

DEMOKRATI I EUROPA

SMÅ DEMOKRATIER OG ØKENDE INTERNASJONALISERING



INNLEDNING

Demokratiet i Europa strekker seg tilbake til antikkens Hellas. Helt siden Platons og Sokrates bøker om folkestyre, medbestemmelse og borgerrettigheter, har fordelingen av politisk makt og samfunnsorden vært diskutert og videreutviklet.

Det 20. århundret har av mange blitt kalt demokratiets århundre. Til tross for to verdenskriger, kald krig og et delt Europa, utviklet landene i Europa seg til de moderne demokratiske statene vi kjenner i dag.

I vårt århundre er det nye demokratiske utfordringer. En stadig mer internasjonal verden utfordrer det tradisjonelle demokratiet i ett og ett land. Globale spørsmål som klima, handel og større internasjonale avtaler krever nye metoder og måter å utøve politikk på. I tillegg er det fremdeles utfordringer med å sikre sivile rettigheter, menneskerettighetene, og forhindre krig og konflikter. De siste årene har vi også sett en nedgang i antall demokratier, og en synkende andel av verdens befolkning bor i dag i demokratiske stater. For Norge, som er et lite land med en åpen økonomi, er et trygt og avtalebasert internasjonalt samfunn i norsk interesse.

I dette heftet skal vi se hvordan Europa etter den andre verdenskrig har forsøkt å

svare på disse spørsmålene gjennom en utvidet internasjonal integrerings- og demokratiseringsprosess. Fremveksten av internasjonale organisasjoner som EU, Europarådet, OSSE og andre har bidratt til å trygge demokratiet. Hvordan fungerer disse, og hva er Norges plass i alt dette?



▶ Ønsker du å lese mer kan du gå inn på nettsiden www.ieuropa.no

EUROPA ETTER 1945: **FRA KRIG TIL FRED OG SAMARBEID**

Da den andre verdenskrig var over i 1945 lå Europa i ruiner. To storkriger på 40 år hadde krevd enorme ressurser og utallige menneskeliv. Med stadig kraftigere våpen, og spesielt den trusselen de nye atomvåpnene representerte, ville en ny storkrig vært katastrofal.

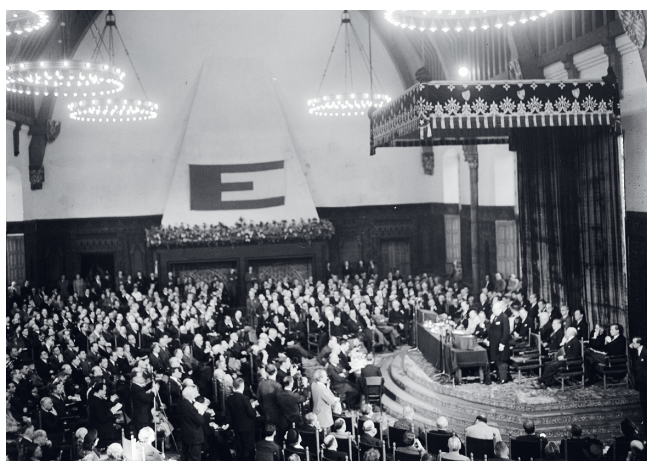
Krigene hadde kommet som et resultat av stormaktspill mellom europeiske stater, og nå måtte Europa også forholde seg til de fremvoksende supermaktene USA og Sovjetunionen. Med kontinentet delt mellom seierherrene fra andre verdenskrig, og plassert geografisk mellom disse, var man avhengig av en ny internasjonal orden. Det var som svar på disse utfordringene at stadig flere land og statsledere fremmet planer om gjensidig forpliktende avtaler og samarbeid på tvers av europeiske land som en vei til varig fred. Avtalene skulle knytte landene sammen politisk og økonomisk, mens nøytrale internasjonale organisasjoner skulle sørge for at avtalene ble overholdt.

► **EUROPAKONGRESSEN 1948**

Et viktig skritt for demokratiseringen av Europa fant sted i Haag i 1948, og ble senere kjent som Europakongressen, eller Haagkongressen. Kongressen ble innledet med en åpningstale av Storbritannias tidligere statsminister Winston Churchill. Han snakket om viktigheten av europeisk samarbeid for å beskytte befolkningene og motvirke fremtidige konflikter.



Winston Churchill og Frankrikes statsminister Paul Ramadier under Europakongressen. Copyright: (c) Haags Gemeentearchief.



Kongressen samlet delegater fra hele Europa til byen Haag i Nederland. Foto: Snickers / Anefo.



shutterstock.com

På kongressen diskuterte statsledere, akademikere, fagforeningsledere og diplomater hvordan Europa skulle hindre en ny krig i å bryte ut og hvordan man skulle beskytte menneskerettighetene. Etter hvert ble de enige om at det var behov for en eller flere organisasjoner på tvers av landene som kunne forsvare og overholde disse verdiene.

