) definerer ´governance` som: *“rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence”.*

Joerges (2001:11) forklarer termen på følgende måte:

””Governance” is to be equated neither with actions of governments and administrations, nor with law-making activities, nor the law implementing activities of authorities and courts. It is all this “too”. But it is a specific feature of modern regulatory policy that it builds, to a large degree, on knowledge available not within the administrative machinery but in society, which it is likewise dependent upon the management capacities of enterprises and non-governmental organizations”

²⁷ http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1865|0|R...

Erik Oddvar Eriksen (Aftenposten 15.10. 2001) er muligens mer klargjørende, når han definerer 'governance' som "styring uten entydige sentra for autoritet og ansvar". Det er "styring i nettverk, komiteer og andre former for horisontal samhandling". Eriksen (2001b:5-6) hevder videre at EU må forstås som et system bestående av "multi level governance". Et system bestående av flere geografisk overlappende lag av governmentale og ikke-governmentale eliter. Hix fremhever den funksjonelle betydningen av governance på følgende måte: "The key governance function is 'regulation' of social and political risk, instead of resource 'redistribution'" (Eriksen 2001b:6). Som jeg vil komme tilbake til mot slutten av dette kapitlet (se pkt. 5.2.4) synes dette poenget reflektert i Hviteboken, når dokumentet (s. 42 – 43) fremhever betydningen av etablere nye uavhengige byråer ("EU-regulatory agencies"), for å utføre oppgaver som krever særlig teknisk / vitenskapelig kompetanse. I tillegg til prosedyrer som fremmer prinsippene for "good governance" argumenterer Héritier (2001) og Kohler-Kock (2001) for at Hvitebokens forslag om innføring av nye metoder for utforming og implementering av politikk er en respons på innføringen av medbestemmelsesprosedyren (se pkt. 5.2.3), og bestemmelsen om etablering av de såkalte Komitologikomiteene (se pkt. 5.2.4). Begge disse prosedyrene hevdes å ha svekket Kommisjonens maktposisjon vis-a-vis Rådet og EU-parlamentet. Som nevnt innledningsvis til oppgaven resulterte Hvitebokens forslag til institusjonelle reformer i den såkalte "Laeken deklarasjonen", hvor medlemsstatenes regjeringsjefer uttrykte prinsipiell enighet om at EUs institusjoner må bli mer åpne, transperente, effektive, demokratiske og ansvarlige.

5.1 Åpenhet og transperens:

"Openness in terms of improved transparency is a prerequisite for public accountability, and openness in terms of better access to decision-making bodies is a pre-condition for political participation. Participation and accountability are two core elements in any democratic system" (Kohler-Kock 2001:7).

EU har gjennom mange år blitt kritisert for manglende åpenhet og transperens. Denne kritikken nådde et toppunkt i forkant og etterkant av TEU, da det oppstod et

massivt krav fra opinionen om mer åpenhet og transperens med hensyn til innsyn i dokumenter og prosessene som leder fram til beslutningene. Disse to prinsippene er som nevnt viktig for å kunne gi beslutningene økt demokratisk legitimitet ved at kontrollen og ansvarligheten overfor de formelle beslutningstakerne styrkes. Innenfor EUs formelle offentlighet er det særlig EU-parlamentet, og de senere år også Kommisjonen som har vært de fremste pådrivere for større grad av åpenhet og innsyn i forhold til de formelle beslutningsprosessene. *EU-parlamentet* er eksempelvis den eneste av institusjonene blant EUs besluttende organer som har åpne møter, hvor offentligheten har direkte innsyn i beslutningsprosessen. I tillegg kan som nevnt komitésystemet som er tilknyttet EU-parlamentet holde offentlige høringer om særskilte saker. Dette kombinert med at alle debatter, beslutninger og uttalelser blir offentliggjort i "Det Europeiske Fellesskaps tidene" bidrar til å gjøre EU-parlamentet til en relativt åpen og transperent beslutningsstruktur. At EU-parlamentet fungerer som en offentlig høringsinstans er dessuten viktig med tanke på at en av de mest sentrale oppgavene til EU-parlamentet (ved siden av lovgivning) er knyttet til organets kontrollfunksjon. Også *Kommisjonen* har de senere år hatt betydelig fokus på forhold som omhandler åpenhet og transperens. Kommisjonen har eksempelvis ved hjelp av moderne datateknologi gjort offentlige dokumenter allment og relativt lett tilgjengelig gjennom sin nettportal⁽²⁸⁾. Gjennom EUR-Lex portalen kan hvem som helst følge et saksforslag gjennom beslutningsprosessen, og samtidig komme med innspill (se Hviteboken s. 22). I tillegg til større grad av åpenhet og transperens bidrar dette indirekte også til å styrke Kommisjonens ansvarlighet. På sikt er det ikke urimelig å anta at denne og tilsvarende portaler kan bidra til økt folkelig deltakelse ved at de kan fungere som en arena for "interaktiv debatt" på tvers av territoriale og samfunnsstrukturelle skillelinjer. I en tale Romano Prodi holdt 26 januar 2000, sier han følgende om offentlighetens tilgang til Kommisjonens dokumenter ⁽²⁹⁾:

"The statistics on the documents handed out each year have shown that the Commission has become more open and willing to release documents, and we

²⁸ Se: www.europa.eu.int.

²⁹ http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/20

now consider it normal that almost 90% of all requests receive a positive response”.

Med unntak av enkelte medlemsland (Danmark, Nederland og Sverige) er det særlig representantene fra de nasjonale regjeringene i *Rådet*, som har vært restriktive i forhold til å åpne opp beslutningsprosessene for offentligheten, samt frigi dokumenter for innsyn. Det er kun beslutninger gjort i fellesskap med EU-parlamentet innenfor søyle 1, samt Rådets og Kommisjonens forordninger og direktiver som i henhold til EF-traktatens artikkel 254 (1 og 2) (tidl. artikkel 191) skal offentliggjøres i Det Europeiske Fellesskaps tidende. I henhold til tredje ledd i samme artikkel, skal alle andre beslutninger og direktiver kun meddeles dem de er rettet mot. Artikkel 1 (tidl. artikkel A) i TEU kan man imidlertid lese at traktaten utgjør en ny fase i prosessen mot en stadig tettere union mellom det europeiske folk, og at beslutningene skal treffes så *åpent* og *nær* borgerne som mulig. I samsvar med denne artikkelen og som en direkte respons på folkeavstemningene om TEU i Danmark og Frankrike, ble man på toppmøtet i Edinburg i desember 1992 enig om flere tiltak som skulle bidra til å gjøre *Unionsrådets arbeid* mer åpent og tilgjengelig for offentligheten (Græger 1994b: 72-77). Blant annet skulle *behandlingen* av enkeltsaker i større grad åpnes opp for offentligheten. Hvilke saker dette skulle gjelde skulle imidlertid vurderes fra sak til sak på oppfordring av presidentskapet, et av medlemslandene eller Kommisjonen. Endelig avgjørelse skulle tas gjennom enstemmighet medlemslandene imellom. Bedre adgang til Unionsrådets arbeid skulle også innenfor bestemte restriksjoner omfatte offentliggjøring av hvordan det enkelte medlemsland *voterer* fra sak til sak. Dette prinsippet er viktig, fordi det bidrar til å styrke ansvarligheten ved at de nasjonale parlamenter i større grad blir i stand til å kontrollere om regjeringens representanter voterer i overensstemmelse med sitt mandat, samtidig som borgerne innad i det enkelte medlemsland i større grad blir i stand til å vurdere hvorvidt de nasjonale regjeringer handler i samsvar med det de sier at de skal. Restriksjonene var imidlertid omfattende. Hemmelig votering innenfor søyle 1 skulle fortsette å være regelen dersom dette var et krav fra et flertall i Unionsrådet. Åpne voteringer innenfor søyle 2 og 3 skulle fortsatt kreve enstemmighet. Det ble også bestemt at *presidentskapets konklusjoner* skulle

offentliggjøres. Dette skulle gjøres med en terminologi forståelig for folk flest. Unntak fra bestemmelsen om offentliggjøring skulle imidlertid fortsette å gjelde i situasjoner hvor dette kunne skade et medlemsland, Unionsrådet eller EUs felles interesser. Videre skulle pressen gis bedre bakgrunnsinformasjon og ”briefing” i forkant av rådsmøtene. Det siste tiltaket man i følge Græger ble enig om var å gjøre *ny lovgivning klarere og eksisterende lover mer tilgjengelig for allmennheten*. Tiltak som på denne måten fremmer åpenhet og transperens er viktig fordi det tilrettelegger og stimulerer interessen for EUs politikk blant folk flest. Folks generelle innsikt og forståelse med hensyn til EUs regelverk og pågående saksforhold øker. Derigjennom blir dette viktige incentiv for både å styrke en offentlig debatt, og samtidig sikre at denne debatten er basert på et kvalitativt høyere refleksjonsnivå blant borgere og formelle beslutningstakere. Dette bidrar igjen til å fremme beslutninger som i større grad er fundert på valide premisser i tråd med forutsetningene knyttet til den kommunikative handlingslogikk. Et annet viktig prinsipielt skritt mot mer åpenhet kom med bestemmelsen om *aktinnsikt* som ble vedtatt av Unionsrådet i desember 1993. I artikkel 255 (1) (tidl. artikkel 191a ⁽³⁰⁾) i EF-traktaten fremheves hovedprinsippet om at alle unionens borgere skal ha rett til innsyn i dokumenter fra EU-parlamentet, Rådet og Kommisjonen. Artikkelens tredje ledd sier videre at hver av de overnevnte institusjoner skal utarbeide prosedyrer for hvordan dette skal skje. En politisk kultur basert på *manglende vilje* innad i Rådet synes imidlertid å ha undergravd bestemmelsen. En av ”flagg-sakene” under det svenske formannskapet våren 2001 var derfor (nok en gang) fokusert på å gjøre EUs forvaltning mer åpen for innsyn gjennom større tilgang til offentlige dokumenter. Den svenske statsministeren Gøran Persson argumenterte for at dette vil bidra til å styrke EUs legitimitet, fordi større åpenhet bidrar til økt forståelse blant EU landenes borgere for hvor viktig unionens arbeid er for deres hverdag. På denne måten argumenterte Persson for at større åpenhet og innsyn ville bidra til å skape større nærhet mellom de styrende og de som styres (Width 2001). Det betydelig fokus det svenske formannskapet hadde på overstående forhold resulterte i at Kommisjonen initierte et forslag til forordning

³⁰ Endret med Amsterdam-traktaten i 1999.

(³¹) i overensstemmelse med artikkel 255 i EF-traktaten. Forordningen som ble vedtatt av Rådet og EU-parlamentet 30 mai 2001 fastsatte prinsippene for, og begrensningene mot innsikt i EU-parlamentet, Rådet og Kommisjonens dokumenter (EF-Tidende nr. L145 af 31/05/2001 s. 0043 – 0048). Forordningens artikkel 2 fremhever hovedprinsippet om at enhver fysisk eller juridisk person som har bopel eller hjemsted i en medlemsstat skal ha rett til innsikt i dokumenter utarbeidet eller mottatt fra overnevnte institusjoner. Begrensningene skissert i artikkel 4 og artikkel 9 fokuserer særlig på forhold som omhandler offentlighetens autonomi i forhold til sensitive politikkområder knyttet til eksempelvis fellesskapets sikkerhet, økonomi og internasjonale forbindelser. Med hensyn til den private autonomi fokuserer artikkel 4 eksempelvis på forhold som omhandler privat livets fred, enkeltindividets integritet og forretningsmessige interesser. Der er også begrensninger knyttet til innsikt i interne dokumenter, dokumenter som er del av en pågående beslutningsprosess, dokumenter fra ”tredje-mann”, og fra en medlemsstat som nekter samtykke. Begrensningene synes dermed å imøtekomme særlige sensitive forhold knyttet til offentlig og privat autonomi. *Restriksjonene synes likevel for omfattende.* Dette gjelder spesielt bestemmelsen om at en medlemsstat i Rådet kan nekte samtykke om offentliggjøring. Denne formuleringen bidrar til å uthule forordningens intensjon. Gjennom denne bestemmelsen har medlemslandene i realiteten veto mot offentliggjøring. Derigjennom øker nødvendigvis også risikoen for at dokumenter som i henhold til intensjonen burde vært offentliggjort i henhold til artikkel 2 i stedet risikerer å bli definert innenfor begrensningene av artikkel 4. Dette bidrar i igjen til å undergrave *troverdigheten* til det som offentliggjøres, og ansvarligheten generelt. Loven er med denne utformingen derfor utilstrekkelig i forhold til å imøtekomme intensjonen om større grad av åpenhet. Dette synes å være nok et eksempel på hvordan medlemsstatenes regjeringer fremstår som de mest restriktive med hensyn til å fremme åpenhet og innsyn. På denne måten gir de seg selv rom til både å begrense de folkevalgte parlamentene og offentligheten generelt innsyn i beslutningsprosessene. Som Græger (1994b:74) påpeker er dette et problematisk paradoks, da de

³¹ En *forordning* er allmenngyldig og bindende i alle sine enkeltheter. Den gjelder umiddelbart i hvert medlemsland (artikkel 249(2) (tidl. artikkel 189) i EF traktaten.

nasjonale parlamentene utgjør det demokratiske grunnlag for at de nasjonale regjeringene skal kunne fungere som en troverdig indirekte legitimeringskanal for EUs politikk. Mye av kritikken som har vært rettet mot større åpenhet i Rådet har spesielt vært knyttet til forestillingen at dette ville kunne medføre at de virkelige beslutningene i større grad ville bli gjort i forberedende møter som er lukket for offentligheten. Det er pekt på at møtene i Rådet ville kunne utvikle seg til å bli et ”spill for galleriet” - uten at disse i realiteten ville ha betydning for utfallet av beslutningsprosessene, da disse i praksis allerede ville være gjort i de forberedende møter. Jacques Delors har eksempelvis sagt at dersom slike møter finner sted i full offentlighet, vil såkalte ”dynamiske kompromisser” bli vanskeligere å finne fordi ministrene vil ”start speaking for the sake of journalists and with their own public opinion in mind” (Græger 1994b: 73). I lys Unionens store behov for større grad av demokratiske og direkte legitime beslutninger er det på tross av dette rimelig å konkludere at større grad av åpenhet er et *absolutt kriterium* for å imøtekomme nødvendige krav knyttet til kongruens og ansvarlighet. Tiltakene som her er skissert er med andre ord *ikke tilstrekkelige* for å fremme større grad av åpenhet og derigjennom også større grad av demokratisk kontroll. For å stimulere den offentlige diskurs i den uformelle så vel som i mer formelle beslutningsorganer må prosessen mot mer åpenhet derfor fortsette, og da med et spesielt *fokus på den intergovernmentale rådsstrukturen*.

I tillegg til større grad av åpenhet og innsyn i EUs dokumenter og formelle beslutningsprosess er det viktig at eksisterende og fremtidig regelverk har et *omfang, en terminologi og abstraksjonsnivå* som gjør det forståelig og tilgjengelig for folk flest. Sist men ikke minst må det som skal formidles presenteres på et *språk* som er i samsvar med borgernes morsmål. Dette er viktige forutsetninger for å kunne stimulere til en bred og folkelig debatt basert på reliabel informasjon. En bred folkelig og organisasjonsmessig deltakelse fra den uformelle offentlighet vil som nevnt bidra til større grad av kongruens, og er dermed en viktig forutsetning for å legitimere sluttresultatet fra de institusjonene som utformer og i siste innstans vedtar bestemmelsene. I erklæring (nr. 17) i TEU heter det eksempelvis at

”gjennomsiktighet i beslutningsprosessen styrker institusjonenes demokratiske natur og offentlighetens tiltro til administrasjonen”. Hviteboken (2001: 41) tok i sin tid til orde for en omfattende forenkling av eksisterende lover og regler. I tråd med dette foreslo Kommisjonen 11. februar 2003 i første omgang å umiddelbart fjerne opptil 1000 sider av EUs sekundærlovgivning. Estimater fra Kommisjonen viste samtidig at det potensielt kunne fjernes opptil 35000 (av tilnærmet 97000) sider innen 2005 (³²). I en kommentar til forslaget sa Romano Prodi:

” *The European Commission is committed to simplifying legislation, in order both to reduce the cost and complexity of doing business in Europe and to make the EU more comprehensive for its citizens in line with our governance objectives. This is only the first step. I'm convinced that through determined consolidation and codification effort, we can cut back tens of thousands of pages of outdated legal texts by the end of my mandate*” (ibid).

I tillegg til de fordeler en forenkling har i forhold til handelsøkonomiske kriterier, så vil altså en forenkling også gjøre EUs lovgivning mer tilgjengelig for folk flest gjennom å skape en mer oversiktlig ”plattform” for diskusjon innenfor EUs uformelle offentlighet. En forenkling av regelverket har også klare fordeler i lys av umiddelbare og fremtidige *effektivitetsaspekter* knyttet til EUs beslutningssystem – og kanskje spesielt etter en utvidelse mot øst. For det første vil en forenkling umiddelbart bety store ressursmessige besparelser i forhold til det å oversette dokumenter til et større antall nye offisielle språk. Dernest vil en slik forenkling indirekte understreke *relevansen* av eksisterende regelverk. En slik klargjøring kan bidra til et bedre og mer oversiktlig rammeverk for å treffe avgjørelser mellom institusjoner med beslutningsmyndighet på nasjonalt og europeisk nivå, og derigjennom også direkte styrke mulighetene for å oppnå enighet innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk. En forenkling kan med andre ord effektivisere den formelle beslutnings og implementeringsprosess (tiden det tar fra forslag utformes i Kommisjonen til de blir vedtatt og implementert i medlemslandene). En slik forenkling krever imidlertid stor grad av *interinstitusjonell deliberasjon*, fordi vedtak om endring av eksisterende lover og regler forutsetter et aktivt samarbeid mellom

³² <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p-action.gettxt=gt&doc=IP/=03/214/0/R...>

Kommisjonen, Rådet og EU-parlamentet. I fortsettelsen vil vi se at graden av interinstitusjonell deliberasjon er betydelig mellom nevnte institusjoner.

5.2 Deltakelse, ansvarlighet, validitet og effektiv saksgang:

En bred folkelig deltakelse og debatt avhenger ikke bare av den uformelle offentlighet og folk flest har mulighet for *innsyn* i EUs dokumenter og beslutningsprosess. Folkelig deltakelse og debatt handler heller ikke bare om at EUs lover og regler har en *form* som gjør dem ”perseptuelt tilgjengelig” for allmennheten. Med bakgrunn i de begrensningene som i dag er knyttet til en velfungerende europeisk, offentlighet, og derigjennom også de demokratiske svakhetene som eksisterer ved dagens beslutningsstruktur er det i tillegg viktig at det eksisterer institusjonelle mekanismer som i større grad sikrer at meningsdannelsen innenfor den uformelle offentlighet reflekteres i viljesdannelsen innenfor den formelle offentlighet. Dette samtidig som at EUs formelle offentlighet er i stand til å treffe valide og relativt raske beslutninger. For å fremme Hvitebokens målsetting om større innflytelse til dem som er subjekt for beslutningene tar dokumentet til orde for å institusjonalisere en *styrket (utvidet) fellesskapsmetode*⁽³³⁾, hvor en rekke nye metoder med hensyn til politikkutforming og implementering inngår. Hviteboken (s. 34) gir følgende begrunnelser:

”The reluctance of the Council and the European Parliament to leave more room for policy execution to the Commission means that legislation often includes an unnecessary level of detail”.

”Overall the result is a lack of flexibility, damaging effectiveness. A slow legislative process is compounded by slow implementation”.

“... the Union need to boost confidence in the expert advice that informs its policy. It needs to improve the quality of its legislation, including better implementation and enforcement”.

I forhold til Kommisjonens politikkutforming tar Hviteboken (s. 24) til orde for en minimumsstandard som skal sikre en mer systematisk dialog (konsultasjon) vis-a-vis europeiske og nasjonale interesseorganisasjoner, samt nasjonale og regionale

³³ Dagens lovgivningsprosess er basert på den såkalte *fellesskapsmetoden*. Denne skal sikre at EUs formelle beslutningsprosess på en effektiv måte ivaretar nasjonale og overnasjonale interesser.

folkevalgte organer. Samtidig foreslås det større fleksibilitet innenfor rammene av traktatene med hensyn til implementeringen. Det snakkes eksempelvis om "co-regulation"(s. 37-39), hvor berørte parter innenfor den respektive sektor finner frem til felles løsninger i situasjoner hvor reglene ikke behøver å omfatte samtlige medlemsland. I tillegg snakkes det om "the open method of coordination" (s. 39-40), som er ment å være en myk form for politikkoordinering med selvpålagte mål uten tvangsmessige sanksjoner. Videre argumenteres det (s. 42-43) i favør av å etablere flere uavhengige byråer, for å tilrettelegge og håndtere komplekse oppgaver som krever særlig teknisk kompetanse. For å effektivisere det tidsmessige aspekt ved beslutningsprosessen, og for å unngå detaljstyring mener Hviteboken (s.54) at hver institusjon i større grad bør fokusere på sine "kjernefunksjoner". Dette betyr i praksis at Det europeiske råd i større grad bør fokusere på hovedlinjene for samarbeidet. Kommisjonen bør fortsette å initiere politikk, men samtidig i større grad ha ansvaret for implementeringen. Den lovgivende funksjon bør fortsatt ligge hos Unionsrådet og EU-parlamentet, men hvor sistnevnte institusjon bør få større innflytelse. Videre mener Hviteboken at Rådet og EU-parlamentet i større grad bør fokusere på primærlovgivningen, og delegere sekundærlovgivningen til den utøvende myndighet (Kommisjonen). I tillegg sies det at regelen om kvalifisert flertall bør innføres på flere områder i Rådet, samtidig som praksisen om å søke konsensus i større grad bør vike til fordel for kvalifisert flertall. Sist men ikke minst foreslår Hviteboken å utarbeides prosedyrer som i større grad sikrer ansvarligheten i forhold til den ekspertisen som brukes innenfor komitésystemet. Disse forhold til sammen mener Hviteboken vil styrke forhold knyttet til bredere deltakelse (kongruens), ansvarligheten til institusjonene, validiteten til beslutningene, samt effektiviteten til selve beslutningsprosessen.

