

# **EUROPAS POLITISKE ORDEN I ENDRING**

Morten Egeberg, professor og faglig leder ved ARENA, Universitetet i Oslo

5 pages

ISSN: 1503-3724

© Agder University College, 2003

Servicebox 422, N-4604 Kristiansand

Design: Agder University College

Cover and binding: Agder University College

Typesetting and printing: Agder University College

Europa er på mange måter et "tett samfunn". I en utvidet europeisk union (EU) vil det være ca. 450 millioner innbyggere innenfor et forholdsvis begrenset geografisk område. Kontakten over grensene er, og har ofte vært, betydelig når det gjelder handel, vitenskap, kunst, kultur, turisme og sosiale bånd. Det ett land foretar seg får således lett ringvirkninger i omkringliggende land. En eller annen form for politisk organisering av forholdet mellom de europeiske land er derfor nødvendig, både for å regulere den daglige samhandlingen og for å sivilisere løsningen av de konfliktene som gjerne oppstår i slike "tette samfunn".

Siden Wien-kongressen i 1814-15 har de europeiske stater organisert forholdet mellom seg gjennom et økende antall mellomstatlige konferanser og organisasjoner. I dag har noen av disse et ganske bredt virkefelt, for eksempel FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE) og Nordisk Ministerråd. De fleste er imidlertid svært spesialisert, slik som for eksempel den europeiske transportministerkonferanse. Samlet sett står det store antallet mellomstatlige organisasjoner for en betydelig lovregulering og standardsetting i det internasjonale samfunn, for eksempel innenfor handel, transport, miljøvern og energiområdet. Det karakteristiske for denne typen politisk organisering er dels at den, som regel, kun bygger på *samarbeid mellom regjeringer* som forutsettes å representere nasjonale interesser, dels at den forutsetter *enstemmighet* mellom partene. Borgerne i de enkelte medlemslandene er dermed representert primært utfra at de er hjemmehørende et bestemt territorium (dvs. nasjonalstat), ikke utfra sine ideologiske eller yrkesmessige tilhørigheter.

EU representerer en "eksperimentering" med en kvalitativt ny form for organisering av det europeiske statssystemet. De institusjonelle byggeklossene ligner riktignok dem vi finner i mange medlemsland, ikke minst i forbundsrepublikken Tyskland, men reist på det europeiske nivå representerer de en klar nyskaping: Til forskjell fra tradisjonelle internasjonale organisasjoner har EU, for det første, etter hvert opparbeidet seg noe i retning av en *generell kompetanse*, dvs. at det er knapt mulig å peke på et saksfelt eller samfunnsområde der EU ikke involverer seg i mer eller mindre grad. Det er neppe tilfeldig at kanskje de mest nasjonalstats-sensitive oppgavene; mynt-, justis-, politi- og forsvarssamarbeid, representerer den siste tilveksten i oppgaveporteføljen.

For det andre er EU nyskapende gjennom sitt *institusjonelle mangfold*. Mens mellomstatlige organisasjoner vanligvis bare har et besluttende/"lovgivende" organ (med sekretariat) bestående av representanter for medlemslandenes regjeringer, utviklet EU allerede i sin spede begynnelse som kull- og ståunion også et eget regjeringsslignende organ og embetsverk (Kommisjonen) med initierende og utøvende myndighet. EUs lovgivende organ, Unionsrådet (med "tradisjonell" regjeringsrepresentasjon) har måttet dele mye av budsjett- og

lovgivningsmakten med Europaparlamentet, som er direkte valgt fra 1979. Således synes EU å være i ferd med å utvikle et tokammersystem med likhetstrekk med det vi finner i en føderalstat som Tyskland: I Rådet er "del-statene" som sådanne representert gjennom sine respektive regjeringer, mens i parlamentet er representantene direkte valgt av innbyggerne. Slik institusjonell differensiering innebærer at tradisjonell tautrekking mellom nasjonalstater som vi finner i EUs råd og andre internasjonale organisasjoner suppleres med *politikk mellom institusjoner*; altså mellom, for eksempel, utøvende og lovgivende makt(er), slik vi kjenner det fra nasjonale systemer. Det politiske mønsteret blir selvfølgelig enda mer sammensatt hvis vi også inkluderer andre EU-institusjoner, som domstolen, sentralbanken, ombudsmannen, regionalkomiteen og det økonomiske og sosiale råd.