Resultatet av kongressen ble Haag-erklæringen. Erklæringen fastslo prinsippene og målene for det nye Europarådet, inkludert beskyttelse av menneskerettighetene, og fremme demokrati og samarbeid mellom medlemslandene. Det var denne erklæringen som la grunnlaget for opprettelsen av Europarådet året etter, organisasjonen bak Den europeiske menneskerettskonvensjon og Den europeiske menneskerettsdomstolen. Europabevegelsen ble også stiftet som følge av Haag-kongressen.

Mange av forslagene fra kongressen førte senere til opprettelsen av Den europeiske kull- og stålunionen, forløperen til det vi i dag kjenner som *Den europeiske union*.



I Haag møttes også en delegasjon på 12 representanter fra Norge, deriblant forfatter og dikter Arnulf Øverland, som året etter stiftet Europabevegelsen i Norge. Foto fra Nasjonalbiblioteket.

► Videre i dette heftet skal vi se på disse to organisasjonene, både hvordan de er bygget opp og hvordan de jobber.

EUROPARÅDET

Europarådet ble grunnlagt 5. mai 1949, som en organisasjon med det formål å fremme samarbeid og beskyttelse av menneskerettighetene, demokrati og rettsstatsprinsipper i Europa.

Europarådets første ti medlemsland var Belgia, Danmark, Frankrike, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Norge, Storbritannia og Sverige. I dag har Europarådet 46 medlemsland, og inkluderer de fleste europeiske stater.

Europarådet spiller en viktig rolle i å fremme demokratiske verdier og institusjoner. Organisasjonen arbeider for å styrke demokratisk deltakelse, fremme ytringsfrihet og pressefrihet, bekjempe diskriminering og fremme likestilling.

Europarådets parlamentariske forsamling samler medlemmer fra de nasjonale parlamentene for å diskutere og utarbeide politiske resolusjoner. Her kommer de frem til en felles tekst landene forplikter seg til å følge. I tillegg til forsamlingen møtes også medlemslandenes utenriksministre en gang i året i det som kalles ministerkomiteen.

En av Europarådets viktigste oppgaver var utviklingen av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) i 1950. I 1959 opprettet Europarådet også den Europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som dømmer i saker der stater er innklaget for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjon. Det er for eksempel nedfelt forbud mot dødsstraff i konvensjonen, og avskaffelse av dødsstraff er ett av vilkårene for medlemskap i Europarådet.

I tillegg har Europarådet også vært engasjert i ulike samarbeidsområder, blant annet kultur, utdanning, helse, miljøvern og kampen mot korrupsjon og økonomisk hvitvasking. Organisasjonen fungerer som en plattform for dialog og samarbeid mellom medlemslandene for å finne felles løsninger på felles utfordringer.

Europarådets konvensjoner

- Den europeiske menneskerettskonvensjon
- Kulturkonvensjonen, som tar sikte på å utvikle nasjonale bidrag til den felles kulturarven
- Den europeiske sosialpakten, som har som formål å gjennomføre like sosiale rettigheter i Europa
- Konvensjonen for sosial trygghet
- Konvensjonen for bekjempelse av terrorisme
- Konvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter
- Konvensjonen om forebygging av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner



DEN EUROPEISKE UNION (EU)

For mange er EU best kjent som en union av europeiske medlemsland, med et overnasjonalt lovverk og institusjoner som gjør at medlemsstatene kan samarbeide om blant annet handel, politikk, utdanning og landbruk. Men dagens EU er mye mer enn dette. Unionen omfatter i dag 27 land med 450 millioner innbyggere, med formål om å stå som en internasjonal garantist for menneskerettigheter, demokrati, og fred.

▶ BAKGRUNN OG HISTORIE

Ett av forslagene for hvordan man skulle oppnå varig fred, var å gjøre Europas økonomier gjensidig avhengige av hverandre. Historisk sett har motivasjonen for krig vært å sikre seg land, naturressurser og rikdom. Påfølgende kom ideen om at man kunne forhindre krig ved å gjøre krig til et økonomisk og politisk tapsprosjekt.

Under en tale i Paris 9. mai 1950, presenterte Frankrikes utenriksminister Robert Schuman en løsning på hvordan dette kunne la seg gjøre. Flere av Frankrikes ministre hadde deltatt på Europakongressen i 1948, og den franske regjeringen ønsket et mer forpliktende handels- og økonomibasert samarbeid enn det Europarådet la til grunn.