5.2.1 Styrket deltakelse gjennom utvidet fellesskapsmetode?

Gjennom Kommisjonens enerett til utforming av politikk og lovforslag, så har det utviklet seg en omfattende politisk kultur hvor Kommisjonen i størst mulig grad *konsulterer* berørte parter. Dette gjøres eksempelvis gjennom såkalte "Grønnebøker" og "Hvitebøker" (sendes medlemsstatenes parlamenter og regjeringer), rådgivningskomiteer, ad-hoc konsultasjoner, høringer etc.. Gjennom Grønnebøker

orienteres medlemsstatenes nasjonale parlamenter om mulige lovforslag. Dette gir dem mulighet til å påvirke Kommisjonen direkte eller indirekte via sine nasjonale regjeringer i forhold til de lovforslag som utformes. Interessegrupper fra EUs sivile samfunn (nasjonale NGOs og overnasjonale Euro NGOs.) er i tillegg til de initiativ som tas fra Kommisjonen svært aktive i forhold til å søke å påvirke komiteene i Kommisjonen, da det som sagt er her politikktutforming skjer. Strategiene som benyttes beskriver Mazey og Richardson (1996) som "multi-track strategy", hvor nasjonale NGOs kan søke innflytelse gjennom direkte å kontakte den respektive komite, eller indirekte via nasjonale regjeringer eller overnasjonale Euro NGOs. Det finnes i dag ca 3000 Euro NGOs som er permanent representert i Brussel. Disse har et spesielt fokus rettet mot komitésystemet knyttet til Kommisjonen. På "individ nivå" vil jeg igjen trekke frem Kommisjonens interaktive "on-line konsultasjons tjeneste" som et medium hvor enkeltpersoner kan komme med innspill i forhold til Kommisjonens politikktutforming. Kommisjonens konsultasjonspraksis skjer både gjennom den første / innledende fasen av politikktutforming, men fortsetter også etter at forslaget er oversendt Unionsrådet og EU-parlamentet. I tillegg til at denne praksisen fremmer deliberasjonen vis-a-vis den uformelle offentlighet, så styrkes også den *interinstitusjonelle deliberasjon* mellom EUs formelle beslutningsorganer. Kommisjonens bidrag til sistnevnte prosess ligger primært i organets enerett til å *utforme* lovforslag, retten til å trekke forslag *tilbake og justere* disse inntil beslutning er gjort i Unionsrådet og EU-parlamentet, samt retten til å *delta* på alle beslutningsnivå i Rådet og EU-parlamentet. Samlet utgjør disse rettighetene et verdifullt "verktøy" for Kommisjonen til å utforme lovforslag som er i samsvar med hovedlinjene fra Det europeiske råd, samtidig med at det gir Kommisjonen mulighet til å justere forslagene underveis, slik at de oppnår nødvendig støtte i Unionsrådet og EU-parlamentet. Når Kommisjonen arbeider med komplekse og / eller kontroversielle lovforslag så opprettes ofte midlertidige ad-hoc-komiteer, for å utrede konsekvensene av forslaget overfor berørte parter. Kommisjonen kan i slike situasjoner også invitere til spesielle høringer, hvor berørte parter fra privat og offentlig sektor inviteres til å presentere sitt syn. Til tross for at Kommisjonen ikke er bundet opp til det råd som måtte bli utfallet av en slik høring (Schaefer 1996:7), så gir slike høringer

Kommisjonen klare indikasjoner i forhold til mulige konsekvenser av de forslag som utformes. For å få gjennomslag i Unionsrådet og EU-parlamentet, og for å unngå en situasjon hvor forslaget skaper unødige stridigheter medlemslandene imellom er det rimelig å anta at slike gjennomarbeidede (postdeliberative) argumenter i betydelig grad vil ligge til grunn for de endelige saksforslag. Som nevnt ovenfor ønsker Kommisjonen å styrke denne konsultasjonspraksisen gjennom institusjonelle mekanismer som styrker fellesskapsmetoden. I dag er fellesskapsmetoden basert på at ulike interesser fra den uformelle offentlighet blir reflektert gjennom det direkte samspillet som er mellom Kommisjonen, Rådet og EU-parlamentet, og at Domstolen i siste instans garanterer for "the rule of law" (Hviteboken 2001:12). Både Steinberg (2001) og Magnette (2001) argumenterer mot dagens fellesskapsmetode, som de mener skjuler politiske konflikter ved at den i altfor stor grad å vektlegge konsensusbeslutninger. Steinberg hevder eksempelvis (s. 7) at konsensus før beslutning kveler den samfunnsmessige politiske diskurs, og derigjennom ekskluderer Unionens borgere fra beslutningsprosessen. Gjennom denne argumentasjonen kan det virke som at konsensusbeslutninger er et onde i seg selv. Slik er det ikke. Konsensus innenfor overnevnte kontekst fremmer som nevnt interinstitusjonell deliberasjon og derigjennom også løsninger som er mest optimale for berørte parter. Hvordan Unionens borgere i større grad skal kunne bli direkte deltakere i denne diskursen er imidlertid en annen sak. I denne sammenheng mener jeg det må være en klar fordel om fellesskapsmetoden styrkes ved at EUs institusjoner i større grad legger til rette for utvidet konsultasjon og samarbeid vis-a-vis regionale og lokale folkevalgte, samt personer og grupper knyttet til EUs uformelle offentlighet. Det må imidlertid *presiseres* at EUs lovgivende organer (EU-parlamentet og Unionsrådet) bør begrense dette samarbeidet til regionale og lokale folkevalgte institusjoner. Dette for å unngå at det oppstår et *koopteringsproblem* ⁽³⁴⁾. For å sikre regionale og lokale interesser og behov i forhold til Kommisjonens politikkutforming tas det som nevnt ovenfor til orde for en minimumsstandard som skal sikre en mer systematisk dialog (konsultasjon) vis-a-vis europeiske og nasjonale interesseorganisasjoner, samt nasjonale og

³⁴ *Koopteringsproblemet* oppstår hvis grupper fra det sivile samfunn (den uformelle offentlighet) knyttes til det formelle beslutningssystem på en slik måte at de indirekte kan stilles til ansvar for beslutningene som gjøres (se Eriksen 2001b:5).

regionale folkevalgte organer. Dette samtidig som det foreslås større fleksibilitet (innenfor rammene av traktatene) med hensyn til implementeringen. Innenfor noen politikkområder, hvor dagens konsultasjonspraksis er godt etablert foreslås det i tillegg en mer omfattende form for "partnership arrangements" (s. 32), hvor Kommisjonen forplikter seg til en mer omfattende konsultasjon enn det som ligger innenfor den såkalte "minimumsstandard". Hviteboken (s.23) bruker termen "multi-level partnership", hvor blant annet særinteressene til unionens regioner og byer i større grad involveres og reflekteres på et tidligere stadium i beslutningsprosessen. *"This should help policy makers to stay in touch with European public opinion, and could guide them in identifying European projects which mobilize public support"*. Innenfor dagens formelle beslutningsstrukturer (overnasjonalt og nasjonalt) ble det i denne sammenheng spesielt fokusert på en mer aktiv involvering av *Regionskomiteen* (³⁵), *Den økonomiske og sosiale komité* (³⁶), samt mer systematisk dialog med nasjonale og lokale folkevalgte organer. I henhold til dagens ordning høres Regionskomiteen og Den økonomiske og sosiale komité etter at saksforslag fra Kommisjonen er oversendt Rådet og EU-parlamentet for behandling. Dette medfører at innflytelsen på sluttresultatet blir relativt spinkelt. *For å generere beslutninger som i større grad reflekterer lokale variasjoner og behov, samt den generelle meningsdannelsen innenfor den uformelle offentlighet er det derfor viktig at overnevnte komiteer, nasjonale og lokale folkevalgte, samt andre aktører knyttet til den uformelle offentlighet i enda større grad enn i dag høres av Kommisjonen før forslaget oversendes de lovgivende institusjoner.* Institusjonaliseringen av slike mekanismer vil utvilsom også styrke validiteten til de beslutningene som gjøres nettopp fordi de i større grad vil gjenspeile de regionale og lokale variasjoner og behov som *virkelig* eksisterer. Institusjonelle mekanismer som sikrer en utvidet fellesskapsmetode kan på denne måten være et verdifullt og nødvendig bidrag i forhold til å styrke en politisk kultur som er mer i samsvar med demokratiprinsippene

³⁵ *Regionskomiteen* er et rådgivende organ som har til formål å vurdere EUs lovgivning og politikk ut fra et regionalt og lokalt perspektiv. Komiteen har 263 representanter fra Europas byer og regioner.

(Se <http://europaveien.no/shownewsintro.asp?bransje=0&cat=129&id=548&sup=542> 06.04.2003)

³⁶ *Den økonomiske og sosiale komité* består av representanter fra arbeidsgiver og arbeidstaker organisasjoner, samt andre interessegrupper knyttet til det sivile samfunn. Komiteen skal høres i saker som berører komiteens interessefelt. (Se Hviteboken 2001:29 og <http://europaveien.no/shownewsintro.asp?bransje=0&cat=129&id=546&sup=542> 06.04.2003)

som utgjør grunnlaget for den diskursteoretiske demokratimodell. Dette fordi *alle berørte parter* – inkludert interessene innenfor EUs uformelle offentlighet i større grad sikres i forhold til å bli hørt og derigjennom også muligheten for å bli tillagt reell vekt. Indirekte kan dette i tillegg bidra til å styrke en bredere folkelig involvering, og derigjennom også styrke EUs uformelle offentlighet i sin helhet. Dette fordi lokale grasrotbevegelser og individuelle særinteresser i større grad vil kunne mobiliseres. Denne mekanismen kan virke *selvforsterkende*, fordi økt deltakelse fra EUs uformelle offentlighet i seg selv vil kunne presse på for ytterligere åpenhet, samt bedre kontroll med de restriksjonene som ligger i artikkel 4 til forordning nr.1049 / 2001 av 30. mai 2001. Samtidig vil større innflytelse utvilsomt bidra til å gi mer legitimitet og demokratisk tyngde til utkommet av beslutningsprosessen. Større innflytelse i forhold til aktører som ivaretar lokale behov vil i tillegg kunne føre til at regionale og lokale interesser i større grad forholder seg til EU som en mer relevant beslutningsenhet enn det nasjonale beslutningsnivå. Derigjennom kan forslaget indirekte også bidra til å styrke EU som en beslutningsstruktur basert på en *politisk rettighetskultur*. Dette kan igjen ha positive konsekvenser i forhold til å styrke en postnasjonal identitet og tilhørende lojalitet.

I en kronikk i Aftenposten (15 oktober 2001) gir Erik Oddvar Eriksen uttrykk for at det lett kan oppstå et koopteringsproblem hvis ulike interessegrupper fra EUs uformelle offentlighet trekkes inn i den formelle beslutningsprosess (se også Eriksen 2001b:5). Dette fordi grupper fra denne del av offentligheten ansvarliggjøres i forhold til politiske vedtak gjort innenfor den formelle offentlighet. Eriksen mener at man her bryter den elementære arbeidsdeling mellom det sivile samfunn og det formelle beslutningssystem. Med bakgrunn i dette skriver Eriksen: "*Deltagelse er ikke alltid et gode, fordi deltagelse kan brukes til å passivisere motstand*". Denne kritikken synes å ha relevans i forhold til deler av innholdet som uttrykkes i Hviteboken. På side 30 kan man eksempelvis lese: "*Participation is not about institutionalizing protest. It is about more effective policy shaping based on early consultation and past experience*". Det er her (nok en gang) viktig å presisere at

institusjonelle mekanismer som kanaliserer protest fra den uformelle offentlighet er en viktig og fundamental forutsetning for et velfungerende demokrati. Her berøres igjen kjernen i EUs demokratiproblem. I motsetning til nasjonalt nivå, så mangler som sagt EU fundamentale mekanismer som i tilstrekkelig grad er i stand til å internalisere strømmingene som kommer til uttrykk innenfor den uformelle offentlighet på en ansvarlig måte. På den annen side bør det her understrekes at Kommisjonens forslag *avgrenses* til å trekke EUs uformelle offentlighet nærmere *politikkutforming* i den innledende og konsulterende fasen i Kommisjonens arbeid – *ikke den formelle beslutningsfasen* i Unionsrådet og EU-parlamentet. Med hensyn til EU-parlamentet, så fokuseres det på et tettere samarbeid med nasjonale folkevalgte organer. At deltakelsen fra det sivile samfunn er avgrenset til den konsulterende fasen i Kommisjonen gjør det vanskelig for meg å se at dette nødvendigvis vil bidra til å ”passivere motstand” gjennom koopteringsproblematikken. Tvert imot er det ikke urimelig å anta at økt innflytelse fra interessegrupper innenfor den uformelle offentlighet vil kunne bidra til *økt engasjement* og høyere temperatur i forhold til den offentlige debatt nasjonalt og overnasjonalt. Økt mobilisering vil forhåpentligvis også etter hvert kunne føre til *økt motstand*, fordi flere ulike ståsted og interesser blir involvert. Ved på denne måten å mobilisere de politiske motkreftene kan forhåpentlig også ideen og den viktige forutsetningen om en felles europeisk offentlighet skyte fart (Steinberg 2001). Samtidig er det vel også slik at når ”alle” berørte parter har hatt mulighet til å øve innflytelse på beslutningene, så vil det i praksis, og ideelt sett ikke være så mye motstand igjen å spore. Dette fordi man forhåpentligvis i større grad har kommet til enighet innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk. Det bør i tillegg nevnes at en slik institusjonell mekanisme også kan bidra til å fremme interessene til aktører som ikke har tilgang til de samme kanalene og nettverkene som de ressurssterke aktørene man i dag ofte ser søker sine interesser ivaretatt i Brussel. Et siste moment som bør fremheves er at EUs polity ikke er ferdig utviklet. Det er en beslutningsstruktur som på mange områder fortsatt befinner seg i ”støpeskjeen”. Byggeprosessen har imidlertid kommet til et nivå, hvor folkelig legitimitet er en nødvendig forutsetning for videre fremdrift. Med bakgrunn i dette er jeg av den oppfatning at Kommisjonens ønske om å

institusjonalisere en utvidet fellesskapsmetode er et *nødvendig steg* på denne veien. Igjen må det imidlertid presiseres at dette forutsetter at konsultasjonen vis-a-vis aktører og grupper knyttet til den uformelle offentlighet er begrenset til politikkutformingen i Kommisjonen, mens nasjonale folkevalgte organer knyttes tettere opp til prosessene i EU-parlamentet. Forbedringer som fremmer demokratiske prinsipper må imidlertid gjøres kontinuerlig, og etter hvert som forutsetningene for dette åpner seg. La meg avslutningsvis presisere at argumentasjonen ovenfor er basert på forutsetningen om at (*europiske*) *politiske partier* er en del av de aktørene innenfor den uformelle offentlighet som Kommisjonen ønsker å institusjonalisere i forhold til sin konsultasjonspraksis. Steinberg (2001) og Magnette (2001) påpeker imidlertid at politiske partier *ikke* er inkludert i Hvitebokens spesifisering av det sivile samfunn. Dette er en klar svakhet. Som Steinberg påpeker, så er det å inkludere (europiske) politiske partier en viktig forutsetning for å få en europeisk offentlighet til å skyte fart. Dette fordi politiske partier reflekterer politiske motkrefter, samtidig som de er nødt til å ivareta flerdimensjonale mål. Til sammen bidrar dette til å styrke en *ekte* samfunnsmessig politisk diskurs gjennom en selvforsterkende mekanisme. En slik diskurs styrkes både det europeiske partisystem, og derigjennom også den europeiske offentlighet generelt. ”*By not integrating (European) political parties, the White Paper jeopardise the possibility of addressing the legitimacy problem of the Union*” (Steinberg 2001:7). Betydningen av europeiske politiske partier kommer dessuten klart til uttrykk i EF-traktatens artikkel 191 (tidl. Artikkel 138A). ”*Politiske partier på europæisk plan er viktige som en integrationsfaktor inden for Unionen. De bidrager til en eurpæisk bevidstgjørelse og til at udtrykke unionsborgernes politiske vilje*”. Det må derfor nok en gang presiseres at en utvidet fellesskapsmetode også må innbefatte konsultasjon mellom Kommisjonen og europeiske politiske partier. Jeg mener det er rimelig å *konkludere* med at disse forhold til sammen vil kunne bidra til å styrke dialogen, og graden av kongruens overfor europeiske og nasjonale interesseorganisasjoner, samt regionale og lokale folkevalgte. Indirekte kan dette i tillegg bidra til større grad av åpenhet vis-a-vis den uformelle offentlighet. Institusjonaliseringen av en utvidet fellesskapsmetode vil som sagt medføre at Kommisjonen blir enda mer kompetent til å utforme saksforslag som tar hensyn til ulike geografiske og

kulturelle behov. Derigjennom styrkes som sagt *validiteten* ved at det blir mer samsvar mellom den politikken som utformes, og de reelle behov som eksisterer. Større grad av samsvar mellom politikk og virkelighet, vil kombinert med økt deltakelse og kongruens i tillegg kunne bidra til å gi beslutningene *økt direkte legitimitet*, samtidig som den folkelige *nærhet, identitet og lojalitet* til Unionen vil kunne styrkes. I tillegg vil institusjonaliseringen av overstående mekanisme også kunne *effektivisere tiden* det tar å behandle Kommisjonens saksforslag i Unionsrådet og EU-parlamentet. Dette fordi forslagene vil fremstå som mindre kontroversielle, da de allerede i forkant har gjennomgått en relativ omfattende deliberasjonsprosess, hvor et vidt spekter av samfunnsmessige interesser både på lokalt, nasjonalt og overnasjonalt nivå er reflektert. Dette vil i seg selv bidra til at implementeringen i medlemslandene skjer raskere. Dette siste punktet er særlig viktig, fordi EUs beslutningsstruktur har liten funksjonell verdi, hvis den bruker tid på å generere bestemmelser som ikke blir implementert, eller hvis medlemslandene bevisst prøver å trenerer implementeringen. Mekanismer som sikrer en effektiv implementering er derfor kanskje noe av det mest fundamentale for at det i det hele tatt er meningsfullt å snakke om en effektiv polity.

5.2.2 Veto eller kvalifisert flertall?

I tillegg til prosedyrer som fremmer åpenhet, transperens og deltakelse, så er avstemningsprosedyrer og praksiser knyttet til *veto* og *konsensus* viktig for å fremme deliberasjon i tråd med idealene til den kommunikative handlingslogikk. Disse to prinsippene fungerer som et insentiv for felles anstrengelser med hensyn til å finne løsninger som virker overbevisende, og lar seg *rettferdiggjøre* overfor for alle berørte parter. ”*When actors can block outcomes, actors have an incentive to find reasons which are convincing to all, not just to the majority*” (Eriksen 2002:17). I Hviteboken (side 54) kan man imidlertid lese: ”*The requirement for consensus in the European Council often holds policy making hostage to national interests in areas which the Council could and should decide by a qualified majority*”. En tolkning av dette sitatet er at Kommisjonen her sikter til den praksis som har vært knyttet til *side-*

payment (³⁷). Gjennom denne praksisen kan prinsippet om konsensus fremme den strategiske handlingslogikk ved at èt eller flere medlemsland inntar strategiske posisjoner nettopp med dette som formål. Å endre denne praksisen til fordel for kvalifisert flertall vil utvilsomt bidra til å gjøre beslutningsprosessen i Det europeiske råd raskere, men uten at den kommunikative handlingslogikk nødvendigvis fremmes. Tvert imot kan regelen om kvalifisert flertall forsterke den strategiske handlingslogikk gjennom økt fragmentering landene imellom. Dette kan medføre et mer intensivt maktspill mellom flyktige alliansepartnere dominert av de største landene. I en slik situasjon kan bruken av ”side-payment” faktisk kunne tilta i intensitet, hvor særlig de største og mest ressurssterke landene i enda større grad får mulighet til å ”kjøpe” potensielle strategiske støttespillere. Konsekvensene vil kunne bli at de små landene, og spesielt de landene som blir definert som irrelevante for utfallet av en beslutning ikke blir tildelt tilstrekkelig kompensasjon, og av den grunn blir å betrakte som tapere. I verste fall kan forhold som omhandler fundamentale nasjonale interesser i enkelte situasjoner måtte ofres til fordel for det kvalifiserte flertall. På denne måten vil de store og mest ressurssterke landene i enda større grad kunne komme til å legge hovedpremissene for samarbeidet. I tillegg risikerer man at kvaliteten på beslutningene forringes med hensyn til validitet og langsiktighet. Ved å omformulere Hvitebokens påstand (se ovenfor), så kan det på denne måten hevdes at ”policy-making become a *hostage* for short-time national interests”. En eventuell endring av avstemningsprosedyrene i Det europeiske råd forutsetter etter mitt syn at Unionens fremtidige og overordnet *målsetting* først blir definert. Skal EU være en altomfattende konføderal union, eller er målet å skape en europeisk føderasjon? Dette er spørsmål som må avklares før man tar stilling til hva slags fremtidige avstemningsprosedyrer eller praksiser som skal gjelde innenfor Det europeiske råd. Det er kun gjennom en klar definering av disse forhold at Det europeiske råd vil bli i stand til å treffe valide fremtidsrettede beslutninger. Først da vil man utfra min vurdering bli i stand til å begrense hva Hviteboken (side 52) beskriver som ”*short-term thinking on long-term challenges*”. Dette synes spesielt viktig etter en utvidelse