Det tredje trekket som bryter med den tradisjonelle måten å organisere det internasjonale samfunn på kommer til uttrykk ved *EU-institusjonenes interne oppbygning*. Både i Kommissjonen, Parlamentet og Rådet aksepteres ulike former for *flertallsbeslutninger*. Rådet, som i sin oppbygning altså har mange fellestrekk med tradisjonelle mellomstatlige organisasjoner, krever fortsatt enstemmighet på enkelte områder, som for eksempel skattespørsmål og den felles utenrikspolitikk. Kommissjonens organisering ligner departementsordningen i medlemsstatene, dvs. at arbeidet deles inn etter sektor eller funksjon, som for eksempel landbruk, energi og transport, miljø, utdanning og kultur, justis, utenriks og budsjett. Politikk innenfor Kommissjonen er således i stor grad *politikk innenfor og mellom ulike sektorer*, slik vi kjenner det fra nasjonale regjeringsapparater. Slik organisering gjør Kommissjonen til et naturlig mål for interessegrupper, så vel økonomiske som ideelle, som ser sine interesser berørt av det som foregår innenfor "sine" respektive departementsområder. Kommissjonens betydning som politikk-utformer har stimulert nasjonale interessegrupper til å slutte seg sammen i europeiske forbund. Slike forbund ønskes velkommen av Kommissjonen som "sosiale partnere" som kan tilføre etterspurt ekspertise på bestemte saksfelter, men også bidra til å legitimere Kommissjonens utspill før disse når Parlamentet og Rådet. De fleste europeiske sammenslutninger av nasjonale interessegrupper sliter med store interne koordineringsproblemer, men lykkes i noen grad i å utforme felles standpunkter ovenfor EUs institusjoner. Bedrifter og enkeltpersoner kan dermed inngå i koalisjoner *på tvers av nasjonale grenser* og utenom sine egne regjeringer i saker der de finner dette formålstjenlig.

Europaparlamentets rett til medbestemmelse i EUs lovgivningsprosess, samt EUs brede oppgaveportefølje, har gjort parlamentet mer attraktivt for de politiske partiene. Parlamentets interne organisering, som, for eksempel, plasseringen av representantene etter partifamilie snarere enn etter nasjonalitet og økonomiske fordeler for partier som slutter seg sammen på

tvers av nasjonsgrenser, kan ha bidratt til den store betydningen transnasjonale partigrupper har i parlamentet i dag. Voteringene følger i hovedsak *den politiske høyre-venstre-dimensjonen*, ikke nasjonale grenser. I likhet med nasjonale interesseorganisasjoner får således også nasjonale politiske partier, gjennom sine europeiske sammenslutninger, en ekstra kanal utenom sine respektive regjeringer.

Utviklingen i EU er særlig interessant fordi den på en grunnleggende måte utfordrer Europas politiske orden slik vi kjenner den fra slutten av 1600-tallet. Kjernen i denne orden har vært at samarbeid og konflikt har vært organisert *langs* territorielle/nasjonalstatlige grenser. Nasjonale interesser og nasjonal identitet er fortsatt svært viktig, og dette kommer i EU til uttrykk ved den sentrale rollen som Rådet (Det europeiske råd og Unionsrådet) spiller. Institusjoner som Kommissjonen og Europaparlamentet organiserer imidlertid inn også andre samarbeids- og konfliktmønstre; mønstre som går *på tvers* av nasjonale grenser, for eksempel langs institusjonelle, sektorielle og ideologiske linjer. I motsetning til i tradisjonelle mellomstatlige organisasjoner kan således innbyggerne bli representert ikke bare i kraft av å tilhøre et bestemt land, men også i egenskap av, for eksempel, ideologisk eller yrkesmessig tilhørighet, eller tilhørighet til Europa. Vi ser altså fremveksten av et mer sammensatt politisk system på europeisk nivå som har flere fellestrekk med nasjonale politiske systemer enn med mellomstatlige organisasjoner. Styrbarheten av et utvidet EU og den demokratiske kvaliteten står på Konventets –"den grunnlovgivende forsamlings"- dagsorden.