Schuman la frem planen om å opprette en europeisk kull- og stålunion, som skulle sørge for felles kontroll over produksjonen av kull og stål i Europa. Hvorfor det ble akkurat kull og stål som ble inkludert i samarbeidet skyldtes først og fremst at dette var helt avgjørende for å lage ammunisjon og krigsmateriell. Når man var nødt til å samarbeide om disse ressursene, kunne man unngå opprust-

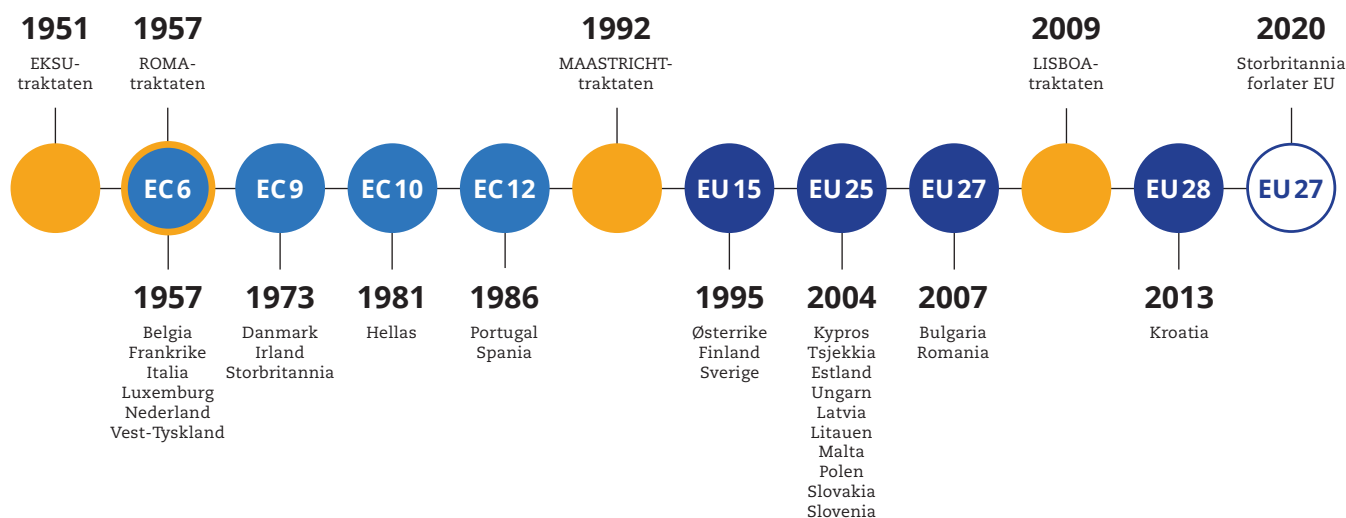
ningen og våpenkappløpet fra tidligere, og dermed sikre fred og stabilitet i regionen.

Schumans tale markerte begynnelsen på det vi i dag kjenner som EU. De første landene som signerte deklarasjonen var Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Vest-Tyskland og det var disse som senere grunnla Den europeiske kull- og stålunionen (EKSU) i 1951.

EKSU ble raskt en suksess og landene ønsket å utvide samarbeidet til andre områder innen handel og økonomi. Allerede i 1957 kom Roma-traktaten som offisielt utvidet EKSU til Det europeiske økonomiske fellesskapet (EEC) - forløperen til dagens EU. Det var i etterkant av denne traktaten at samarbeidet virkelig skjøt fart.

EU har gjennomgått flere store utvidelser siden etableringen. Først med Storbritannia, Danmark og Irland i 1973, så Spania, Portugal og Hellas i løpet av 80-tallet, og Finland, Sverige og Østerrike i 1995. 10 nye land ble medlemmer i det vi kaller «den store øst-utvidelsen» i 2004. De foreløpige siste medlemslandene er Bulgaria og Romania i 2007 og Kroatia i 2013.

TIDSLINJE



TRAKTATER OG UTVIDELSER

Den europeiske union er bygget på store avtaler kalt traktater, som alle medlemsland må undertegne for å bli medlem. Etter hvert som unionen har utviklet og utvidet samarbeidet til stadig flere land, har også disse traktatene blitt utvidet slik medlemslandene

ønsker. For at en traktat skal bli vedtatt må alle EUs medlemsland være enige. I tillegg til EKSU og Roma-traktaten er de viktigste Maastricht-traktaten (1992) som etablerte det EU-systemet vi kjenner i dag, og Lisboa-traktaten (2009), som fordypet EU-samarbeidet ytterligere.

EU har formelle krav til de landene som ønsker å bli medlem. Disse kalles Københavnkriteriene:

- Søkerlandet må ha stabile institusjoner som sikrer demokrati, menneskerettigheter samt respekt for og beskyttelse av minoriteter.
- Ha en fungerende markedsøkonomi og evne til å møte konkurransepress og markedskravene i unionen.
- Ha evne og vilje til å etterleve pliktene som følger med medlemskap, inkludert tilslutning til målene om politisk, økonomisk og monetær union.