³⁷ Moravcsik (1993) beskriver europeisk integrasjon som resultat av en ”bargaining prosess”, hvor de store landene legger premissene, mens de mindre landene tildeles ”side-payment” (kompensasjon) for å gi sin støtte til de store.

mot øst, da de nye medlemslandene rimeligvis ikke har samme politisk tradisjon og kultur med hensyn til å søke konsensus basert på løsninger som er motivert utfra ”felles europeiske interesser”. I en slik kontekst er det derfor ikke usannsynlig at de nye medlemsland over en overgangsperiode i større grad enn dagens medlemmer vil søke løsninger basert på den strategiske handlingslogikk. At denne antagelsen begrenses til en overgangsperiode bygger på observasjoner som i følge Egeberg [forelesning1999b] viser at medlemslandenes regjeringer ofte opptrer mer lojalt og ansvarlig i forhold til ”felles europeiske interesser” desto tettere og mer involvert de er i unionens dagsorden. Egeberg viser eksempelvis til at medlemslandenes regjeringer ofte synes å opptre mer ansvarlig i forhold til fellesskapets interesser i perioden under og etter disse har hatt formannskapet, eller har vært en del av den såkalte *troikaen* (³⁸). En sosialiseringssprosess preget av økt involvering, innflytelse og ansvar gjennom formannskapsrollen og troikaen kan på denne måten være viktige *læringsmekanismer* i endring av de nasjonale regjeringers persepsjon, og derigjennom også lojalitetsfokus i favør av et overnasjonalt EU-nivå. På denne måten kan disse mekanismene fremme argumenter og handlinger som er mer i samsvar med hva som er objektivt sant, normativt riktig og subjektivt oppriktig. Dette på bekostning av hva som tilsynelatende synes strategisk opportunt utfra et nasjonalt ståsted. Formannskapet og Troikaen kan med andre ord å ha positive sosialisering / læringseffekter i forhold til å fremme en politisk kultur som i større grad fremmer beslutninger basert på den kommunikative handlingslogikk. På den annen side: Kommisjonens ønske om økt bruk av kvalifisert flertall i Rådet må samtidig sees i sammenheng med spekteret av økonomiske og kulturelle skillelinjer som øker etter utvidelsen mot øst. Etter denne tid er det rimelig å forvente at regelen og praksisen knyttet til konsensus (selv med utstrakt bruk av ”side-payment”) vil bli vanskeligere å oppnå. Dette vil nødvendigvis svekke Rådets beslutningsevne. Dette til tross: I lys av de institusjonelle demokratiproblemene som er knyttet til EUs beslutningsstruktur, kombinert med Unionens store innflytelse på borgernes hverdagsliv er jeg likevel av den oppfatning at *hovedlinjene* for europeisk integrasjon bør fortsette å skje i et organ

³⁸ *Troikaen*: Institusjonell organisering innad i Rådet, hvor det land som har formannskapet samarbeider tett med det land som hadde formannskapet i perioden før, samt det land som skal ha formannskapet i perioden etter nåværende land.

hvor det er tilnærmet konsensus partene imellom. Denne regelen bør altså fortsette å gjelde inntil det er tatt stilling til hvorvidt EU skal fortsette samarbeidet innenfor rammene av en altomfattende konføderal union, eller om målet er å etablere en europeisk føderasjon. Praksisen med "side-payment" for å oppnå konsensus vil til tross for at praksisen gir rom for den strategiske handlingslogikk likevel være en viktig og nødvendig mekanisme for å ivareta interessene til alle berørte parter. Gjennom denne mekanismen gis det kompensasjon til land som ofrer interesser av fundamental nasjonal verdi. En videreføring av denne praksisen er utfra mitt syn svært viktig, da den utgjør *fundamentet for EUs frivillige integrasjon*. Uten denne praksisen vil graden av heteronomi kunne forsterkes. I verste fall kan det på sikt kunne medføre en prosess, hvor spesielt de minste landene ser seg mer tjent med "exit EU". Dagens praksis kan med andre ord begrunnes utfra en rimelighetsstandard med hensyn til hva som er *riktig og rettferdig likeverdige parter mellom* ("logic of justification"). Uten konsensus i Det europeiske råd er dessuten sannsynligheten større for at man på et senere tidspunkt i beslutningsprosessen vil kunne møte betydelig motstand fra medlemsstatenes nasjonale offentlighet. I tillegg er det rimelig å anta at implementeringsprosessen i de enkelte medlemsland, og spesielt de land som ikke, eller i tilstrekkelig grad er blitt tildelt kompensasjon vil ta lengre tid. I et slikt perspektiv kan en grundig og noe tidkrevende saksgang basert på konsensus i Det europeiske råd være vel anvendt tid med hensyn til effektiv og valid politikkutforming, vedtak og implementering. "*Consensus-seeking may be cumbersome and costly, but it is the way of lending legitimacy to political policy-making in fragmented systems of decision-making lacking a collective identity*" (Eriksen 2001b:15).

Økt bruk av kvalifisert flertall i *Unionsrådet* vil på den annen side være en nødvendig forutsetning for å opprettholde denne institusjonen som tilstrekkelig beslutningsdyktig etter utvidelsen mot øst. Hvitebokens forslag om å foreta avstemning så *snart* dette er mulig er slik jeg ser det likevel et *dårlig forslag*, da det utelukkende vil fremme en politisk kultur basert på den strategiske handlingslogikk. Dette vil som sagt kunne gi grobunn for unødig mye frustrasjon, og over tid svekke legitimiteten

innad i medlemslandene. Praksisen med å søke konsensus bør derfor videreføres også her, men innenfor rimelighetens grenser. Dette betyr i praksis at kvalifisert flertall i Unionsrådet i større grad bør kunne brukes, men kun i etterkant av en relativt omfattende deliberasjonsprosess, hvor alle relevante ståsted er vurdert og tillagt reell vekt. Regelen bør altså kun benyttes i forhold til grundig gjennomarbeidede (post-deliberative) argumenter. *Regelen bør med andre ord kun representere en mulighet, og ikke en praksis.* Å ta i bruk regelen så snart det er grunnlag for dette vil i så fall representere en klar svekkelse av idealmodellens krav om i størst mulig grad søke konsensus gjennom felles forståelse innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk. Som vist i forrige kapittel gir Nice-traktaten større stemmevekt til de store landene i Unionsrådet parallelt med utvidelsen 1. mai 2004. At denne traktaten samtidig styrker EUs overnasjonale dimensjon ved å åpne opp for kvalifisert flertall innenfor en rekke nye politikkområder medfører at de små land risikerer å bli ”tapere” gjennom redusert innflytelse. Konsekvensene vil kunne bli en svekkelse av en politisk kultur, som tradisjonelt har vært basert på en relativt omfattende intergovernmental deliberasjonsprosess i Unionsrådet.

5.2.3 EU-parlamentet: Styrket innflytelse - men hva med ansvarligheten?

Som nevnt i kapitel 4 skisserer EF-traktaten tre prosedyrer som ivaretar EU-parlamentets innflytelse med hensyn til beslutningsprosessen. *Medbestemmelsesprosedyren* (artikkel 251 (tidl. artikkel 189 B) gir EU-parlamentet *veto* i forhold til alle saker som omhandler søyle 1. Med kvalifisert flertall kan Unionsrådet vedta Kommisjonens forslag til rettsakt, hvis forslaget også først er godkjent i EU-parlamentet. Hvis EU-parlamentet derimot ønsker endringer som ikke godkjennes i Unionsrådet, må Unionsrådet gi EU-parlamentet en begrunnet redegjørelse (felles holdning). Hvis EU-parlamentet godkjenner Unionsrådets redegjørelse vil forslaget bli ansett som vedtatt. Hvis EU-parlamentet med absolutt flertall derimot forkaster Unionsrådets felles holdning, vil forslaget bli forkastet i sin helhet. EU-parlamentet kan også gjennom absolutt flertall foreslå endringer til Unionsrådets felles holdning. Hvis Unionsrådet gjennom kvalifisert flertall godkjenner disse endringene anses forslaget som vedtatt med mindre ikke Kommisjonen avgir ”negativ uttalelse” vedrørende EU-parlamentets endringer. I så fall kreves det enstemmighet i

Unionsrådet. Hvis Unionsrådet ikke godkjenner alle endringene må man søke å komme fram til kompromiss gjennom forhandlinger. Dette skjer i et forliksutvalg bestående av like mange representanter fra henholdsvis Unionsrådet og EU-parlamentet, hvor også Kommisjonen er representert. Forslag til utkast fra Forliksutvalget trenger kvalifisert flertall i Unionsrådet og absolutt flertall i EU-parlamentet for å bli vedtatt. Hvis man ikke kommer til enighet utfra disse premisser blir forslaget forkastet i sin helhet. Det samme gjelder hvis forliksutvalget ikke enes om et felles utkast. *Konsultasjonsprosedyren* (artikkel 252 (tidl. artikkel 189 C)) gir EU-parlamentet rett til å *uttale* seg med hensyn til Kommisjonens forslag. På bakgrunn av denne ”uttalelsen” kan Unionsrådet gjennom kvalifisert flertall vedta en ”felles holdning” som igjen meddeles EU-parlamentet. Unionsrådet og Kommisjonen gir samtidig EU-parlamentet en grundig redegjørelse for sin holdning. Hvis EU-parlamentet innen tre måneder godkjenner Unionsrådets holdning, eller unnlater å uttale seg anses Unionsrådets ”felles holdning” som vedtatt. Hvis EU-parlamentet derimot gjennom absolutt flertall forkaster Unionsrådets ”felles holdning” vil en ny behandling av saksforslaget i Unionsrådet kreve enstemmighet. Hvis EU-parlamentet foreslår endringer, så må Kommisjonen på nytt måtte behandle saksforslaget på grunnlag av Unionsrådets ”felles holdning” og eventuelle foreslåtte endringer fra EU-parlamentet. Det nye saksforslaget oversendes Unionsrådet som gjennom kvalifisert flertall kan vedta disse endringene. Hvis Unionsrådet derimot ønsker å avvike fra Kommisjonens forslag kreves enstemmighet. Den siste prosedyren som sikrer EU-parlamentets innflytelse er den såkalte *samarbeidsprosedyren* (artikkel 192(2) tidl. artikkel 138 B)). I henhold til denne prosedyren kan EU-parlamentet gjennom et flertall av sine medlemmer anmode Kommisjonen om å utarbeide *forslag til rettsakt*. Gjennom denne prosedyren har EU-parlamentet med andre ord mulighet til å påvirke den ”enerett” som Kommisjonen har til å utforme forslag til lovtekst.

Til tross for at EU-parlamentet i henhold til medbestemmelsesprosedyren kun har veto innenfor søyle 1, så sikrer altså konsultasjonsprosedyren EU-parlamentet en viss innflytelse også i forhold til politikkområder som ligger utenfor søyle 1. Dette fordi alle beslutninger som vedtas i Unionsrådet først skal gjennom en konsultasjons-

prosess vis-a-vis EU-parlamentet. Unionsrådet kan altså ikke vedta en lov uten at EU-parlamentet først har tilkjennegitt sitt ståsted. EU-parlamentet har imidlertid kun mulighet til å gi sin oppfatning – uten at Unionsrådet strengt tatt behøver å ta hensyn til dette. I en slik situasjon vil imidlertid ny behandling i Unionsrådet kreve konsensus, noe som må antas å fremme en deliberasjonsprosess innad i Unionsrådet. Innenfor denne prosedyren vil imidlertid den lovgivende funksjon i realiteten være knyttet til Unionsrådet (søyle 2 o 3). Som resultat av disse prosedyrene synes det klart at Kommisjonens innflytelse i forhold til lovgivningsprosessen er *svekket*. Som Hèriter (2001) og Kohler-Kock (2001) påpeker har særlig medbestemmelsesproseduren bidradd til å sette Kommisjonen på sidelinjen gjennom å styrke relasjonen og den interinstitusjonelle deliberasjon mellom EU-parlamentet og Rådet. For å fremme interinstitusjonelle deliberasjonsprosesser mellom lovgivende organer som i større grad er basert på idealmodellens handlingslogikk synes det likevel nødvendig (til tross for Kommisjonens reduserte innflytelse) at medbestemmelsesproseduren *utvides* til å gjelde flere politikkområder. Dette fordi denne prosedyren utfra redegjørelsen ovenfor krever mest interinstitusjonell deliberasjon mellom lovgivende organer (EU-parlamentet og Rådet), og derigjennom også synes å gi utkommet av beslutningsprosessen større grad av legitimitet og demokratisk tyngde. Medbestemmelsesproseduren kan styrkes gjennom å gi EU-parlamentet veto i forhold til flere saksområder som i dag ligger inn under søyle 2 og 3. Spesielt synes det nødvendig at EU-parlamentet i større grad får veto med hensyn til saksområder som omhandler justis og politisamarbeidet (søyle 3), da dette er politikkområder som berører EUs borgere direkte. I praksis betyr dette at dagens søylestruktur gradvis bygges ned. Første skritt i denne prosessen bør altså være at dagens søyle 3 innlemmes i søyle 1 (se eksempelvis Græger 1994:21-23, Eriksen og Fossum 2001:27-28 og Eriksen 2001b:13).

Som det fremgår av kapitel 4 har EU-parlamentet en utstrakt bruk av offentlige høringer med hensyn til de saksfelt som behandles. Dette kombinert med utstrakt bruk av ekspertkompetanse bidrar utvilsomt til å styrke validiteten på de beslutninger som gjøres, men hva med ansvarligheten? For å styrke EU-parlamentets ansvarlighet

tar Hviteboken (s.31) til orde for at EU-parlamentets konsultasjonspraksis bør utvides til flere saksfelt.

”What is needed is a reinforced culture of consultation and dialogue; a culture which is adopted by all European institutions and which associates particularly the European parliament in the consultative process, given its role in representing the citizen. The European Parliament should play a prominent role, for instance, by reinforcing its use of public hearings”.

I likhet med min redegjørelse ovenfor vedrørende spørsmålet om en utvidet fellesskapsmetode med hensyn til politikktutforming i Kommisjonen, så kan økt bruk av offentlige høringer innenfor EU-parlamentet bidra til å styrke innflytelsen fra den uformelle offentlighet. Samtidig har Eriksens kritikk knyttet til koopteringsproblemet større relevans, da EU-parlamentet har lovgivende myndighet. På den annen side er det kvalitative innholdsmessige forskjeller mellom begrepene `høringer` og `konsultasjoner`. *Konsultasjoner* har ofte et mer aktivt preg av gjensidig forpliktelse gjennom de argumentative innspill som beveger seg mellom partene. *Høringer* er derimot mer preget av ensidighet, ved at den ene part fremfører, mens den andre part er en mer passiv lytter. Dette gjør en høring mindre forpliktende enn en aktiv konsultasjon. For meg virker det som at Hviteboken bruker disse begrepene noe om hverandre. Jeg tolker imidlertid overstående sitat som at man her refererer til økt bruk av høringer vis-a-vis EUs uformelle offentlighet – ikke aktive konsultasjoner. Under forutsetning av at det her er snakk om høringer og ikke aktive konsultasjoner mener jeg at koopteringsproblemet skissert ovenfor har mindre relevans. La meg for ordens skyld gjenta at aktive konsultasjoner i regi av EU-parlamentet bør være forbeholdt folkevalgte organer, mens høringer derimot også kan innbefatte grupper fra den uformelle offentlighet. Med hensyn til ansvarligheten, og det demokratiske grunnlaget for de beslutningene som gjøres i EU-parlamentet, så fremgår det videre av overstående sitat (³⁹) at EU-parlamentet representerer et folkelig demokratisk grunnlag for de beslutningene som gjøres. Gjennom slike utsagn kan det synes som om at Kommisjonen ikke helt tar inn over seg de representasjons problemene som idag er knyttet til EU-parlamentet (se eksempelvis

³⁹ Se eksempelvis også tidligere sitat gjengitt fra Hviteboken side 11.

Eriksen 2001b:3-4). Med hensyn til hvilke *resultater* EU har oppnådd gjennom sin historie, så kan man eksempelvis lese i Hviteboken (side 9):

” These results have been achieved by democratic means. The Union is built on the rule of law; it can draw on the Charter of Fundamental Rights, and it has a double democratic mandate through a Parliament representing EU citizens and a Council representing the elected governments of the Member states”.

Som jeg har redegjort for flere steder må det stilles et stort spørsmålstegn med hvorvidt EU-parlamentet utfra dagens organisering kan sies å representere borgerne innenfor EU-området. Dette fordi beslutningene i EU-parlamentet ikke har utspring i en felles europeisk offentlighet, samtidig som det har en overnasjonal organisering. Dette kombinert med de nasjonale regjeringene i stor grad fremstår som lovgivere gjør at de nasjonale elektoratene bare får en indirekte innflytelse på EUs lovgivning. I tillegg har vi sett at EU-parlamentet (i dag) kun har reell lovgivende funksjon innenfor søyle 1. *Alternativt* kan overstående sitat (det første sitatet) nettopp tolkes utfra disse forhold, og at dette er grunnen til at Hviteboken (slik jeg tolker den) fremhever betydningen av å særlig styrke en politisk kultur basert på utvidet konsultasjon og dialog vis-a-vis nasjonale folkevalgte organer – kombinert med økt bruk av offentlige høringer vis-a-vis den uformelle offentlighet. Sitatet kan med andre ord forstås som at Kommisjonen er *særlig bevisst* EU-parlamentets svakheter, og at overstående initiativ er et forsøk på å forbedre disse. I desember 2002 la Kommisjonen frem et konkret forslag til endringer i oppbyggingen av EUs institusjoner ⁽⁴⁰⁾. Forslaget som tar utgangspunkt i Hviteboken (2001) fokuserer på EU-parlamentet, Rådet og Kommisjonen, da disse institusjonene fremheves som kildene til EUs legitimitet (folket, medlemsstatene og EUs overnasjonale felles interesse). Ett nytt punkt i dette forslaget som ikke er belyst i Hviteboken er forslaget om å innføre et begrenset antall *tverrnasjonale valglister* ved valg av representanter til EU-parlamentet. Dette for å gjøre EUs overnasjonale offentlighet og demokrati ”mer levende”, som det heter. Med bakgrunn i EU-parlamentets overnasjonale karakter mener jeg dette er et godt initiativ. Tverrnasjonale valglister vil kunne

⁴⁰ http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1802|0|R...

fungere som en "katalysator" med hensyn til å fremme en europeisk politisk debatt, og derigjennom styrke EUs uformelle offentlighet generelt. Dette vil ha direkte positive konsekvenser for på sikt å kunne styrke EU-parlamentet som en mer legitim og demokratisk beslutningsstruktur. Med hensyn til den *institusjonelle balansen* tar forslaget videre til orde for at Kommisjonen bør være politisk ansvarlig overfor EU-parlamentet og Det europeiske råd i fellesskap. I denne sammenheng foreslås det at presidenten for Kommisjonen velges med 2/3 av stemmene i EU-parlamentet ⁽⁴¹⁾ og godkjennes av Det europeiske råd (altså motsatt av dagens ordning). Det europeiske råd utnevner deretter de øvrige medlemmene av Kommisjonen i overensstemmelse med Kommisjonens president. Til slutt godkjenner EU-parlamentet hele Kommisjonen. At Kommisjonen på denne måten blir politisk ansvarlig overfor EU-parlamentet og Rådet i fellesskap er ikke optimalt, men likevel det mest realistiske utfra integrasjonsprosessens status i dag. Ideelt sett bør ansvaret tillegges EU-parlamentet, men dette er neppe mulig før EU-parlamentet får styrket sin legitimitet og demokratiske tyngde. Innføringen av tverrnasjonale valglister kan imidlertid bidra til å fremskynde denne prosessen. Større grad av likestilling mellom EU-parlamentet og Rådet vil uansett bidra til å styrke kontrollfunksjonen vis-a-vis Kommisjonen, og derigjennom også styrke Kommisjonen som et mer legitimt overnasjonalt organ. Dette fordi Kommisjonen (som ivaretaker av fellesinteressen) utnevnes via de to mest sentrale legitimitetskanalene som i dag tross alt fins (EU-parlamentet og Rådet). Et vedtak vil styrke balansen mellom lovgivende institusjoner (EU-parlamentet og Rådet) vektet mot en utøvende overnasjonal myndighet (Kommisjonen). Et vedtak vil bidra til å synliggjøre ansvarsforholdet i en Union bestående av borgere, stater og en overnasjonal felles interesse.

Også i forhold til EU-parlamentet peker Hviteboken på betydningen av å *effektivisere* beslutningsprosessen ved å gjøre denne raskere. Konkret mener Hviteboken dette kan gjøres ved at EU-parlamentet og Rådet blir mindre detaljstyrt gjennom primært å konsentrere seg om primærlovgivningen, og delegere sekundærlovgivningen til utøvende myndighet (her forstått som Kommisjonen). Som Kohler-Kock (2001:4)

⁴¹ http://eurpa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten,ksh?p_action.gettw=gt&doc=SPEECH/02/61...

peker på er ikke dette uproblematisk, da medbestemmelsesprosedyren i sin tid ble innført nettopp for å kompensere for det demokratiske underskudd. På hvilket grunnlag er det da rimelig å gi Kommisjonen større innflytelse i forhold til sekundærlovgivningen? I lys av dagens ordning, hvor medlemslandenes regjeringer nominerer kommisjonsmedlemmene vil en gjennomføring av dette forslaget bidra til ytterligere å forsterke EUs demokratiske underskudd. Dette til tross for at kommisærene innenfor dagens ordning også må godkjennes av EU-parlamentet. En nødvendig forutsetning som etter mitt syn bør innfris før større deler av EUs sekundærlovgivning delegeres til utøvende myndighet (Kommisjonen) er at prosessen mot økt overnasjonalitet, og spesielt parlamentariseringsprosessen innenfor EUs polity tiltar i omfang. Som nevnt åpner Nice-traktaten opp for at medlemsstatene etter hvert vil miste retten til å nominere kommisærer til Kommisjonen. En slik utvikling vil i tråd med forslaget nevnt ovenfor gjøre spørsmålet om å delegerer deler av EUs sekundærlovgivning til utøvende myndighet mer aktuelt, da Kommisjonens rolle og legitime posisjon som overnasjonalt organ styrkes. Fordi EU synes å bevege seg mot en altomfattende konføderal union, bør det muligens også vurderes hvorvidt tiden snart er moden for at EU-parlamentet på tross av sine nåværende demokratiske svakheter bør bli den institusjon som utnevner, godkjenner og innsetter utøvende myndighet. Som jeg tidligere har redegjort for, så forutsetter muligens en slik endring at det eksisterer politisk enighet og et definert mål om at EU skal være en føderasjon? Helt til slutt: En *forenkling* av eksisterende regelverk (primær og sekundærlovgivning) er som nevnt tidligere i dette kapitlet et annet forslag som Hviteboken peker på i arbeidet med å effektivisere beslutningsprosessen innenfor EUs formelle offentlighet. Jeg har tidligere nevnt at en viktig forutsetning for en slik forenkling er at det eksisterer betydelig interinstitusjonell deliberasjon mellom Kommisjonen, Rådet og EU-parlamentet. Som det fremgår av prosedyrene skissert ovenfor synes graden av interinstitusjonell deliberasjon mellom nevnte institusjoner å være betydelig. Totalt sett burde dette tilrettelegge for en slik forenkling. I kapitel 4 nevnte jeg at en av hovedoppgavene til EU-parlamentet er å kontrollere Kommisjonens utøvende myndighet. Som jeg vil komme tilbake til i siste del av dette kapitlet, synes imidlertid store deler av denne kontrollfunksjonen (innenfor

dagens ordning) indirekte lagt til Rådet gjennom de såkalte Komitologikomitéene. EU-parlamentet synes med dette å ha relativ begrenset kontroll over den utøvende funksjon. Før jeg belyser dette nærmere vil jeg først belyse ulike aspekter ved det komitésystemet som i dag er knyttet til EUs formelle offentlighet.

5.2.4 Komitologi – et spørsmål om validitet eller demokratisk kontroll?

”The policy cycle” skiller altså mellom politikkutvikling, beslutning og implementering. EUs komitésystem (komitologi) spiller en sentral rolle i alle disse stadiene. Termen ”government by committees” har av denne grunn ofte blitt fremstilt som et dekkende uttrykk med hensyn til EUs beslutningssystem. Dette bidrar utvilsomt til å skape usikkerhet med hensyn til hvem som *egentlig* bestemmer. Er det ekspertene, eller de institusjoner og personer som formelt besitter den politiske makt? Utfra disse forhold er det derfor nødvendig å stille spørsmål om dette komitésystemet bidrar til å undergrave den demokratiske kontroll? Schaefer (1996) mener at komitésystemet utgjøre en av de mest alvorlige svakhetene ved EUs beslutningssystem. Spesielt fremhever Schaefer systemets mangel på åpenhet som en viktig årsak til dette. Verken EU-parlamentet eller media er i en posisjon hvor de kan observere, evaluere og kontrollere det som skjer i de mange komiteene. En slik mangel på kontroll gjør det også betimelig å stille spørsmålstegn med hensyn til *ekspertenes integritet* (se også Hviteboken s. 35). Dette spørsmålet er kanskje spesielt relevant i forhold til komitésystemet knyttet til Kommisjonen, da Kommisjonen som nevnt er ment å ivareta den overnasjonale fellesinteressen. Nasjonale preferanser og lojalitet bør med andre ord ikke ”fargelegge” utkommet av ekspertenes arbeid i Kommisjonen, da ekspertene primært skal sikre beslutningenes innholdsmessige validitet. På tilsvarende måte er Unionsrådet ment å skulle ivareta medlemsstatenes nasjonale særinteresser. Et problem knyttet til denne intensjonen er at svært mange beslutningstakere innenfor de ulike nivå i Unionsrådet (spesielt komiteene og COREPER) bor og arbeider i et miljø det over tid er rimelig å anta vil sette sitt preg på deres lojalitetsfokus. I denne sammenheng hevder som nevnt Kerremans (se innledning) at ekspertenes store innflytelse har medført at de saker som kommer på dagsorden i større grad er av teknisk art, og mindre av ren politisk karakter. I tillegg til at dette har generert ytterligere behov for større ekspertise på samtlige nivå i

beslutningsprosessen, så mener Kerremans at det innenfor Unionsrådet har utviklet seg en politisk kultur som i større grad er knyttet til å ivareta kriterier av teknisk og profesjonell art framfor nasjonale særinteresser. Kontinuerlig samhandling nasjonale eksperter imellom synes med andre ord å ha ført til en form for resosialisering og gruppefølelse, hvor *ekspertenes lojalitet* i større grad er knyttet til faglig integritet og sosial anseelse vis-a-vis andre profesjonskolleger framfor nasjonale særinteresser. Samlet utgjør disse faktorene et betydelig problemkompleks i forhold til spørsmålet om demokratiske kontroll. Et mulig unntak fra denne kritikken er komiteene knyttet til EU-parlamentet, da disse som nevnt opptre med betydelig åpenhet vis-a-vis den generelle offentlighet. Joerges og Neyer (1997) mener i tillegg at overstående demokratiproblem kan forsterkes, hvis *tilgangen til ekspertise* er ujevnt fordelt mellom "ressurssterke" og "ressurssvake" land. Tilgang til valide argumenter kan utfra deres ståsted handle om (relative) maktrelasjoner i forhold til tilgang på vitenskapelig ekspertise.

"Thus the particular frame within which problems must be defined and dealt with in comitology will favour those member states that command the most advanced scientific expertise. ... administrations lacking the resources for supporting their arguments in 'reasonable terms' (i.e. by reference to scientific evidence and agreed-upon standards) face serious difficulties" (Joerges og Neyer 1997:616).

Eriksen og Fossum (2001:10-11) mener på sin side at man i forhold til overstående problemstilling må skille mellom komitologi vurdert utfra en majoritetsmodell, og komitologi vurdert utfra en deliberativ demokratimodell. Vurderes systemet utfra førstnevnte modell er det liten tvil om at komitologi bidrar til å undergrave demokratiets ideal om folkevalgt kontroll. Vurderes det derimot utfra sistnevnte modell kan det i større grad forsvares. Dette fordi komitologi gjennom sin vektlegging av *ekspertbasert (teknokratisk) deliberasjon* bidrar til legitim styring ved å generere relativt raske og rasjonelt optimale (valide) beslutninger. Som Eriksen og Fossum påpeker er komitologi særlig egnet i forhold til å finne gode løsninger på problemstillinger som utfra EUs flernasjonale kontekst er forbundet med *politisk risiko*. Dette skyldes at komitologi evner å ta hensyn til problemstillinger med en mengde ulike *normative ståsted*. Teknokratisk deliberasjon innenfor komitologi

forutsetter "logic of justification" for å kunne gjøre krav på legitimitet. Dette medfører at det er argumentenes gyldighet i henhold til den kommunikative handlingslogikk som oftest er bestemmende for utfallet – ikke "voting" eller "bargaining". Deler av denne vurderingen synes å samsvare med Joerges og Neyer (1997:616) som skriver:

"From an intergovernmentalist perspective, the unequal distribution of power among the member states is an important variable explaining the outcomes of interaction (cf. Moravscik 1993). In comitology, however, preferences cannot be simply asserted, but need to be justified by arguments which are backed by scientific evidence."

Med hensyn til de relasjonelle dynamikkene innad i komitologi, så kan disse med utgangspunkt i eksempelvis Unionsrådet *delvis* forklares gjennom March og Olsens ny-institusjonalistiske ståsted (se kapitel 2). March og Olsen (her referert fra Olsen 1992:250) hevder at politisk atferd i stor grad kan avledes fra en forestilling om identitet og roller, og at denne atferden mer er basert på en logikk om hvilke gjensidige rolleforventninger som er knyttet til hva som er sosialt akseptabelt (jf. "logic of appropriateness"), enn hva som er rasjonelt utfra en snever betydning av termen (jf. "logic of consequences"). Institusjonelle prosedyrer og kulturelle praksiser vil utfra denne logikken definere hva som er "passende" og "upassende" – noe som igjen hevdes å danne grunnlag for egeninteresse, gruppeinteresse og felles beste. Disse forhold har utvilsomt betydning for utfallet av beslutningene i de mange komiteene, men som vist i kapitel 2 (og ovenfor) er denne logikken *ikke tilstrekkelig* innenfor en internasjonal og pluralistisk kontekst som EU. Dette fordi politisk atferd innenfor en slik kontekst også må kunne la seg rettferdiggjøre i henhold til "logic of justification". Når det gjelder beslutningsprosessene i overnevnte komitesystem, så er det altså rimelig å anta at disse delvis vil følge som en konsekvens av formelle prosedyrer og kulturelle praksiser knyttet til hva som sømmer seg og er sosialt akseptabelt eksperter imellom. For å få sosial aksept innenfor de normmessige rammene av en slik inter-kollegial diskurs, så forutsettes det i tillegg at man i betydelig grad opptrer i tråd med forutsetningene knyttet til den kommunikative handlingslogikk. Bare på en slik måte er det mulig å rettferdiggjøre beslutningene

utfra en "logic of justification". *Hovedpoenget* mitt er å vise at denne form for sosialisering kan ha positive effekter med hensyn til å sikre ekspertenes integritet i forhold til idealene knyttet til den kommunikative handlingslogikk. Dette til tross: Hvitebokens forslag om å utarbeide prosedyrer for å sikre integriteten til de ekspertene som brukes er likevel nødvendig for å styrke troverdigheten og derigjennom også legitimiteten vis-a-vis EUs uformelle offentlighet. Forslagene (s. 68) om å offentlig publisere de råd som blir brukt med hensyn til *hvem* som har gitt rådet, *hvordan* det er brukt og *hvilke* alternativer som forelå kan være viktige bidrag i så henseende. I lys av ekspertenes store innflytelse innenfor EUs polity kan slike prosedyrer bidra til å styrke ansvarligheten og legitimiteten til samtlige institusjoner. Også en utvidet fellesskapsmetode kan være et viktig instrument for å styrke den vertikale ansvarlighet vis-a-vis ekspertisen. Dette fordi det parallelt med at den uformelle offentlighet gjennom en utvidet fellesskapsmetode blir mer involvert, blir den samtidig bedre informert. Dette gjør den igjen mer kompetent til å stille spørsmål med hensyn til innholdet og uavhengigheten til den ekspertisen som gir råd. På sikt vil dette kunne bidra til å styrke kontrollfunksjonen vis-a-vis EUs formelle offentlighet i sin helhet. Utfra overstående mener jeg derfor det er rimelig å konkludere med at Joerges og Neyers bekymring om ujevn fordeling av tilgang til ekspertise mellom "ressurssterke" og "ressurssvake" land kun har tidsbegrenset gyldighet – frem til sosialiseringen har satt sitt preg på beslutningstakerne. *Isolert sett styrker dette antagelsen om at utkommet av beslutningsprosesser i komitologi i betydelig grad er i samsvar med premissene knyttet til den kommunikative handlingslogikk, og at medlemsstatenes relative makt over tid underordnes sakens reelle innhold og validitet.* Dette til tross: Den store vektlegging av teknokratisk deliberasjon i komiteer med hensyn til "the policy cycle" bidrar utvilsomt til å svekke systemets ansvarlighet gjennom å undergraver den demokratiske kontroll. Dette til tross for prosedyrer som er ment å sikre ekspertenes integritet.

Med hensyn til siste del av 'the policy cycle' har som nevnt Komitologikomitéene sammen med Kommisjonen ansvaret for kontrollere implementeringen av de vedtak som gjøres i Unionsrådet og EU-parlamentet. Denne todelingen bidrar til å opprett-

holde medlemsstatenes kontroll over implementeringsprosessen, men bidrar samtidig til å gjøre denne funksjonen mer uoversiktlig med hensyn til innsyn og ansvarsforhold. Nødvendig ansvarlighet i forhold til denne funksjonen forutsetter at den utøvende myndighet er under politisk kontroll av en lovgivende myndighet som er representativ for borgerne innenfor territoriet. Siden det i dag (strengt tatt) ikke finns en slikt representativt organ er det i henhold til dagens ordning primært Rådet gjennom EF-traktatens artikkel 202, som indirekte har en slik kontrollfunksjon gjennom opprettelsen av Komitologikomiteéene (se kapitel 4). Hviteboken forslår som nevnt større fleksibilitet innenfor rammene av traktatene med hensyn til implementeringen. Under bestemte forhold tas det til orde for at implementeringen ("community action") bør kunne skje innenfor rammene av "co-regulation", hvor berørte parter innenfor den respektive sektor finner frem til felles løsninger i situasjoner hvor reglene ikke behøver å omfatte samtlige medlemsland. Viktig forutsetninger for denne metoden (se Hviteboken s. 38) er at organisasjonene (berørte parter) som deltar både evner og viser reell vilje med hensyn til å gjennomføre det man er blitt enige om. I tillegg er det viktig at samarbeidet ikke strider mot EUs konkurranseregler. Fordi man her forholder seg til partene innenfor den uformelle offentlighet, vil denne metoden i praksis være ekskludert i forhold til politikkområder som de nasjonale regjeringer oppfatter som særlig sensitive med hensyn til risiko (se også Steinberg 2001:6). På andre områder fremheves nødvendigheten av at "community action" blir komplimentert, eller forsterket av den såkalte "open method of coordination". Dette er som nevnt en "myk" form for politikkoordinering, hvor det gis rom for ulike nasjonale tilnæringer uten noen tvangsmessige sanksjoner. Utfra selvpålagte mål og retningslinjer skal det gis rom for gjensidige justeringer basert læring og erfaring i det enkelte medlemsland. Det snakkes eksempelvis om å utarbeide individuelle avtaler / kontrakter som er tilpasset det enkelte land, hvor de såkalte EU-byråene har som oppgave å spesifisere og overvåke implementeringen. Denne metoden er av mange blitt fremhevet som særlig interessant (se eksempelvis Armstrong 2001, Hériter 2001 og Eriksen 2001b). Eriksen (s 7) fremhever at metoden vil kunne fremme konsensus utfra gjensidige læring i tråd med "logic of arguing" (kommunikative handlingslogikk) . Viktige forutsetninger knyttet til denne

metoden (se Hviteboken s. 39) er eksempelvis at den institusjonelle balansen ikke forrykkes, og at metoden ikke undergraver målene som er nedlagt i traktatene. I motsetning til ”co-regulation”, så skjer altså prosessene innenfor denne metoden på et intergovernmentalt nivå. Dette bidrar utvilsomt til i større grad å ivareta politikkområder som utfra et nasjonalt ståsted er forbundet med politisk risiko. I neste avsnitt vil vi se at dette likevel ikke er optimalt, da byråene ikke evner å ivareta politisk risiko på samme måte som Komitologikomitéene.

Hviteboken ønsker som nevnt å fjerne dagens Komitologikomitéer til fordel for politisk uavhengige byråer. Disse byråene skal som nevnt tilrettelegge / regulere komplekse oppgaver som krever særlig teknisk / vitenskapelig kompetanse, og med bakgrunn i spesifiserte mål skal de så overvåke implementeringen. Til tross for at disse byråene i prinsippet skal være autonome, har Kommisjonen likevel betydelig innflytelse gjennom sine ”senior officials” som ofte er representert i styret (se eksempelvis Steinberg 2001:13). Det er på denne bakgrunn at Kohler-Kock (2001) argumenterer for at dette synes å være et forsøk fra Kommisjonen på å gjenvinne kontroll med implementeringsprosessen. Gjennom på denne måten å fremheve ”regulerings byråer” som alternativ til dagens komitologi-ordning synes terminologien i Hviteboken i betydelig grad å samsvare med argumentasjonen til Giandomenico Majone. Majone vektlegger betydningen av den ”regulerende stat” som en nødvendig forutsetning for å kunne opprettholde mikroøkonomisk effektivitet (se Eriksen 2001b, Joerges 2001 og Steinberg 2001). Utfra Majones ståsted vil EUs demokrati og legitimitetsproblemer bedres, hvis EU gjennom politisk uavhengige byråer fokuserer på å regulere (tilrettelegge) for politikk – ikke redistribuere knappe goder. Den politiske redistribusjon bør utfra dette perspektiv skje på nasjonalt nivå, hvor den demokratiske tyngde er større. Det kan neppe være tvil om at en Union regulert av byråer og / eller komiteer er nyttig i forhold til å treffe mest optimale beslutningene i forhold til kompliserte saksfelt. Ulempen er imidlertid at en slik utvikling samtidig kan bidra til å gjøre Unionen *mindre politisk*, og derigjennom også undergrave idealet og nødvendigheten av å styrke den felles europeisk offentlighet. Steinberg (2001:16) mener eksempelvis at resultatet høyst sannsynlig vil bli mindre

offentlig diskurs, og mer teknokratisk administrasjon. I tillegg mener Eriksen (2001:7) at det i praksis vil kunne være vanskelig å trekke konsistente grenser mellom regulering og refordeling. Joerges (2001: 14-15) argumenterer på sin side at det ikke er EU-byråene, men derimot det veletablerte komitologi som allerede representerer institusjonaliseringen av EUs reguleringspolitikk. Som Joerges påpeker er dette systemet ikke bare ansvarlig for implementeringen gjennom Komitologikomitéene, men er også åsted for politiske prosesser og fungerer som koordineringsarena for overnasjonale, nasjonale, governmentale og ikke-governmentale aktører ("multi-level governance"). Til tross for at byråer og komiteer begge vektlegger kunnskap og ekspertise i forhold til beslutningsprosessen, så peker imidlertid Joerges (s. 15) på en *viktig forskjell*. komitologi er til forskjell fra byråer ikke apolitiske, da komitologi (som nevnt ovenfor) også må ta stilling til normative aspekter, som kan ha sensitiv betydning for det enkelte medlemsland. Som Joerges påpeker (se også Eriksen og Fossum 2001) er det dette som er komitésystemets store *styrke*. Komitologi evner å strukturere reguleringspolitikk – samtidig som det evner å ta hensyn til den internasjonale pluralismen som eksisterer i forhold til implementeringsstadiet. Fordi systemet på denne måten er særlig sensitiv for sosiale og kulturelle forskjeller innad i fellesskapet, så er det ikke tvil om at Komitologikomitéene innenfor dagens kontekst er særlig egnet for implementering av politikkområder som er forbundet med politisk risiko. Et viktig aspekt Joerges (s. 17) peker på er eksempelvis at Komitologikomitéene sikrer at de nasjonale byråkratier er kjent med forholdene og posisjonene til nabolandene. Å overføre denne kompetansen til de såkalte EU-byråene er derfor ikke nødvendigvis ett fremskritt i forhold til kriteriet om optimalt valide beslutninger. *I lys av EU-parlamentets medbestemmelse innenfor søyle 1, kombinert med at det er EUs eneste folkevalgte organ, så synes likevel ikke dagens komitologi-bestemmelse å være tilfredsstillende.* EF-traktatens artikkel 202, som gir Rådet enerett til å igangsette nødvendig tiltak med hensyn til hvordan Kommisjonen utøver sin utøvende funksjon bør derfor endres på en slik måte at EU-parlamentets kontrollfunksjon styrkes, og muligens på sikt likestilles med Rådet. På enda lengre sikt bør det under forutsetning av at integrasjonsprosessen fortsetter, og EU-parlamentet styrkes med hensyn til demokratisk legitimitet muligens

også vurderes hvorvidt denne kontrollfunksjonen eksklusivt bør tillegges EU-parlamentet. Bare under sistnevnte scenario vil det være riktig å overføre implementeringsprosessen (i sin fulle bredde) til Kommisjonen. En mer definert avgrensning vil under et slikt scenario utvilsomt bidra til å gjøre systemet mer åpent og transparent vis-a-vis Unionens borgere. Innenfor dagens kontekst spiller imidlertid Komitologikomiteene en viktig koordineringsrolle i forhold til politisk risiko. Denne funksjonen kan altså ikke uten videre videreføres til de såkalte EU-byråene.

5.3 Oppsummering og konklusjon:

I dette kapitlet har vi sett at *åpenhet og transperens* er absolutte kriterier for å imøtekomme krav knyttet til ansvarlighet. Dette fordi åpenhet og transperens stimulerer til økt offentlig diskurs innenfor den formelle og uformelle offentlighet, og derigjennom styrker den vertikale og horisontale kontrollfunksjon. Arbeidet med å gjøre møter og dokumenter mer åpent og tilgjengelig ovenfor offentligheten må derfor fortsette. Restriksjonen knyttet til artikkel 4 i forordning nr.1049 / 2001 av 30. mai 2001 om at en medlemsstat kan nekte samtykke til innsyn bør i denne sammenheng endres i favør av fellesskapets behov for innsyn. På tilsvarende måte må prosessene rundt komitologi åpnes opp. Dette er viktig tatt i betraktning dette systemets store innflytelse i forhold til politikkutforming, vedtak og implementering. Arbeidet med å *forenkle* EUs regelverk vil bidra til å gjøre systemet mer transparent med hensyn til ”rammebetingelsene” for beslutningsprosessene innenfor og mellom nasjonale og overnasjonale offentligheter med beslutningsmyndighet. Et mer transparent rammeverk vil kunne fremme forutsetningene knyttet til den kommunikative handlingslogikk, og derigjennom også effektivisere de nasjonale implementeringsprosessene. Indirekte kan en forenkling også ha klare fordeler i forhold til å stimulere den politiske diskurs innenfor EUs uformelle offentlighet. Betydelig grad av interinstitusjonell deliberasjon mellom Kommisjonen, Rådet og EU-parlamentet bør muliggjøre en slik forenkling. En *utvidet fellesskapsmetode* (hvor også (europeiske) politiske partier inngår, vil bidra til at opinionsdannelsen innenfor EUs uformelle offentlighet i større grad reflekteres i viljesdannelsen innenfor den formelle offentlighet. For å unngå koopteringsproblemet er det

imidlertid nødvendig at aktive konsultasjoner vis-a-vis EUs uformelle offentlighet forbeholdes politikutformingen i Kommisjonen, mens lovgivningsprosessen i EU-parlamentet med fordel kan skje gjennom en tettere dialog med lokale og nasjonale folkevalgte organer. Større innflytelse i forhold til aktører som ivaretar nasjonale og lokale behov vil kunne medføre til at regionale og lokale interesseorganisasjoner, samt det enkelte individ i større grad forholder seg til EU som en mer relevant beslutningsenhet enn det nasjonale beslutningsnivå. Dette kan på sikt fremme en postnasjonal identitet og lojalitet ved at EU i større grad oppfattes som en beslutningsstruktur basert på en politisk rettighetskultur. Når det gjelder regelen og praksisen knyttet til *konsensus* i Rådet, så er min oppfatning (i motsetning til Kommisjonen) at dagens praksis i forhold til Det europeiske råd bør bestå, mens Unionsrådet i større grad bør kunne bruke *kvalifisert flertall*. Men igjen: Bruk av flertallsavgjørelser bør primært være en mulighet, og ikke en praksis. Dette fordi flertallsavgjørelser synes å fremme en politisk kultur basert på makt relasjoner i tråd med den strategiske handlingslogikk. I lys av dagens institusjonelle demokrati-problemer kombinert med Unionens store inngripen i folks hverdagsliv er dessuten konsensus særlig viktig for å gi beslutningene et nødvendig minimum av legitimitet blant opinionen i medlemslandene. Av andre praksiser som fremmer en politisk kultur basert på den kommunikative handlingslogikk, så har vi sett at *formannskapsrollen* og *troikaen* er viktige arenaer, hvor medlemsstatenes regjeringer gjennom læring og sosialisering ansvarliggjøres i forhold til overnasjonale fellesinteresser. Når det gjelder kompetansefordelingen mellom EUs institusjoner, så bør all lovgivning som omhandler EUs "indre anliggender" i større grad vedtas av *EU-parlamentet* og Unionsrådet i fellesskap. Dette er viktig for i større grad å ansvarliggjøre det organet innenfor EUs formelle offentlighet som til tross for sine demokratiske svakheter er direkte folkevalgt. At medbestemmelsesprosedyren utvides til også å omfatte søyle 3 er derfor et nødvendig steg i denne prosessen. Forslaget om å innføre et begrenset antall tverrnasjonale valglistor ved valg av EU-parlament kan i tillegg bidra til å gjøre EUs overnasjonale offentlighet mer levende, og derigjennom også styrke EU-parlamentets demokratiske grunnlag. Å effektivisere beslutningsprosessen gjennom å delegerer deler av sekundærlovgivningen til

Kommisjonen vil derimot ytterligere forsterke det demokratiske underskudd, da Kommisjonens folkelig mandat er meget svakt. Forslaget om at Kommisjonen bør bli politisk ansvarlig overfor EU-parlamentet og Det europeiske råd i fellesskap er i denne sammenheng ikke optimalt, men vil likevel bidra til å synliggjøre ansvarsforholdet i en Union bestående av borgere, stater og en overnasjonal felles interesse. Helt til slutt har vi sett at *komitologi* er særlig egnet i forhold til å finne gode løsninger på problemstillinger som utfra mangfoldet av nasjonale ståsted er forbundet med politisk risiko. Dette skyldes at komitologi evner å ta hensyn til mangfoldet av nasjonale (normative) ståsted, hvor det er argumentenes gyldighet i henhold til den kommunikative handlingslogikk som oftest er bestemmende for utfallet. Denne funksjonen kan av denne grunn ikke uten videre overføres til de såkalte EU-byråene. I lys av EU-parlamentets medbestemmelse innenfor søyle 1 – kombinert med at det er EUs eneste folkevalgte organ, så synes likevel ikke dagens komitologi-ordning med hensyn til implementeringsstadiet å være tilstrekkelig. EF-traktatens artikkel 202 bør derfor endres på en slik måte at EU-parlamentets kontrollfunksjon styrkes, og muligens på sikt likestilles med Rådet.

La meg avslutningsvis *konkludere* med at det nærliggende å anta at Hvitebokens forslag om innføring av nye metoder for utforming og implementering av politikk må forstås i lys av Kommisjonens reduserte innflytelse etter innføringen av medbestemmelsesprosedyren og etableringen av de såkalte Komitologikomitéene. Førstnevnte prosedyre har svekket Kommisjonens maktposisjon vis-a-vis Rådet og EU-parlamentet med hensyn til politikkkutforming, mens sistnevnte prosedyre har svekket Kommisjonens posisjon i forhold til implementeringsprosessen. Med hensyn til spørsmålet som ble stilt innledningsvis om hvorvidt det eksisterer nødvendige prosedyrer og, eller politiske praksiser som kan fungere som et konstitusjonelt rammeverk for å fremme en politisk kultur som på en effektiv måte ivaretar den offentlige autonomi med hensyn til politikkkutforming, beslutning og implementering, så er svaret et *betinget ja*. Kapitlet har vist at EU befinner seg i en prosess, hvor disse forhold har stort fokus, men hvor det fortsatt gjenstår betydelige utfordringer. Som det fremgår av presentasjonen ovenfor imøtekommer EUs formelle offentlighet

kriteriene til den *sterke offentlighet* (se kapitel 3) i forhold til beslutningsmyndighet og institusjonalisert deliberasjon. Utfordringene er imidlertid særlig knyttet til å utforme prosedyrer som i større grad sikrer at *viljesdannelsen innenfor den formelle offentlighet er resultat av en politisk diskurs som også omfatter opinionsdannelsen innenfor den uformelle offentlighet*. Et vedvarende og intensivt fokus synes imidlertid å ha tilført disse prosessene et betydelig momentum i form av konkrete forslag til forbedringer. På sikt bør dette øke sannsynligheten for å oppnå de nødvendige resultater med hensyn til å imøtekomme betingelsene til en sterk offentlighet – og derigjennom også betingelsene knyttet til idealmodellen.

6. Prosedyrer og praksiser som fremmer privat autonomi:

Et velfungerende postnasjonalt demokrati basert på forfatningspatriotisme er nært knyttet til at borgerne opplever at den institusjonelle beslutningsprosess skjer innenfor rammer som sikrer individ og minoritetsrettigheter på en måte som helst er mer omfattende enn hva som er mulig innenfor nasjonalstatens grenser. Som jeg tidligere har redegjort for må slike rettigheter være forankret i verdier som anses som fundamentale, tilnærmet universelle og i vertfall ukontroversielle innenfor territoriet. Et slikt rammeverk vil kunne utgjøre en viktig moralsk standard med hensyn til å sikre utkommet av den politiske diskurs i henhold til "logic of justification". Dette er i sin tur en viktig for å kunne gi vekstvilkår for en postnasjonal identitet, hvor folks lojalitet gradvis knyttes opp til de overnasjonale prosedyrene representert ved den overnasjonale beslutningsstruktur. *Målet* er altså å knytte lojaliteten til Europas borgere opp til den overnasjonale beslutningsstruktur gjennom å garantere individets rettigheter. I forrige kapittel vurderte jeg hvorvidt det eksisterer prosedyrer, eller politisk kulturelle praksiser som ivaretar og fremmer forhold knyttet til offentlig autonomi. I dette kapitlet vil jeg vurdere hvorvidt det eksisterer nødvendige prosedyrer og politiske praksiser som kan fungere som et "konstitusjonelt rammeverk", for derigjennom å fremme en politisk kultur og økt folkelige bevissthet med tilhørende lojalitet om EU som et rettighetsfelleskap. Kapitlet vil starte med å belyse EU som politisk system og "prosjekt" i lys av prinsippene knyttet til folkesuverenitet og fundamentale menneskeretter. Deretter vil jeg trekke frem sentrale artikler innenfor dagens regelverk som fremmer forhold knyttet til privat autonomi. I denne sammenheng vil jeg starte med å gi en kort redegjørelse for utviklingen, innholdet og den funksjonelle betydning av EU-borgerskapet, før jeg til slutt gir en innholdsmessig og funksjonell vurdering av EU-Charteret, og prosessen som ledet frem til dette dokumentet. La meg imidlertid starte med å klargjøre forskjellen mellom *fundamentale rettigheter* og *menneskerettigheter* gjennom følgende sitat av Höffe (her referert fra Eriksen 2001:364). "The most important difference between basic rights

and human rights is that the latter concern humans as such, while the former – basic rights – are given to individuals in so far as they are citizens, i.e., members of a state”.

6.1 Folkesuverenitet og menneskerettigheter:

Fredspakten i Westfalen (1648) la grunnlaget for statens territoriale ukrenkelighet og kontroll over indre anliggender gjennom det såkalte folkesuverenitetsprinsippet (folkeretten). Frem til vår tid har dette vært et viktig overordnet prinsipp innenfor den internasjonale rettsorden. Verdenserklæringen om universelle menneskerettigheter som ble kunngjort og vedtatt av FNs generalforsamling i desember 1948 er i betydelig grad blitt etablert som et annet hovedprinsipp innenfor denne rettsorden. Sistnevnte prinsipp er ofte blitt fremstilt som en bærebjelke og kvalitetsmerke for den liberale og demokratiske rettsstat. Dette til tross for at erklæringen ikke var rettslig bindende for medlemslandene. Av dokumentets ”fortale” (s.3) går det frem at erklæringen først og fremst er å forstå som ”*et felles mål for alle folk og alle nasjoner*”. Hvorvidt erklæringen gjennom sedvane har fått en folkerettslig status er dessuten også et omstridt spørsmål (Møse 2002:38). Innenfor internasjonal politikk synes erklæringen først og fremst å ha fått stor politisk betydning gjennom den *moralske forpliktelse* dokumentet representerer i forhold til internasjonal anseelse. I situasjoner hvor det har oppstått konflikt mellom overstående prinsipper har vi i ettertid dessverre alt for ofte sett at menneskerettighetsprinsippene har måtte vike til fordel for folkesuverenitetsprinsippet. I tillegg hevdes det med jevne mellomrom at menneskerettighetsprinsippene misbrukes som ”strategisk verktøy” for spesielt å fremme vestlige interesser i situasjoner hvor dette er politisk opportunt⁽⁴²⁾. Som Eriksen (2001:37) påpeker, så brukes prinsippene ikke konsekvent i forhold til en *felles standard* som er lik for alle, men tilfeldig og ofte i forhold til hvorvidt det fremmer stormakten(es), og deres alliertes interesser.

⁴² Jeg viser eksempelvis til den argumentasjon som ble brukt av USA og dets allierte for å militært intervensjon i Irak i 1992 og 2003. Forsvar av menneskerettigheter ble ”kjørt frem” som et (av flere) sentrale motiv for intervensjon. Kritikere har eksempelvis hevdet at motivet var strategisk å sikre tilgang til omfattende oljeressurser.

” Another problem with politics of human rights is its arbitrariness... ...They are enforced random. Some states are being punished for their violations of human rights while others are not.The politics of human rights is criticised for being based on the will-power of the US and its allies, not on universal principles aqually to all. ...Human rights politics is often power politics in disguise”.

Av disse grunner er det ofte påpekt at prinsippene knyttet til folkesuverenitet og universelle menneskeretter vanskelig lar seg forene innenfor internasjonal rett. Som Eriksen (2001:30-31) redegjør for, så kan det lett oppstå et spenningsforhold mellom prinsippene knyttet til demokrati og menneskeretter. Dette fordi demokratiet i henhold til folkesuverenitetsprinsippet er organisert innenfor rammene av en suveren stat, mens menneskerettighetene overskrider statens territorielle suverenitet. Sistnevnte prinsipper er knyttet til et internasjonalt lovverk under tilsyn av ikke-demokratiske institusjoner som eksempelvis FN og spesielle menneskerettighetsdomstoler. Verdenserklæringen fra 1948 har imidlertid gitt inspirasjon til å utvikle menneskerettighetskonvensjoner andre steder i verden. I Europa ble *Den europeiske menneskerettighets konvensjon* (EMK) utviklet og undertegnet i regi av Europarådets medlemmer i november 1950. EMK omfatter individets sivile og politiske rettigheter. Klager behandles av Den europeiske menneskerettighetskommissjon. Avgjørelser treffes av Ministerkomiteen i Europarådet, eller av Den europeiske menneskerettighetsdomstol, hvis den påklagde stat har godtatt dens kompetanse. Alle dagens EU-medlemmer er forpliktet i henhold til EMK. Når det gjelder individets økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter så ble disse utformet gjennom *Den europeiske sosialpakt* av 1961 (Møse 2002:71).

6.2 Prosedyrerer som fremmer privat autonomi:

Flere eksperter på europeisk integrasjon har gjennom årenes løp hevdet at forløperne til dagens EU (Kull og stålunionen /Auratom / EF) ble etablert for å unngå en gjentakelse av de systematiske overgrep og grusomheter som ble begått mot enkelt-individer og minoritetsgrupper i ”nasjonens navn” gjennom første og andre verdenskrig. Selv om det opprinnelige traktatverk ikke inneholdt uttrykkelige henvisninger til fundamentale menneskerettigheter argumenterer Menéndez (2001)

for at individets rettigheter har vært et viktig fundament for europeisk integrasjon siden oppstarten, og at EUs menneskerettighetscharter utgjør ”*the crowning moment of this process*”. Roma-traktaten hadde flere bestemmelser som kan knyttes til individets rettigheter. Møse (2002:75) nevner eksempelvis artikkel 2, hvor organisasjonens formål knyttes til bedre *levestandard* for fellesskapets innbyggere, artikkel 3 om opphevelse av hindringer knyttet til *bevegelsesfrihet* for personer, tjenester og kapital, artikkel 7 om forbud mot *diskriminering*, *arbeidsrettighetene* i artikkel 118, og lik lønn for likt arbeid mellom *mann og kvinne* i artikkel 119. Fordi fellesskapsretten i stadig større omfang berørte individets rettigheter innenfor EF samarbeidet vedtok EF-domstolen i 1969 at menneskerettighetsprinsippene var en del av EF-rettens alminnelige rettsgrunnlag. Dette vedtak ble gjort til tross for at det ikke forelå noen uttrykkelig støtte for dette i Roma-traktaten. EF-domstolen brukte medlemslandenes forfatningsmessige tradisjoner, internasjonale menneskerettighets-traktater som medlemslandene både hadde vært med å utarbeide, og senere tiltre som grunnlag for sitt vedtak. Det viktigste dokumentet som her ble trukket frem var EMK, da dette som nevnt var en konvensjon alle medlemslandene var tilknyttet (ibid). Denne ”selvpålagte kompetanse” har medført at EF-domstolen i ettertid har lagt til grunn EMK i sin vurdering av all lovgivning innenfor fellesskapet som har berørt privat autonomi. Selv om samtlige medlemsland i EF / EU hadde tiltrådt EMK, ble det likevel reist kritikk om at EF / EUs fellesskapsorganer ikke var gjenstand for tilstrekkelig kontroll ved menneskerettighetsdomstolen Strasbourg. Med bakgrunn i denne kritikken ble det med jevne mellomrom reist forslag om at EF / EU burde tiltre EMK (⁴³), eller utarbeide et eget menneskerettighetsdokument som kunne håndheves av EU-domstolen. Som vi nå vet, ble løsningen at EU besluttet å utarbeide sitt eget menneskerettighetscharter. Før jeg kommer tilbake til dette la meg først belyse konkret lovgivning som er utformet de siste 10 til 15 årene for å fremme og ivareta forhold knyttet til privat autonomi.

⁴³ Både 1979 og 1990 foreslo den daværende EF-Kommisjonen en slik tiltredelse, men fikk ikke oppslutning fra medlemsstatenes regjeringer (Møse 2002:77).

Utviklingen mot etableringen av *EU-borgerskapet* representerer på mange måter det første markerte skifte i fellesskapets større vektlegging av forhold knyttet til privat autonomi. Prosessen mot EU-borgerskapet tok for alvor fart i 1985, da ”Adonnio-komiteén” i en av sine rapporter viet betydelig oppmerksomhet til spørsmålet om overnasjonale rettigheter for borgerne i medlemslandene. Komiteen foreslo en rekke tiltak som igangsatte en prosess mot EU-borgerskapet, som ble innført med TEU i 1992 (Løken 1994:62). Som det fremgår av TEUs artikkel 17 (tidligere artikkel 8) så er EU borgerskapet ment å utfylle / komme i tillegg til nasjonale borgerskap. Det er altså ikke ment å erstatte nasjonale borgerskap. Kriteriet for EU-borgerskap er at vedkommende er borger i et av EUs medlemsland. Artikkene 18 – 22 (tidligere artikkel 8a –e) gir EU-borgerskapet følgende innhold: 1) Rett til å *ferdes fritt* og oppholde seg på medlemslandenes territorium. 2) *Stemmerett* og er valgbar ved *kommunevalg* i det medlemsland borgeren er bosatt – på samme måte som denne stats borgere. 3) *Stemmerett* og er *valgbar ved EU-parlamentet* i det medlemsland borgeren er bosatt – på samme måte som denne stats borgere. 4) Rett til *beskyttelse* fra enhver medlemsstats diplomatiske myndighet i land hvor vedkommendes stat ikke er representert. 5) Opprettelse av en *ombudsmann* (artikkel 195 (tidligere artikkel 138e), som skal fungere som klageinstans for alle Unionens borgere samt enhver fysisk eller juridisk person som er bosatt i et av medlemslandene.

Den integrasjonsmessige intensjon som lå bak ønsket om å innføre EU-borgerskapet kan tolkes i lys av den funksjonelle betydning innføringen av nasjonale statsborgerskap hadde for å konsolidere nasjonalstaten gjennom den nasjonsbyggende periode. Nasjonalstatens konsolidering skjedde som en konsekvens av at statsborgerskapets rettigheter medførte økt legitimitet overfor det politiske system fra de brede lag av befolkningen, og fordi statsborgerskapet gav borgerne en samfunnsmessig identitet og tilhørighet som ble overordnet, og på mange måter gikk på tvers av samfunnsstrukturelle økonomiske og kulturelle skillelinjer. På denne måten ble nasjonal tilhørighet og identitet i større grad enn tidligere definert utfra en felles standard med hensyn til de rettighetene og pliktene man hadde i forhold til det juridiske, politiske og sosiale felt (Løken 1994: 59-60). I likhet med statsborgerskapet kan EU-

borgerskapet på denne måten oppfattes som et funksjonelt instrument for å gi fellesskapets institusjoner mer legitimitet. Dette fordi EU-borgerskapet gir individet rettigheter som direkte kan bidra til å styrke deres overnasjonale identitet og tilhørende lojalitet. I tillegg til EU-borgerskapet har vi dessuten i løpet av de senere år sett flere konkrete trekk som styrker antagelsen om at EU er i ferd med å legge grunnlaget for et mer enhetlig konstitusjonelt dokument⁽⁴⁴⁾ med særlig vekt på forhold som fremmer og verner om privat autonomi. Artikkel 6 (tidligere artikkel F) i TEU⁽⁴⁵⁾ sier at Unionen er fundert på prinsippene *frihet, demokrati, menneskerettigheter og rettsstats prinsippet*. Dette er prinsipper alle medlemsland har felles. Videre understreker denne artikkelen grunnlaget for EF-domstolens bestemmelse fra 1969.

”Unionen respekterer de grunnleggende rettigheter, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grunnleggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmessige traditioner, som generelle principper for fællesskapsretten”.

I tillegg gav Amsterdam-traktaten (artikkel 7 i TEU (tidligere artikkel F1)) EU mulighet til å initiere *sanksjoner mot medlemsland* som vedvarende bryter rettighetsprinsippene i artikkel 6. Denne artikkelen⁽⁴⁶⁾ gir Rådet gjennom kvalifisert flertall (eksklusiv stemmen til det aktuelle land) retten til å ekskludere rettigheter det aktuelle land har gjennom inngåtte traktater. Dette inkluderer retten til å avgi stemme i Rådet. Et slikt bortfall av rettigheter medfører imidlertid ikke at det aktuelle lands forpliktelser overfor for fellesskapet opphører. Som en naturlig fortsettelse av overstående artikler (og muligens også som en medvirkende konsekvens av den sterke maktposisjon høyreekstreme nasjonalistiske partier fikk i land som Italia, Frankrike og spesielt Østerrike på slutten av 1990 tallet) ble altså EU Charteret undertegnet på Nice-toppmøtet i desember 2000. Beslutningen om å utforme dette

⁴⁴ Utkast til traktat om en ”Grunnlov for Europa” ble vedtatt med konsensus av Det europeiske konvent den 13 juni og 10 juli 2003. Dokumentet er oppe til vurdering i Det europeiske råd. EU-Charteret er inkludert som del 2 av dette utkastet (se s. 47-60).

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850,en03.pdf>

⁴⁵ Endret gjennom Amsterdam-traktaten.

⁴⁶ Endret gjennom Nice-traktaten (se ”substantive amendments” artikkel 1).

Charteret ble tatt på Det europeiske råds møte i Köln (3-4 juni 1999), og på Det europeiske råds møte i Tampere i oktober samme år ble det besluttet å nedsette et konvent⁽⁴⁷⁾ for å utarbeide Charteret. Som nevnt i kapitel 4, ble Charteret ikke tatt inn som en formell del av Nice-traktaten, men har likevel vært gjenstand for meget stor oppmerksomhet. Siden dokumentet formelt sett ikke er inkorporert i eksisterende regelverk er det *strengt tatt* heller ikke juridisk bindende for medlemslandene. På den annen side: *I og med at dokumentet bygger på allerede inngåtte avtaler medlemslandene imellom (gjeldende rett), må det i prinsippet betraktes som bindende* (se Eriksen 2001:360). Det var på denne bakgrunn Kommisjonen svært tidlig gav klart uttrykk for at de forholder seg til dokumentet som juridisk bindende. En holdning som raskt ble bekreftet fra EU-parlamentet og Domstolen. Charteret har uansett fått en sterk *moralsk forpliktelse* medlemslandene imellom og innad i EUs formelle offentlighet.

EU-Charteret er av mange blitt presentert som et av de viktigste og mest fundamentale steg i prosessen med å konstitusjonalisere EU (Fossum 2001: 227). Dette skyldes både dokumentets *innholdsmessige* vektlegging av forhold knyttet til privat autonomi, og ikke minst selve *prosessen* som ledet fram til utformingen av dokumentet. Som det fremgår ovenfor ble arbeidet med å utforme Charteret utført av et bredt sammensatt konvent, hvor særlig folkevalgte parlamentarikere og representanter fra nasjonalstatenes regjeringer var representert (46 av totalt 62 medlemmer). I motsetning til tidligere traktatsendringer, som ofte hevdes å ha vært preget av strategisk posisjonering i forhold til en intergovernmental ”bargaining-prosess”, så argumenterer Eriksen (2002:15) at Charterprosessen representerer et tydelig unntak. Gjennom en prosess preget av konsultasjon og åpne høringer med andre organisasjoner og representanter fra det sivile samfunn ble interessene til berørte parter i betydelig grad reflektert. I ettertid ble det i tillegg avgitt uttalelser fra hundrevis av NGOs med hensyn til Charterets innhold. Charterprosessen var i følge

⁴⁷ Konventets 62 medlemmer bestod av representanter fra medlemsstatenes statsoverhoder, eller regjeringer, 1 representant fra EU-Kommisjonens president, 16 medlemmer fra EU-parlamentet, 30 medlemmer fra medlemsstatenes parlamenter (to fra hver medlemsstat). Konventet var ledet av et Presidium av 5 personer, med Roman Herzog som leder (Eriksen 2001:32).

Eriksen *åpen, inkluderende* og ble utført i en atmosfære preget av den *deliberative handlingslogikk*. Eriksen (s.16) refererer dessuten de Búrca, som sier følgende: *"In this process, more voices were heard and the problems were attended to in an open and deliberative manner, i.e. with more attention to the force of the better argument than to differentials in the power basic of the participants"*. Disse vurderingene er i samsvar med Schönlau (2001) som fulgte prosessen på nært hold. Schönlau hevder prosessen representerer det nærmeste EU har vært en "konstitusjonell debatt" med hensyn til verdispørsmål. Det er neppe tvil om at disse forhold til sammen har bidratt til å gi EU-Charteret betydelig legitimitet. Eriksen (s. 15) går faktisk så langt som å si: *"...it must be read as one, if not the most explicit statement on the EUs commitment to direct legitimacy that has ever been produced in the EU"*.

6.3 EU Charterets funksjonelle betydning for ideen om et rettighetsfellesskap:

EU-Charteret spenner vidt med hensyn til forhold som omhandler privat autonomi. Dokumentet har totalt 54 artikler fordelt på 7 kapitler med titler som *Verdighet* (artiklene 1-5), *Friheter* (artiklene 6-19), *Solidaritet* (artiklene 27-38), *Borgerrettigheter* (artiklene 39-46), *Rettspleie* (artiklene 47-50) og *Alminnelige bestemmelser* (artiklene 51-54). Som det fremgår av Charterets redegjørelse for de ulike artiklene (CHARTE 4473/00), så bygger disse i stor grad på bestemmelsene i EMK, Den europeiske sosialpakt, medlemsstatenes forfatningsmessige tradisjoner, samt eksisterende fellesskapsrett. I forordet til Charteret går det klart frem at grunnlaget for Unionen er et *rettighetsfellesskap* knyttet til *universelle verdier* med *individet i sentrum*. Unionen forplikter seg å styre i henhold til demokratiske prinsipper og rettsstatsprinsippet. Videre forplikter Unionen seg til å verne om Europas kulturelle mangfold og nasjonale identiteter. Jeg siterer diverse utdrag fra forordet:

"The people of Europe, in creating an ever closer union among them, are resolved to share a peaceful future based on common values".

"...the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on the principles of democracy and the rule of law. It places the individual at the heart of its activities, by

establishing the citizenship of the Union and by creating an area of freedom, security and justice”.

“The Union contributes to the preservation and to the development of these common values while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States...”.

6.3.1 Individ og minoritets rettigheter:

I kapitel 1 (pkt. 1.3.2) operasjonaliserte jeg termen ´privat autonomi` i forhold til: 1) *individets offentlige autonomi* som omhandler formelle prosedyrer og politisk kulturelle praksiser som sikrer individets rett til å initiere, influere og protestere på beslutningene, enten gjennom medlemskap i interesseorganisasjoner, som igjen har innflytelse på politikkutforming og vedtak i de formelle beslutningsorganer, eller gjennom etablerte valgkanaler som regulerer maktgrunnlaget i de institusjoner som har formell beslutningsmyndighet. 2) *Individets privat autonomi* som på sin side omhandler formelle prosedyrer og politisk kulturelle praksiser som sikrer enkelt-individet og minoritetsgruppers rettigheter vis-a-vis de institusjonelle makthavere og majoriteten av befolkningen. *Minoritetsgrupper* ble videre operasjonalisert i forhold til to underkategorier: a) Grupper i befolkningen som har en kollektiv forestilling om et unikt kulturfellesskap basert på kategorier som eksempelvis historie, språk, religion og kulturelle sær-praksiser. b) Grupper som utfra individorientert kategorier som eksempelvis kjønn, alder, hudfarge, funksjonshemming og seksuell legning er særlig sårbare overfor diskriminerende atferd fra majoriteten. Med henblikk på den første kategorien (individets offentlige autonomi), så er status i forhold til denne kategorien i betydelig grad blitt belyst i kapitel 5. Det resterende av dette kapitlet vil derfor kommentere EU-Charteret med hovedvekt på individets private autonomi. Når det gjelder individets rettigheter vis-a-vis staten og offentligheten, samt statens og offentlighetens begrensninger vis-a-vis individets private sfære (individets private autonomi), så går disse som en ”rød tråd” gjennom hele dokumentet. Alt fra beskyttelse av personlig verdighet, retten til liv, personlig integritet, frihet, sikkerhet, retten til familieliv, utdanning, forretningsvirksomhet, asyl, eiendom, arbeidsrettigheter, sosiale goder, forbruksrettigheter og rettssikkerhet (jf. artiklene 1, 2, 3, 6,

7, 9, 14, 16, 17, 18, 27, 34, 35, 36, 38, 47, 48, 49 og 50) – til forbud mot tortur, inhuman eller ydmykende straff, tvangsarbeid, misbruk av personlige opplysninger, deportering eller utvisning til en stat som praktiserer tortur eller dødsstraff og forbud mot usakelig oppsigelse (jf. artiklene 4, 5, 8, 19 og 30). Alle disse artiklene er tydelige eksempler på forhold som verner om individets private autonomi. I forhold til denne del av den private autonomi hevder Fossum (2001:238) at Charteret er *minst* like omfattende som andre tilsvarende rettighetserklæringer. *Individ orienterte minoritetsrettigheter* behandles videre gjennom artikkel 21(1) som forbyr enhver form for diskriminering basert på kjønn, rase, hudfarge, genetiske trekk, alder, funksjonshemming, seksuell legning osv.

”Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited”.

Forhold knyttet til likestilling mellom kjønn, rettigheter for barn, eldre og funksjonshemmede behandles dessuten nærmere i artiklene 23, 24, 25 og 26. Fra et personlig ståsted opplever jeg umiddelbart at det er en svakhet at forhold som omhandler seksuell orientering *kun nevnes* i artikkel 21(1), uten å bli behandlet mer i dybden andre steder i Charteret. Dette kan muligens skyldes at temaet om ”like rettigheter for homofile” fortsatt er et kontroversielt felt innenfor innflytelsesrike politiske miljøer i enkelte av medlemslandene. I tillegg til overnevnte aspekter kommer artikkel 21(1) også inn på *minoritetsrettigheter knyttet til grupper med en felles kulturell forestilling om nasjonal identitet*. Andre ledd i artikkel 21 sier videre at diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet skal forbys. Videre sier artikkel 22 at Unionen skal respektere det kulturelle, religiøse og språklige mangfold som eksisterer. I tillegg går det klart frem av Charterets forord at Unionen skal respektere forskjellighetene i kultur og tradisjoner, samt nasjonal identitet knyttet til medlemsstatene. Denne aksepten skal imidlertid skje innenfor rammene av *felles verdier* som Charteret refererer til som universelle, og dermed allment forpliktende innenfor territoriet (menneskelig verdighet, frihet, likhet og solidaritet). Med hensyn til denne form for minoritetsrettigheter mener Fossum (2002:242) at det synes å være

en svakhet at Charterets forord ikke tydeliggjør skillet mellom *stat og nasjon*(⁴⁸). Jeg forstår Fossum dit hen at han mener dette medfører usikkerhet knyttet til hvorvidt ”respekten for forskjellighet” også inkluderer *minoritetsnasjonalisme*, her forstått som gruppe(r) som definerer seg så kulturelt forskjellige fra majoritetssamfunnet at de av den grunn har som politisk mål å territorielt løsrive seg fra eksisterende statsstruktur. Min vurdering er imidlertid at forordet og Charteret i sin helhet synes å trekke grenser også i forhold til dette. For det første forplikter teksten den respektive stat å garantere minoritetsgrupper med felles kulturell forestilling om en nasjonal identitet rettigheter som er i tråd med de verdiene som Charterets forord refererer til som universelle, samt gjeldende regelverk (jf. artiklene skissert ovenfor). Dernest er fellesskapets forpliktelser (nasjonalt og overnasjonalt) samtidig basert på gjensidighet ved at nevnte minoritetsgrupper forplikter seg til å opptre innenfor rammene av de samme universelle verdiene. Dette betyr i praksis at man er forpliktet å opptre i tråd med demokratiske prinsipper, og andre (enkeltindividers og samfunnsgruppers) behov for frihet, sikkerhet og generelle rettigheter. Dette poenget kommer tydelig fram i artikkel 52(1) som blant annet sier følgende: ”... *limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognized by the Union or the need to protect the rights and freedom of others*”. Minoritetsnasjonalisme som kulturell uttrykksform forutsettes med andre ord å skje innenfor klart spesifiserte rammer, som også ivaretar storsamfunnets rettigheter.

Med henblikk på individet rett til offentlig deltakelse i forhold til å søke å påvirke beslutningsprosessene i samfunnet (individets offentlige autonomi), så ivaretar Charteret disse rettighetene gjennom direkte og indirekte mekanismer. Forutenom den indirekte innflytelse individet har på denne prosessen gjennom bestemmelsene om uttrykksfrihet (artikkel 11), organisasjonsfrihet (artikkel 12) og forhandlingsrettigheter (artikkel 28), så har i tillegg enhver EU-borger (uavhengig av nasjonalt statsborgerskap), og i samsvar med bestemmelsene i EU-borgerskapet rett til å delta

⁴⁸ *Stat* er her å forstå som sentralisert maktstruktur med monopol på utøvelse av makt innenfor et territorielt avgrenset område, og som opptre uavhengig og suverent utad. *Nasjon* er å forstå som folkegruppe med *felles forestilling* om bestemte kulturelle kjennetegn – uavhengig av statens territoriale grenser. Dette kan eksempelvis være kategorier knyttet til etnisk identitet, historie, religion, språk etc..

ved valg, samt stille som kandidat til EU-parlamentet (og lokalvalg) i den stat hvor vedkommende er bosatt (jf. artiklene 39 og 40). I lys av de begrensningene som i dag er knyttet til EU-parlamentets kompetanse innenfor søyle 2 og 3, så oppstår det som kjent et problem i forhold til å ivareta individets offentlige autonomi med hensyn til fellesskapets totale lovgivning. Individets offentlige autonomi blir strengt tatt begrenset til politikkområder som faller inn under søyle 1.

"It is only within the first pillar that the entire populace of the EU can conceive of it self as a lawmaker. In the other pillars the citizens are represented by their respective national representative systems and decisions are reached by unanimity" (Fossum 2001:239).

For i større grad å kunne fremme individets offentlige autonomi er det derfor igjen nødvendig å fremheve viktigheten av å bygge ned søylestrukturen gjennom gradvis å utvide EU-parlamentets kompetanse innenfor samtlige søyler (i første omgang innenfor søyle 3). Bare på en slik måte vil rettighetene gitt i EU-borgerskapet (og artiklene 39 og 40 i EU-Charteret) ha signifikant betydning for individets rett til offentlig deltakelse i forhold til lovgivningsprosessen på et overnasjonalt EU-nivå. Av andre kritiske bemerkninger kan det være verdt å merke seg artikkel 51 som definerer omfanget av Charteret. I første ledd av denne artikkelen går det fram at Charteret bare skal anvendes i forhold til EUs institusjoner og medlemsstatene i den grad disse implementerer EU-lov. I tillegg går det fram at bestemmelsene skal ha *"due regard to the principle of subsidiarity"*. Andre ledd i artikkel 51 sier dessuten: *"This Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union, or modify powers and tasks defined by the Treaties"*. Sistnevnte poeng understrekes i artikkel 52(2) hvor man kan lese: *"Rights recognised by this Charter which are based on the Community Treaties or the Treaty on European Union shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties"*. Fossum (2001:246) fremhever disse to artiklene som mulige svakheter ved Charteret. Siden det er medlemsstatenes regjeringer som fremstår som *"masters of the treaties"*, så har Fossum et poeng, når han hevder at disse aktørene gjennom søylestrukturen og subsidiaritetsprinsippet får altfor stort *"spillerom"* i forhold til Charteret. Dermed er

det også risiko for at Charterets innhold som en "overordnet lov" innenfor EU området svekkes.

"...three-pillar system, which may well represent a type of 'opt-out' for the Member States. The pillar-structure also serves to weaken the notion of fundamental rights as part of 'higher law' in the EU. Further, is the principle of subsidiarity that can also be seen as a means of protecting national standards in the EU" (ibid).

Når dette er sagt, så synes EU-Charteret å ha et potensiale for å kunne gå lenger på i vertfall et viktig punkt sammenliknet med andre rettighetserklæringer. Hvis (når) EU-Charteret blir implementert som en del av *aquis communautaire* vil det knyttes til et politisk regime med relativt omfattende juridiske, økonomiske og politiske sanksjonsmuligheter. Artikkel 7 i TEU om å sanksjonere medlemsland som vedvarende bryter med rettighetsprinsippene i TEUs artikkel 6 vil bidra til å gjøre denne bestemmelsen mer omfattende, samtidig som bestemmelsen vil bidra til å gi EU-Charteret større tyngde enn tilsvarende rettighetschartre med hensyn å prioritere menneskerettighetene vis-a-vis folkeretten. I tillegg er det viktig å poengtere at Charteret ikke bare skisserer en mengde rettigheter. Gjennom artiklene 43 og 44 angis i tillegg klare prosedyrer for *hvor* enhver fysisk eller juridisk person (enkeltperson, gruppe eller økonomisk foretak) kan henvende seg i situasjoner, hvor de opplever sine rettigheter krenket. Charterets artikkel 43, som er i samsvar med EF-traktatens artikkel 21 og artikkel 195 (tidl. artikkel 138E), samt Charterets artikkel 52(2) gir enhver fysisk eller juridisk person som er EU-borger, bosatt, eller driver forretningsvirksomhet innenfor EU-området retten til å klage til fellesskapets *ombudsmann*. Ombudsmannen er i henhold til artikkel 195 i EF-traktaten forpliktet til å opptre uavhengig, og utføre de undersøkelser som er berettiget i forhold til å belyse saken. Charterets artikkel 44, som er i samsvar med EF-traktatens artikkel 21 og artikkel 194 (tidl artikkel 138D), samt Charterets artikkel 52(2) gir i tillegg enhver fysisk eller juridisk person som er EU-borger, bosatt, eller driver forretningsvirksomhet innenfor EU-området rett til å appellere sin sak inn for EU-parlamentet. *Det kan neppe være tvil om at slike formelle klageinstanser både bidrar til å ansvarliggjøre systemet i sin helhet, samtidig som individet bokstavelig talt blir satt i*

sentrum av systemet. Sist men ikke minst bør det nevnes at Charterets *symbolske og moralske forpliktelse* utvilsomt både har en umiddelbar betydning, og et latent potensiale for å bidra til å fremme en politisk kultur basert på rettighetstankegangen til Habermas.

6.3.2 *Fra et markedsprosjekt til et politisk rettighetsprosjekt:*

Habermas (2001) synliggjør det skifte Charteret representerer i forhold verdigrunnlag og overordnet fokus for EUs fremtidige integrasjonsprosess. Charteret representerer et klart skifte fra en integrasjonsprosess som tradisjonelt har vært basert på økonomiske premisser til i større grad å vektlegge rettigheter og sikkerhet for borgerne. Gjennom Charteret ser vi med andre ord et skifte i fokus fra en integrasjonsprosess basert på *resultater* i tråd med "logic of consequences" til i større grad å fokusere på *rettighetsverdier* som lar seg rettferdiggjøre innenfor rammene av "logic of justification", og derigjennom også i tråd med idealene til den diskursteoretiske demokratimodell. Habermas beskriver Charteret et skifte fra "*merly a free market project*" til "*a Union of citizens*". Det er utfra disse fundamentale endringene at Eriksen (2002:15) argumenterer for at *EU-Charteret fremstår som en av EUs mest eksplisitte forpliktelser i forhold til å fremme EUs direkte legitimitet og demokrati i henhold til ideen om forfatningspatriotisme.* Dette samsvarer med Fossum (2001:227-237) som beskriver Charteret som "*a constitution making vehicle*" forpliktet overfor ideen om forfatningspatriotisme, og hvor EUs kulturelle spennvidde reflekteres i Charterets strukturelle innhold. EU-Charteret synes å ha potensial til å styrke EUs direkte legitimitet på minst to måter: For det første vil det kunne fremme EUs direkte legitimitet ved at EU gjennom denne utvidede kompetanse fremstår som garantist for ivaretagelse av disse rettighetene uavhengig av nasjonalt statsborgerskap innad i Unionen. Dernest vil denne form for legitimitet kunne styrkes ved at EU i større grad fremstår som en overnasjonal og sterk pådriver for rettighetene til *verdensborgeren (kosmou politês).* I denne sammenheng argumenterer Eriksen (2001:50) at Charteret representere et viktig steg i prosessen mot å bygge ned arven fra Westfalen. Dette fordi dokumentet bidrar til å institusjonalisere menneskerettigheter i henhold til en *felles standard* innenfor en "kosmopolitisk orden". Det kan neppe være tvil om at den moralske kraft som ligger

i disse forhold i seg selv utgjør et betydelig potensial for å kunne fremme en postnasjonal identitet, hvor individets lojalitet knyttes til et postnasjonalt borgerskap og konstitusjon.

6.4 Oppsummering og konklusjon:

Med hensyn til spørsmålet som ble stilt innledningsvis om det finnes tilstrekkelige prosedyrer og praksiser innenfor EUs formelle offentlighet som kan fungere som et konstitusjonelt rammeverk, for å fremme en politisk kultur og økt folkelige bevissthet med tilhørende lojalitet om EU som et rettighetsfelleskap, så er svaret *ja*. Kapitlet har vist at EU befinner seg i en prosess, hvor forhold knyttet til privat autonomi har særlig stort fokus. Fra tradisjonelt å ha fokusert på økonomiske resultater for medlemslandene, synes integrasjonsprosessen i betydelig grad å være vridd i retning av forhold som ivaretar borgernes rettigheter. Innføringen av EU-borgerskap, og særlig utformingen av EU-Charteret er tydelige eksempler på denne vridning av fokus. Med bakgrunn i Charterets innhold, samt prosessen som ledet fram til Charteret, fremstår dette dokumentet med betydelig legitimitet og moralsk slagkraft. Samlet bidrar dette til å gjøre dokumentet særlig egnet som grunnlag for et konstitusjonelt rammeverk med hensyn til de forhold innenfor demokratimodellen som omhandler privat autonomi. På grunn av EU-parlamentets begrensninger i forhold til eksisterende søylestruktur synes det imidlertid problematisk å ivareta individets offentlige autonomi på en tilstrekkelig måte. Som det fremgår av forrige kapittel kan dette problemet delvis løses ved å bygge ned søylestrukturen parallelt med at EU-parlamentet makter å styrke sin legitimitet og demokratisk tyngde gjennom eksempelvis tettere samarbeid med nasjonale folkevalgte organer. Når det gjelder individ orienterte minoritetsrettigheter, samt minoritetsrettigheter knyttet til grupper med en felles kulturell forestilling om nasjonal identitet, så synes også disse å være betydelig ivaretatt, både gjennom Charteret, og eksisterende regelverk. Dette til tross for at artikkelene 51 og 52(2) kan svekke innholdet i Charteret som ”overordnet lov”. Gjennom sanksjonsmulighetene i TEUs artikkel 7, vil EU-Charteret uansett få en realpolitisk tyngde som overgår tilsvarende dokumenter som omhandler fundamentale menneskeretter.

7. Mot en konklusjon:

I dette siste kapitlet vil jeg oppsummere og konkludere. Jeg vil jeg starte med å trekke linjer tilbake til oppgavens innledende kapitler, hvor jeg vil jeg synliggjøre de problemene EU som institusjonelt beslutningssystem møter gjennom handlingslogikken til den liberale og republikanske demokratimodell. Deretter vil jeg vise at *fremtidens utfordringer* er knyttet til etablere et beslutningssystem basert på rettighetsverdier i tråd med idealene til den diskursteoretiske demokratimodell – et beslutningssystem som fremmer og vedlikeholder en politisk kultur innenfor rammene av et prosedyremessig rammeverk, hvor borgernes rettigheter, så vel som fellesskapets interesser blir ivaretatt på en valid og effektiv måte.

7.1 EU og legitimitet knyttet til resultater:

Oppfatningen om at EU primært er å betrakte som en ”intergovernmental arena” og et ”redskap” for å håndtere politiske utfordringer som går utover nasjonalstatens grenser (jf. Moravcsik) har lenge vært et dominerende paradigme innenfor studiet av europeisk integrasjon. I dag er imidlertid EU noe *mer* enn bare en arena og et redskap. EU synes å utvikle seg i retning av en altomfattende konføderal union (jf. Sæter) – en institusjonell ”hybrid” som plasserer seg mellom det intergovernmentale samarbeidet og den føderale statsstruktur. I et historisk perspektiv er det likevel rimelig å hevde at legitimiteten til EF / EUs integrasjons og beslutningsprosess i stor grad har vært fundert på resultater i tråd med instrumentell rasjonalitet (”logic of consequences”). Termen ´resultater` har som nevnt vært særlig knyttet til økonomiske resultater, men må i de senere år også forstås i en utvidet betydning hvor eksempelvis miljø, sikkerhet og ikke minst individets rettigheter inngår. Økonomiske motiver synes imidlertid på mange måter å ha vært den overordnede motivasjon og ”limet” for integrasjonsprosessen frem til 1990 årene. Legitimiteten til beslutningsstrukturen har vært indirekte, og basert på en pragmatisk diskurs hvor aktørene (her forstått som medlemsstatenes regjeringer og deres representanter) har fått tilstrekkelig gjennomslag for sine nasjonale preferanser i en situasjon preget av ”bargaining” og

inngåelse av kompromisser med representanter fra de andre lands regjeringer i Rådet. Det er rimelig å anta at aktørene i betydelig grad har gitt sin støtte til beslutningsprosessen for å unngå hva Moravcsik beskriver som en negativ form ”international policy externalities” i en verden preget av ”interdependence” (se innledning). Gjennom denne logikken har EUs legitimitet vært avhengig av hvilken perseptuell nytte medlemsstatenes nasjonale regjeringer til enhver tid har ansett unionen for å være. Legitimiteten har med andre ord vært avhengig av hvor effektivt EF / EU maktet å løse de ansvarsområdene som til enhver tid ble delegert fra medlemslandene. En videreføring av dette perspektivet forutsetter at aktørenes lojalitetsfokus fortsetter å være rettet mot det nasjonale. Dette fordi disse utfra et resultat perspektiv (teoretisk) kun vil gi sin støtte så lenge dette fremmer innenrikspolitiske mål. Et problem knyttet til legitimitet gjennom resultater er at dens indirekte form forutsetter medlemsstatenes rett til veto i forhold til den politiske beslutningsprosess. Dette kan som nevnt underminere effektiviteten desto mer omfattende integrasjonen blir med hensyn til antall land (bredde) og antall saksområder (dybde). Det er muligens utfra slike forhold at beslutningsprosessen i Unionsrådet, som lenge var basert på konsensus (og mulighet for veto) først åpnet opp for flertallsavgjørelser gjennom SEA, og deretter reverserte denne kompetansen til kvalifisert flertall gjennom TEU. Dette skjedde samtidig med at EU-parlamentet gradvis fikk styrket sin kompetanse. Alternativt må denne utviklingen settes i sammenheng med den økte betydning Det europeiske råd har fått i forhold til europeisk integrasjon. Det er gjennom de store intergovernmentale forhandlingene, hvor samtlige medlemsland har mulighet for veto at hovedlinjene for samarbeidet blir trukket opp. Av denne grunn kan det med en viss rett hevdes at de saker Kommisjonen oversender Unionsrådet og EU-parlamentet er saker det i utgangspunktet eksisterer prinsipiell enighet om blant medlemsstatenes nasjonale regjeringer. I tillegg har vi sett at søylestrukturen er et effektivt instrument for å opprettholde medlemsstatenes kontroll over politikkområder som anses å ha særlig nasjonal betydning. Selv om legitimiteten til EUs integrasjonsprosess i stor grad har handlet om resultater knyttet til et økonomiske prosjekt, så har EU utvilsomt utviklet seg til å bli noe mer enn ”bare” et fritt marked styrt av kalkulerende aktører. Som flere forskere innen feltet har påpekt utgjør EU i dag en beslutningsstruktur som

har direkte konsekvenser for hverdagen til den enkelte borger i de mange medlemsland. Dette kombinert med øst-utvidelsen medfører at den videre integrasjonsprosess nødvendigvis må fokusere på andre dimensjoner enn resultater i tråd med den strategiske handlingslogikk. I møte med morgendagens legitimitetsutfordringer er det nødvendig at aktørene forholder seg til det faktum at EU som økonomisk prosjekt i stor grad er gjennomført (selv om det fortsatt gjenstår betydelige utfordringer i øst). Dette poenget synes å ha vært utgangspunkt for Frankrikes statsminister (L. Jospin), da han i en tale 28 mai 2001 snakket om ”*European way of life*” som innholdet i et *politisk prosjekt*:

”Till recently the efforts of the Union were concentrated on the creation of monetary and economic union But today we need a broader perspective if Europe is not to decay into a mere market, sodden by globalisation. For Europe is much more than a market. It stands for a model of society that has grown historically” (Habermas 2001:4).

I møte med morgendagens legitimitetsutfordringer synes det derfor nødvendig at legitimiteten vris fra den tradisjonelle vektlegging av resultater til i større grad å fokusere på verdier og rettigheter.

7.2 EU og legitimitet knyttet til verdier og rettigheter:

Den republikanske (kommunitaristiske) forestillingen om demokrati bygger i stor grad på premisset om at en legitim beslutningsstruktur må ivareta den offentlige autonomi ved å gjenspeile et demos med felles forestillinger om kulturelle verdier knyttet til identitet og tilhørighet. Beslutningsstrukturen må med andre ord reflektere felles verdier, tradisjoner og andre forestillinger om et ”nasjonalt kultur fellesskap”.

Et vesentlig problem knyttet til overstående logikk er knyttet til det faktum at EU er meget sammensatt med hensyn til kulturelle, språklige og religiøse uttrykk. Forståelsen av ”det gode samfunn” er svært mangfoldig, samtidig som spennvidden i disse kulturelle skillelinjene har økt etter utvidelsen mot øst. Øst-utvidelsen vil dessuten medføre større (midlertidig) sammenfall i forhold til økonomiske skillelinjer, noe det er rimelig å anta vil intensivere det latente konfliktpotensialet. Å styrke EUs direkte legitimitet gjennom verdier basert på kontekstuell rasjonalitet,

hvor borgerne og deres representanter i den formelle offentlighet skal deliberere seg fram til enighet utfra en etisk-politisk diskurs synes utfra dette mangfold å være en tilnærmet håpløs og lite effektiv framgangsmåte. Å fremme EUs legitimitet utfra overstående logikk forutsetter nødvendigvis at den politiske elite innenfor EUs formelle offentlighet makter å igangsette, og gjennomføre et ”nasjonsbyggingsprosjekt” på europeisk nivå. Dette synes ikke realistisk, da det er et klart uttrykt politisk mål at det kulturelle mangfold skal ivaretas.

7.2.1 Fremtidens utfordring: Fra instrumentell og kontekstuell rasjonalitet til rettighetsverdier basert på den kommunikative handlingslogikk.

Utfra overstående er det nå klart at ”legitimitet gjennom resultater” i tråd med instrumentell rasjonalitet (logic of consequences) ikke er tilstrekkelig i den videre integrasjonsprosess. Samtidig er det rimelig å hevde at ”legitimitet gjennom verdier” basert på kontekstuell rasjonalitet (”logic of appropriateness”) er problematisk i forhold til den multikulturelle setting som eksisterer innenfor EU-området. I kapittel 3 ble det imidlertid pekt på at det innenfor EU-området muligens finns et felles sett med grunnleggende rettighetsverdier som kan knyttes opp til forestillingen om en europeisk identitet. Eksempelvis ble det vist at EU bygger på et felles kulturelt fundament, hvor humanistiske verdier og sentrale rettighetsidealer knyttet til det liberale demokrati står sentralt. Gjennom å bygge et folkelig europeisk fellesskap rundt slike ukontroversielle idealer, så får termen ´verdier` en utvidet betydning. Fra å være basert på en kontekstuell logikk som eksklusivt omfattet et demos med en kulturell forestilling om felles verdier knyttet til identitet og tilhørighet, så utvides termen til også å omfatte verdier som bygger på hva vi den vestlige kultursfære ofte omtaler som ´universelle rettighetsprinsipper`. Disse moralske prinsippene vil innenfor en europeisk kontekst relativt lett kunne la seg rettferdiggjøre innenfor rammene av en politisk diskurs basert på den kommunikative handlingslogikk. Dette fordi de bygger på rettighetsverdier som innenfor den europeiske kultursfære anses som universelle, og dermed også ukontroversielle. Man kan derfor hevde at disse prinsippene ivaretar rasjonalitet og argumentasjonskravene knyttet objektiv sannhet, sosial riktighet og subjektiv oppriktighet. På denne måten blir prosedyrer som ivaretar disse rettighetsverdiene et funksjonelt t rammeverk for å søke konsensus

gjennom en diskurs som også tar hensyn til argumentenes moralske aspekt ("logic of justification").

7.3 EU og legitimitet knyttet til forfatningspatriotisme:

Gjennom å utforme en politisk kultur innenfor rammene av formelle / konstitusjonelle prosedyrer, hvor borgernes rettigheter, så vel som fellesskapets interesser blir ivaretatt på en valid, effektiv og fremfor alt rettferdig måte kan det altså være mulig å svekke det følelsesmessige båndet mellom demos og ethnos. Slike prosedyrer gir rom for ulike kulturelle grupper til å respektere beslutningene som fattes, fordi man til tross for uenighet knyttet til sak er enig om spillereglene for hvordan beslutningsprosessen skal skje. Dette må også antas å gjelde innenfor et utvidet EU område med til dels strukturelt sammenfallende kulturelle og økonomiske skillelinjer. Gjennom slike prosedyrer kan det derfor være mulig å styrke forutsetningen knyttet til "solidaritet mellom fremmede". Dette fordi den folkelige lojalitet innenfor det flernasjonale territorium vris fra forestillingen om et nasjonalt kulturfellesskap mot de formelle / konstitusjonelle prosedyrene. *Fremtidens utfordringer* i forhold til et EU som ønsker å bygge sin legitimitet på ideen om et postnasjonalt demokrati basert på forfatningspatriotisme forutsetter derfor at aktørene makter å utvikle et konstitusjonelt rammeverk som på en valid og effektiv måte sikrer og fremmer forhold knyttet til privat og offentlig autonomi. Med hensyn til offentlig autonomi har denne oppgaven vurdert formelle prosedyrer og politiske praksiser innenfor EUs formelle offentlighet som ivaretar og fremmer forhold knyttet til åpenhet, transperens, deltakelse, ansvarlighet, validitet og effektiv saksgang innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk. I forhold til privat autonomi har oppgaven vurdert forhold knyttet til individets offentlige og private autonomi. Med hensyn til sistnevnte kategori er det fokusert på individorienterte minoritetsrettigheter, og minoritetsrettigheter knyttet til grupper med en felles kulturell forestilling om en nasjonal identitet. La meg punktvis oppsummere hovedpunktene fra kapitel 5 og 6:

- 1 Oppgaven har vist at *åpenhet* og *transperens* er absolutte kriterier for å i møtekomme krav knyttet til ansvarlighet. Dette fordi åpenhet og transperens stimulerer til økt offentlig diskurs innenfor den formelle og uformelle offentlighet, og derigjennom styrker den vertikale og horisontale kontrollfunksjon. Oppgaven har imidlertid vist at dagens praksiser som omhandler åpenhet ikke er tilstrekkelige for å fremme større grad av demokratisk kontroll. Begrensningene som spesielt er knyttet til medlemsstatenes veto i forhold til offentliggjøring av dokumenter bidrar i for stor grad til å gjøre disse prinsippene til et "symbol" uten reelt innhold. Arbeidet med å gjøre møter og dokumenter mer åpent og tilgjengelig for offentligheten må derfor fortsette, og da med spesielt fokus på den intergovernmentale rådsstrukturen. I tillegg bør det rettes betydelig fokus mot komitologi tatt i betraktning den store innflytelsen dette systemet har med hensyn til politikkutforming, vedtak og implementering. I tillegg bør arbeidet med å *forenkle* EUs regelverk fortsette, da en slik forenkling vil bidra til å gjøre systemet mer transparent med hensyn til rammebetingelsene for beslutningsprosessene innenfor og mellom nasjonale og overnasjonale offentligheter med beslutningsmyndighet. Et mer transparent rammeverk vil kunne fremme forutsetningene knyttet til den kommunikative handlingslogikk, og derigjennom også effektivisere de nasjonale implementeringsprosessene. Indirekte kan en forenkling også ha klare fordeler i forhold til å stimulere den politiske diskurs innenfor EUs uformelle offentlighet. Betydelig grad av interinstitusjonell deliberasjon mellom Kommisjonen, Rådet og EU-parlamentet bør muliggjøre en slik forenkling.
- 2 Institusjonelle mekanismer som sikrer gjennomføringen av en *utvidet fellesskapsmetode* (hvor også (europeiske) politiske partier inngår) kan bidra til å konsolidere og utvide en politisk kultur, hvor man konsulterer berørte parter. På denne måten kan en utvidet fellesskapsmetode bidra til at opinionsdannelsen i større grad blir reflektert i forhold til viljesdannelsen innenfor den formelle offentlighet. Dette fordi innflytelsen fra europeiske og nasjonale interesseorganisasjoner, regionale og lokale folkevalgte vil styrkes. For å unngå

kooperingsproblemet er det imidlertid nødvendig at aktive konsultasjoner vis-à-vis EUs uformelle offentlighet forbeholdes politikutformingen i Kommisjonen, mens lovgivningsprosessen i EU-parlamentet med fordel kan skje gjennom en tettere dialog med lokale og nasjonale folkevalgte organer. Dette vil kunne styrke beslutningsprosessene i EU-parlamentet med hensyn til legitimitet og demokratisk tyngde. En utvidet fellesskapsmetode vil også fremme validiteten på Kommisjonens saksforslag, da forslagene i større grad vil gjenspeile de behov og interesser som virkelig eksisterer. Dette vil i seg selv kunne styrke systemets direkte legitimitet. Metoden vil også kunne bidra til å effektivisere den formelle beslutningsprosess i Unionsrådet og EU-parlamentet, da saksforslagene fra Kommisjonen vil fremstå som mindre kontroversielle. Dette betyr igjen at implementeringen i det enkelte medlemsland vil kunne gå raskere. Styrket innflytelse og innsikt fra EUs uformelle offentlighet kan i tillegg stimulere til økt folkelig mobilisering – noe som i seg selv kan bidra til å presse frem større grad av åpenhet innad i EUs beslutningsstruktur. Større innflytelse i forhold til aktører som ivaretar lokale behov vil i tillegg kunne føre til at regionale og lokale interesseorganisasjoner, samt det enkelte individ i større grad forholder seg til EU som en mer relevant beslutningsenhet enn det nasjonale beslutningsnivå. Dette kan igjen bidra til at EU i større grad oppfattes som en beslutningsstruktur basert på en politisk rettighetskultur – noe som igjen vil kunne ha positive konsekvenser med hensyn til å styrke en postnasjonal identitet og lojalitet.

- 3 Oppgaven har dessuten vist at prosedyrer og praksiser knyttet til *veto og konsensus* femmer deliberasjon gjennom å fungere som insentiv for felles anstrengelser med hensyn til å finne løsninger som virker overbevisende, og lar seg rettferdiggjøre overfor for alle berørte parter. Å endre valgprosedyrene i Det europeiske råd, samt praksisen i Unionsrådet til fordel for kvalifisert flertall kan bidra til økt fragmentering medlemslandene mellom. Idealet om likeverdige parter vil kunne svekkes samtidig som indirekte tvang og økt bruk av ”side-payment” forbeholdt flyktige strategiske støttespillere vil kunne tilta i omfang. Dette vil igjen ha negative konsekvenser i forhold til å treffe de mest valide og

framtidrettede beslutninger innenfor rammene av hva som er objektivt sant, normativt riktig og subjektivt oppriktig. I lys av de institusjonelle demokrati-problemene som i dag er knyttet til EUs beslutningsstruktur, kombinert med Unionens store innflytelse på borgernes hverdagsliv har oppgaven derfor argumentert for at hovedlinjene for europeisk integrasjon bør fortsette å skje i et organ hvor det er tilnærmet konsensus partene imellom. Denne regelen bør fortsette å gjelde så lenge Unionen *ikke* befinner seg innenfor de definisjonsmessige grensene av en politisk føderasjon. Til tross for at praksisen knyttet til "side-payment" gir rom for den strategiske handlingslogikk, så bidrar mekanismen samtidig til å kompensere for interesser som oppfattes å være av fundamental nasjonal verdi. Dagens praksis kan derfor rettferdiggjøres utfra en rimelighetsstandard med hensyn til hva som er riktig og rettferdig likeverdige parter mellom ("logic of justification"). En videreføring av denne praksisen er viktig, da den synes å utgjøre et viktig fundament for EUs frivillige integrasjon.

- 4 Økt bruk av *kvalifisert flertall* i Unionsrådet vil på den annen side være en nødvendig forutsetning for å opprettholde denne institusjonen som tilstrekkelig beslutningsdyktig etter utvidelsen mot øst. Å foreta avstemning så snart dette er mulig er likevel et dårlig forslag, da det utelukkende vil fremme en politisk kultur basert på den strategiske handlingslogikk. Dette vil som sagt kunne gi grobunn for unødig mye frustrasjon, og over tid kunne svekke legitimiteten innad i medlemslandene. Praksisen med å søke konsensus bør derfor videreføres også her, men innenfor rimelighetens grenser. Dette betyr i praksis at kvalifisert flertall i Unionsrådet kun bør brukes i forhold til grundig gjennomarbeide (postdeliberative) argumenter. Beslutninger basert på kvalifisert flertall bør altså kun representere en mulighet, og ikke en praksis.
- 5 Av andre institusjonelle praksiser som fremmer en politisk kultur basert på den kommunikative handlingslogikk, så har vi dessuten sett at *formannskapsrollen* og *troikaen* fremstår som verdifulle lærings og sosialiseringsarenaer. Gjennom økt involvering og innflytelse ansvarliggjøres medlemslandene regjeringer i

forhold til overnasjonale fellesinteresser. Denne ansvarliggjøringen synes å ha positiv effekt i forhold til endring av nasjonale regjeringers persepsjon og lojalitet vis-a-vis overnasjonale EU-interesser. På denne måten fremmes en politisk diskurs som er mer i samsvar med hva som er objektivt sant, normativt riktig og subjektivt oppriktig. Dette på bekostning av hva som tilsynelatende synes strategisk opportunt utfra et nasjonalt ståsted.

- 6 Til tross for at *EU-parlamentet* kun har veto innenfor søyle 1, så har oppgaven vist at konsultasjonsprosedyren sikrer EU-parlamentet en viss innflytelse også i forhold til politikkområder som ligger utenfor søyle 1. For å fremme en deliberasjonsprosess som i større grad lar seg rettferdiggjøre i henhold til "logic of justification" er det imidlertid nødvendig at medbestemmelsesprosedyren utvides til å gjelde flere politikkområder. Spesielt bør medbestemmelsesprosedyren styrkes i forhold til søyle 3 (politi og justis), da dette er politikkområder som berører EUs borgere direkte. Å knytte nasjonale parlamenter opp til beslutningsprosessene i EU-parlamentet vil kunne tilføre beslutningsprosessene større grad av legitimitet og demokratisk tyngde. Innføring av tverrnasjonale valglister ved valg av representanter til EU-parlamentet synes også å være et godt initiativ, da dette over tid vil kunne bidra til å fremme en europeisk politisk debatt, og derigjennom styrke EUs uformelle offentlighet generelt. Dette kan ha direkte positive konsekvenser med hensyn til å styrke EU-parlamentet som en mer legitim og demokratisk beslutningsstruktur. Å effektivisere beslutningsprosessen gjennom å delegerer deler av EUs sekundærlovgivning til Kommisjonen vil derimot forsterke det demokratiske underskudd. Dette fordi Kommisjonens folkelig mandat er meget svakt. Forslaget om at Kommisjonen bør bli politisk ansvarlig overfor EU-parlamentet og Det europeiske råd i fellesskap er ikke optimalt, men likevel det mest realistiske utfra dagens situasjon. Større grad av likestilling mellom Rådet og EU-parlamentet på dette felt vil uansett bidra til å styrke Kommisjonens legitimitet som overnasjonalt organ. Dette fordi Kommisjonen (som ivaretaker av fellesinteressen) utnevnes via de to mest sentrale legitimitetskanalene som i dag tross alt fins.

Dette vil bidra til å styrke balansen mellom EU-parlamentet og Rådet vektet mot en utøvende overnasjonal myndighet (Kommissjonen). En slik endring vil bidra til å synliggjøre ansvarsforholdet i en Union bestående av borgere, stater og en overnasjonal felles interesse.

- 7 Oppgaven har vist at ekspertbasert deliberasjon i komiteer er svært utbrett innenfor alle fasene av EUs ”policy cycle”. Den store styrken til *komitologi* er at dette systemet i motsetning til EU-byråene ikke er apolitiske. *Komitologi* tar stilling til normative aspekter som kan ha betydning for det enkelte medlemsland. På denne måten evner *komitologi* å tilrettelegge for politikk, samtidig som det evner å ta hensyn til den internasjonale pluralismen i forhold til implementeringsstadiet. Denne form for deliberasjon representerer derfor et verdifullt bidrag med hensyn til å finne optimale løsninger på problemstillinger som utfra mangfoldet av nasjonale ståsted er forbundet med politisk risiko. Ekspertbasert deliberasjon innenfor *komitologi* forutsetter ”logic of justification”, noe som medfører at det er argumentenes gyldighet i henhold til den kommunikative handlingslogikk som oftest er bestemmende for utfallet (ikke ”voting” eller ”bargaining”). Svakheten er at dette meget omfattende systemet synes å undergrave den demokratiske kontroll. Til tross for at de relasjonelle dynamikkene innad i *komitologi* synes å medføre at medlemsstatenes relative makt underordnes sakens reelle innhold og validitet er det likevel nødvendig med formelle prosedyrer som sikrer integriteten til den ekspertisen som benyttes. Dette er nødvendig for å styrke troverdigheten vis-a-vis den uformelle offentlighet. I denne sammenheng er det hensiktsmessig å publisere de råd som er brukt, hvem som har gitt rådet og hvilke alternativer som eventuelt forelå. Styrket innflytelse fra den uformelle offentlighet gjennom en utvidet fellesskapsmetode kan dessuten bidra til å gjøre denne del av offentligheten mer kompetent til å stille spørsmålstegn med innholdet og uavhengigheten til den ekspertisen som gir råd. På sikt kan dette bidra til å styrke den vertikale ansvarlighet. Med hensyn til *Komitologikomiteene* så bidrar disse til å opprettholde medlemsstatenes kontroll over implementeringsprosessen, men bidrar samtidig til å gjøre denne funksjonen mer uoversiktlig med hensyn til

innsyn og ansvarsforhold. En mer eksklusiv avgrensning i forhold til denne funksjonen (eksempelvis til Kommissjonen) vil kunne bidra til å gjøre systemet mer åpent, transparent vis-a-vis Unionens borgere. En slik utvikling forutsetter imidlertid at den utøvende myndighet er under politisk kontroll av en lovgivende myndighet som er representativ for borgerne innenfor territoriet. Siden det i dag (strengt tatt) ikke finns en slikt representativt organ er det neppe realistisk at en slik avgrensning vil kunne skje med det første. I lys av EU-parlamentets medbestemmelse innenfor søyle 1 – kombinert med at det er EUs eneste folkevalgte organ, så synes likevel ikke dagens komitologi-bestemmelse i forhold til implementeringsstadiet å være tilfredsstillende. EF-traktatens artikkel 202 bør derfor endres slik at EU-parlamentets kontrollfunksjon styrkes, og muligens på sikt likestilles med Rådet.

- 8 Med hensyn til forhold som omhandler *privat autonomi*, så har vi sett at et vesentlig aspekt ved forfatningspatriotisme er å imøtekomme kulturell forskjellighet innenfor rammene av individets rettigheter. I denne sammenheng fremstår EU-Charteret som en forløper og mulig fundamentet for en fremtidig EU-konstitusjon. Av Charterets forord går det klart fram at dokumentet er inspirert av en rettighetstankegang med individet i sentrum innenfor en flerkulturell kontekst. Charteret markerer dermed et skifte i overordnet fokus for EUs fremtidige integrasjonsprosess. Et skifte fra en prosess basert på økonomiske premisser til i større grad å fokusere på rettigheter for borgerne. Det markerer med andre ord et skifte fra resultater i tråd med "logic of consequences" til i større grad å vektlegge verdier og rettigheter som lar seg rettferdiggjøre i henhold til "logic of justification". Dokumentet inneholder bestemmelser om individets sivile, politiske, sosiale og økonomiske rettigheter. Disse bestemmelsene bidrar til å konsolidere gjeldende rett, samtidig som å tydeliggjøre Unionens verdigrunnlag. Et *verdigrunnlag* hvor kjernen er demokrati og menneskerettigheter. Dette kombinert med prosessene som ledet fram til dokumentet, har tilført dokumentet en betydelig symbolsk og moralsk slagkraft. Totalt utgjør dette et betydelig potensial for å fremme en politisk kultur basert på

en rettighetstankegang, hvor folks identitet og tilhørende lojalitet imøtekommer ideen om forfatningspatriotisme. Mulige svakheter ved Charteret er knyttet til artiklene 51 og 52(2). Teoretisk kan disse bidra til å svekke innholdet i Charteret som overordnet lov innenfor EU. Gjennom sanksjonsmulighetene som ligger i TEUs artikkel 7, har Charteret likevel et potensiale som vil kunne gi det større realpolitisk tyngde enn andre tilsvarende dokumenter som omhandler forhold knyttet til fundamentale menneskeretter. Charterets vern om *individets private autonomi* synes betydelig ivaretatt både gjennom Charteret, og eksisterende regelverk. Utfordringene er særlig knyttet til *individets offentlige autonomi*. For i større grad å kunne fremme denne del av individets rettigheter er det nødvendig at søylestrukturen bygges ned gjennom å utvide EU-parlamentets kompetanse.

7.4 Konklusjon:

Med hensyn til oppgavens problemstilling, så har vi sett at EUs beslutningsstruktur, og prosessene innenfor disse kan tilføres større grad av direkte legitimitet og demokratisk tyngde gjennom å institusjonalisere en politisk kultur innenfor rammene av formelle / konstitusjonelle prosedyrer, hvor forhold knyttet til privat og offentlig autonomi i størst mulig grad ivaretas innenfor rammene av den kommunikative handlingslogikk. Det er med andre ord idealene knyttet til den diskursteoretiske varianten av deliberativt demokrati som her bør være ”oppskriften” for hvordan dette prinsipielt bør gjøres. Slike prosedyrer vil forplikte alle parter i henhold til en felles standard, og derigjennom kunne etablere grunnlaget for en postnasjonal identitet og lojalitet. En realisering av folkesuverenitet innenfor modellens rammer forutsetter et nært samspill mellom EUs uformelle og formelle offentlighet. Det er gjennom en prosess basert på institusjonalisert deliberasjon mellom organer med beslutningsmyndighet, hvor den politiske diskurs også omfatter opinionsdannelsen innenfor den uformelle offentlighet at viljesdannelse transformeres til legitime beslutninger. Oppgaven har vist at det eksisterer betydelig grad av institusjonalisert deliberasjon mellom nevnt organer. For å imøtekomme kravet til en sterk offentlighet er utfordringene særlig knyttet til å utforme prosedyrer som i større grad sikrer at viljesdannelsen reflekterer opinionsdannelsen innenfor den uformelle offentlighet.

Her er det fortsatt betydelige utfordringer. I tillegg til stor variasjon i språk, et relativt svakt overnasjonalt sivilsamfunn, ”mangel” på felles europeiske media, så møter modellen midlertidige utfordringer i det strukturelle sammenfall som synes å eksistere med hensyn til kulturelle og økonomiske skillelinjer mellom øst og vest. Selv om dette er faktorer som i liten grad er direkte belyst i denne oppgaven, så synes denne del av hovedpremisset (se kapittel 3) likevel å være svekket gjennom det fokus som eksempelvis er knyttet til større grad av åpenhet vis-a-vis den uformelle offentlighet, forenkling av EUs regelverk, forslaget om å innføre tverrnasjonale valglistene, mekanismene som inngår i en utvidet fellesskapsmetode, samt antagelsen om at økonomisk ulikhet vil ha forholdsvis kort tidsbegrenset relevans. *Hovedutfordringene* med hensyn til den formelle offentlighet er særlig knyttet til den intergovernmentale rådsstrukturen. Denne har en utstrakt politisk kultur preget av mangel på åpenhet, og et omfattende behov for å kontrollere beslutningsprosessene. Det er derfor nødvendig med fortsatt fokus på forhold som fremmer større grad av åpenhet innad i Rådet, gradvis nedbygging av søylestrukturen gjennom større innflytelse til EU-parlamentet, styrket samarbeid i form av aktive konsultasjoner og høringer vis-a-vis EUs uformelle offentlighet og nasjonale folkevalgte organer, samt bedre kontroll med komitologi. I de reformprosessene som pågår synes disse forhold å ha stort fokus. Momentumet i disse prosessene bør på sikt styrke sannsynligheten for å oppnå de nødvendige resultater med hensyn til å imøtekomme betingelsene til en sterk offentlighet – og derigjennom også betingelsene til idealmodellen. Totalt sett vil dette kunne *svekke* oppgavens hovedpremiss om at EU mangler formelle prosedyrer og politiske praksiser som på en tilstrekkelig måte ivaretar forhold knyttet til privat og offentlig autonomi. Slike prosedyrer vil kunne inngå som funksjonelle deler i et konstitusjonelt rammeverk, og derigjennom imøtekomme forutsetningene til det postnasjonale demokrati. For å styrke den folkelige lojalitet synes det dessuten nødvendig at EU i tillegg til å definere sitt verdigrunnlag også evner å utvikle – og kommunisere en overordnet visjon om hva som er *målet* med EU. En slik klargjøring kan bidra til å gjøre borgerne bedre i stand til å forstå hva slags politisk prosjekt EU virkelig er. EUs verdigrunnlag synes klart definert gjennom EU-

Charteret. Det som gjenstår er å definere den *overordnede visjon* – en definisjonsmessig klargjøring av den institusjonelle beslutningsstruktur.

Litteraturliste:

Armstrong, Kenneth A. (2001): "Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping the Gaps?". I Joerges, Christian; Mény, Yves og J.H.H. Weiler (red.): *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Jean Monnet Working Paper*, nr. 6/01.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011601.html>

Cini, Michelle (1996): "*The European Commission. Leadership, organization and culture in the EU administration*". Manchester: Manchester University Press.

"Charter of Fundamental Rights of the European Union" (2000): Offisiell tekst som vedlegg i Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John Erik og Menéndez, Augustín José (red.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*. Oslo: ARENA Report, nr. 8, 2001.

De Europæiske Fællesskabers Tidende (2001): Nr. L145 af 31/05/2001 s. 0043 – 0048: "EUROPAPARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EF) Nr. 1049 / 2001 af 30 maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentet, Rådets og Kommisjonen dokumenter".

Den Europæiske Union, Amsterdam-traktaten (1997): "Om ændring af traktaten om den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af de Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter". Luxemburg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

"*Den Europæiske Union: under stadig udvidelse*" (2001): Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

"*Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*" (2003): (CONV 850 / 03): The European Convention. The Secreteriat, Brussel.
<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850,en03.pdf>

"Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union" (2000): (CHARTÉ 4473/00): Offisiell tekst som vedlegg i Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John Erik og Menéndez, Augustín José (red.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*. Oslo: ARENA Report, nr. 8, 2001.

Egeberg, Morten (1999): *Forelesning* ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 10 februar.

Egeberg, Morten (1999b): *Forelesninger* ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 17 og 24 mars.

Egeberg, Morten (2002): *Forelesning* ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 11 september.

Eriksen, Erik Oddvar (1999): "The Question of Deliberative Supernationalism in the EU". Oslo: *ARENA Working Paper*, nr. 4.

Eriksen, Erik Oddvar (1999b): "Towards a logic of justification – on the possibility of post-national solidarity" i M. Egeberg og P. Lægveid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavia University Press 1999.

Eriksen, Erik Oddvar (2001): "Why a Charter of Fundamental Human Rights?" kapittel 2 i Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John Erik og Menéndez, Augustín José (red.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*. Oslo: *ARENA Report*, nr. 8.

Eriksen, Erik Oddvar (2001): "Styring uten demokrati i EU?". *Aftenposten* 15. oktober.

Eriksen, Erik Oddvar (2001b): "Democratic or technocratic governance?". I Joerges, Christian; Mény, Yves og J.H.H. Weiler (red.): *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Jean Monnet Working Paper*, nr. 6/01.

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011201.html>

Eriksen, Erik Oddvar (2002): "Is governance enough? A critical assessment of The White Paper on European governance". Paper prepared for the Conference of Europeanists, *The Council of European Studies*, in Chicago March 14-16. Konferansepaper.

Eriksen, Erik Oddvar og Fossum, John Erik (2000): "The EU and Post-National Legitimacy". Oslo: *ARENA Working Paper*, nr. 26.

Eriksen, Erik Oddvar og Fossum John Erik (2001): "Democracy through strong publics in the European Union?" Oslo: *ARENA Working Paper*, nr.16.

Eriksen, Trond Berg; Tranøy, Knut Erik og Fløistad, Guttorm. (1985) "*Filosofi og vitenskap, fra antikken til vår egen tid*". Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø, s.132-142.

Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle (1997): "Conceptualising Politics: Strategic and Communicative Action?" *Scandinavian Political Studies*, 20, 3.

Eriksen, Erik Oddvar. og Weigård, Jarle (1998): "Deliberasjon og demokrati" kapittel 3 i Midgaard, Knut. og Rasch, Bjørn Erik (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Fagbokforlaget, Bergen.

Eriksen, Erik Oddvar og Weigård, Jarle (1999): ”*Kommunikativ handling og deliberativt demokrati, Jurgen Habermas` teori om politikk og samfunn*”. Fagbokforlaget, Bergen.

“Erklæringer knyttet til Maastricht traktatens sluttakt” (1999): I *Den Europæiske Union, Traktatsamling*: Konsolidert udgave, bind 1, del 1. Luxemburg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer. (Erklæring nr. 17).

Europakommisjonen (2002): IP/02/1802: ”Kommissionen foreslår en radikal forenkling af den måde, EU fungerer på”. *Commission Press Room*.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1802|0|R 12.02.03

Europakommisjonen (2002): IP/02/1865: “Commission adopts new proposals to reform European Governance”. *Commission Press Room*.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1865|0|R 12.02.03

Europakommisjonen (2003): IP/03/214: ”Commission launches major initiative to simplify and streamline EU legislation”. *Commission Press Room*.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/=03/214|0|R 15.02.03

Europakommisjonen (2003): MEMO/03/23: “Summary of the treaty of Nice”. *Commission Press Room*.
http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc 31.01.03

Europakommisjonen (2000): SPEECH/00/20: “Romano Prodi President of the European Commission public access to documents – IGC European Parliament Brussels, January 26th 2000”. *Commission Press Room*.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/20 29.03.03

Europakommisjonen (2002): SPEECH/02/615: ”Romano Prodi President of the European Commission The European Union`s new institutional structure European Parliament Brussels, 5 December 2002”. *Commission Press Room*.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/61 12.02.03

”*European Governance a White Paper*” (2001): Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fischer, Joschka. (2000) “*From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of integration*”. Tale av Joschka Fischer ved Humboldt universitetet i Berlin.
http://www.german-embassy.org.uk/speech_of_foreign_minister_fis.html 11/27/00

Fossum, John Erik (2000): ”Constitution-making in the European Union” kapitel 6 i Eriksen, Erik Oddvar og Fossum, John Erik (red.): *Democracy in the European Union - Integration through deliberation?* Routledge, London and New York.

Fossum, John Erik (2001): ”The European Charter. Between Deep Diversity and Constitutional Patriotism?” kapitel 10 i Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John Erik og

Menéndez, Agustín José (red.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*. Oslo: ARENA Report, nr. 8.

Fraser, Nancy (1992): "Rethinking the public sphere. A contribution to the critique of actually existing democracy". Kapittel 5 i Calhoun, C. (red.) *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Græger, Nina (1994): "Demokratisk legitimering i Den europeiske union". Kapittel 2 i Græger, Nina og Løken, Kjersti (red.): *En Union for alle? – om demokrati, identitet og legitimitet i EU*. Oslo: PRIO Report, nr. 3.

Græger, Nina (1994b): "Åpenhet – veien til et mer legitimt EU?". Kapittel 5 i Græger, Nina og Løken, Kjersti (red.): *En Union for alle? – om demokrati, identitet og legitimitet i EU*. Oslo: PRIO Report, nr. 3.

Haas, Ernst B. (1964): "*Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organisation*". Stanford, California: Stanford University Press, s. 76-85.

Habermas, Jürgen (1997): "Det sivile samfunn og rettsstaten" kapittel 2 i Kalleberg, Ragnvald (red.): *Jürgen Habermas Kraften i de bedre argumenter*. Ad Notam Gyldendal, Oslo 1999.

Habermas, Jürgen. (2001): "Why Europe needs a constitution". *New left Review*, 11. September – October 2001.

<http://www.newleftreview.net/NLR24501.shtml>

19.02.02

Heriter, Adrienne (2001): "The White Paper on European Governance: A response to Shifting Weights in Inter-institutional Decision-Making". I Joerges, Christian; Mény, Yves og J.H.H. Weiler (red.): *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Jean Monnet Working Paper*, nr. 6/01. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011301.html>

Heyes-Renshaw, Fiona og Wallace, Helen (1997): "*The Council of Ministers*". New York: St. Martin`s Press.

Hix, Simon. (1999): "*The Political System of the European Union*". London: Macmillan, s.137.

Joerges, Christian (2001): "“Economic order” – “technical realization” – “the hour of the executive”: some legal historical observations on the Commission White Paper on European Governance". I Joerges, Christian; Mény, Yves og J.H.H. Weiler (red.): *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Jean Monnet Working Paper*, nr. 6/01.

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012201.html>

Joerges, Christian og Neyer, Jürgen (1997): "Transforming Strategic interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector". *Journal of European Public Policy*, nr. 4. (s. 609-25).

Kerremans, Bart (1996): "Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union", *Governance*, nr. 9. (s. 217-240).

Knutsen, Bjørn Olav. (1998): *Forelesning* ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 9 mars.

Kohler-Kock, Beate (2001): "The Commission White Paper and the Improvement of European Governance". I Joerges, Christian; Mény, Yves og J.H.H. Weiler (red.): *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Jean Monnet Working Paper*, nr. 6/01.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012101.html>

Løken, Kjersti (1994): "Unionsborgerskapet – nye rettigheter", kapitel 4 i Græger, Nina og Løken, Kjersti (red.): *En Union for alle? – om demokrati, identitet og legitimitet i EU. Oslo: PRIO Report*, nr. 3.

Magnette, Paul (2001): "European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?". I Joerges, Christian; Mény, Yves og J.H.H. Weiler (red.): *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Jean Monnet Working Pape*, nr. 6/01.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010901.html>

Mazey, Sonia og Richardson, Jeremy.J. (1996): "The logic of Organisation: Interest Groups". I J. Richardson (red.): *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge.

Menéndez, Augustín José (2001): "Chartering Europe" kapitel 1. i Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John Erik og Menéndez, Augustín José (red.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*. Oslo: ARENA Report No 8.

Midgaard, Knut (1998): "Overnasjonalitet og demokrati" kapitel 17 i Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Fagbokforlaget, Bergen.

Mikkelsen, M. (1991): "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Rappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC". *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 20, nr.1, s.1-22.

Milward, Alan S. (1992): "*The European Rescue of the Nation-state*". London, Routledge, kapitel 1.

Moravcsik, Andrew. (1993): "Preferences and Power in the European Community" A Liberal Intergovernmentalism Approach", *Journal of Common Market Studies*, nr.31, s. 473-521.

Møse, Erik (2002): "*Menneskerettigheter*": Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.

Olsen, Johan P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics". *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, nr. 3, s. 247-271.

"On the future of the European Union" (2001): European Council meeting in Laeken – December 14 and 15, 2001: Presidency conclusions and Laeken declaration / Europe Information Service: Vedlegg i *European report*, nr. 2645, 2001.

"Protocol on the enlargement of the European Union" (2001): I *European Union, Treaty of Nice: Amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

Rasch, Bjørn Erik (1998): "Innledning" kapitel 1 i Midgaard, Knut og Rasch, Bjørn Erik (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Fagbokforlaget, Bergen.

Rokkan, Stein (1987): *Stat, Nasjon, Klasse: Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 293-295

Schaefer, Guenther F. (1996): "Committees in the EC Policy Process. A First Step Towards Developing a Conceptual Framework". I Pedler, Robin H. og Schaefer, Guenther F. (red.): *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Schlesinger, Philip (2003): "The Babel of Europe? An Essay on Network and Communicative Spaces". Oslo: *ARENA Working Paper*, nr. 22.

Schønlaug, Justus (2001): "Drafting Europe's Value Foundation: Deliberation and Arm-Twisting in Formulating the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights" kap. 6. i Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John Erik og Menéndez, Augustín José (red.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*. Oslo: *ARENA Report*, nr. 8.

Steinberg, Phillip (2001): "Agencies, Co-Regulation and Comitology – and what about politics? A critical appraisal of the Commission's White Paper on Governance". I Joerges, Christian; Mény, Yves og J.H.H. Weiler (red.): *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. *Jean Monnet Working Paper*, nr. 6/01.

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012901.html>

“Substantive amendments” (2001): I *European Union, Treaty of Nice. Amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

Sæter, Martin (1994): ”*Det europeiske fellesskap. Institusjoner og politikk*”. Universitetsforlaget, Oslo.

Sæter, Martin (1998): ”*Comprehensive Neo-functionalism. Bridging Realism and Liberalism in the Study of European Integration*”. Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.

Sølvberg, Erik (1990): ”*Politisk idèhistorie*”. 2 utgave, Aschehoug, s. 46-50.

”Traktat om den Europæiske Union” (1999): I *Den Europæiske Union, Traktatsamling*: Konsolidert udgave, bind 1, del 1. Luxemburg: Kontoret for De Europæiske Fellesskabers Officielle Publikationer.

”Traktat om opprettelse af det Europæiske Fellesskab” (1999): I *Den Europæiske Union, Traktatsamling*: Konsolidert udgave, bind 1, del 1. Luxemburg: Kontoret for De Europæiske Fellesskabers Officielle Publikationer.

”*Verdenserklæringen om menneskerettighetene*” (1948): De Forente Nasjoners informasjonskontor for de nordiske land, København.

Width, Henrik (2001): ”EUs forsøk på mer åpenhet“. *Aftenposten* 27. april.

Williams, Shirley (1991): ”Sovereignty and Accountability in the European Community”, i Keohane, Robert O. og Hoffmann, Stanley (red.): *The New European Community*. Oxford Westview Press, (s. 155-176).

Yin, Robert K. (1994): ”*Case Study Research. Design and Methods*”. Thousand Oaks, Sage Publications. London og New Delhi.

Østerud, Øyvind (1992): ”*Statsvitenskap*”. Oslo: Universitetsforlaget, s. 142-144.

Østerud, Øyvind (1994): ”*Hva er nasjonalisme?*”. Oslo: Universitetsforlaget, kapitel 9.

Østerud, Øyvind (1999) ”Den postnasjonale utfordringen. Mellom globalisert makt og nasjonalt demokrati”. *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 4, s 285:296.