Land som oppfyller disse kravene, vil kunne søke medlemskap og bli tatt opp i unionen.

EU har hatt stor betydning for stabilitet og fred i Europa. Unionen har bidratt til å bygge en felles europeisk identitet, fremme demokrati og menneskerettigheter, og et hjemmemarked har skapt stabil økonomisk vekst for medlemslandene. EUs fredsarbeid i Europa førte til at organisasjonen mottok Nobels fredspris i 2012.

Gjennom dette samarbeidet har EU demonstrert en handlekraft uten sidestykke i møte med utfordringer på tvers av landegrensener, i alt fra å sikre tilgang på vaksiner og hindre spredning av Covid-19, til å gå foran med den mest ambisiøse klimapolitikken og konkrete løsninger på hvordan man skal nå målene i Paris-avtalen.

DEMOKRATISK SYSTEM

EU er en union av mange små og noen mellomstore demokratiske land. For at dette skal fungere må det finnes demokratiske institusjoner og en maktfordeling som sørger for at alle blir representert og inkludert i utviklingen av nye lover.

EUs politiske system har vokst frem over tid. Det som startet som et rent økonomisk samarbeid er i dag en integrert politisk og juridisk organisasjon. Formålet med institusjonene er å gjøre utviklingen av lover og regler åpen og rettferdig. Dagens institusjoner og maktfordeling ble formalisert gjennom Lisboa-traktaten, og inkluderer Kommisjonen, Europaparlamentet, Rådet og EU-domstolen. EU er et traktatfestet statsforbund, eller en konføderasjon, som betyr et samarbeid mellom suverene stater.

▶ EUROPAKOMMISJONEN

Europakommisjonen er EUs utøvende og kontrollerende organ. Kommisjonen bistår med å forme EUs overordnede strategi, foreslå utkast til nye direktiv, og setter EUs politikk og vedtak ut i livet. Kommisjonen har en rolle som ligner på den regjeringen og departementene har i medlemslandene. Kommisjonen er et kontrollerende organ da den også påser at medlemslandene gjennomfører EU-lovgivning, og sørger for at regelverket etterleveres. Kommisjonen består av én Europakommissær fra hvert av medlemslandene, men disse representerer ikke sine egne land og skal ikke ta instruks fra egne regjeringer. Kommissærene står politisk ansvarlig overfor

Subsidiaritetsprinsippet / Nærhetsprinsippet:

EU er et samarbeid mellom suverene stater. Siden disse statene har eget lovverk på de fleste områder, er det kun saker som er viktige eller relevant for unionen som helhet det blir laget direktiv og forordninger for. Det vil si, at hvis et problem eller en utfordring kan løses på et lavere nivå, vil ikke EU lage lovverk for det, men henvise videre til medlemslandene som bør behandle lovforslaget.



shutterstock.com

Europaparlamentet, og hele kommisjonen kan avsettes av parlamentet. Ved manglende tillit til kommisjonen, kommisjonspresidenten eller EUs utenriksminister kan parlamentet fremme mistillitsforslag, på samme måte som Stortinget kan overfor ministre eller regjeringen.

Det er Kommisjonen som utarbeider selve tekstene i direktivene. Dette kan komme som krav fra både medlemslandene, Europaparlamentet, eller folket gjennom såkalte borgerinitiativ, hvor et forslag støttet av 1 million av EUs innbyggere blir behandlet. Kommisjonen utarbeider lovforslag som skal gjelde hele unionen under noe som kalles subsidiaritetsprinsippet, også kalt nærhetsprinsippet.

► EUROPAPARLAMENTET

Den første, og største, av de to lovgivende forsamlingene i EU er Europaparlamentet.

Europaparlamentet ledes av en president og er EUs direkte folkevalgte organ med til sammen 720 representanter fra medlemslandene. Hvor mange representanter som kommer fra hvert land avhenger av innbyggertall, med et minimum på 6 representanter for de minste landene. Disse blir valgt av EUs innbyggere hvert 5. år. Valgene organiseres som nasjonale valg i hvert EU-land, der kandidatene stiller i nasjonale partier, etter medlemsstatenes egne valgeregler.

Representantene som blir valgt inn i Europaparlamentet organiserer seg deretter i parti-

grupper etter politisk ideologi, og på tvers av landegrenser. Disse koalisjonene kan kalles partier i parlamentet.

Parlamentet utgjør, sammen med Rådet for den Europeiske Union, EUs lovgivende organ. For at et lovforslag skal gå gjennom må både parlamentet og Rådet stemme for. Det er også parlamentet som utnevner Europakommisjonens president, og godkjenner EUs budsjett.

Sammen med ønsket om å gjøre EU mer demokratisk, har deres makt og forvaltningsoppgaver økt betraktelig med årene. Valg til Europaparlamentet er verdens nest største demokratiske begivenhet. Kun valg til det indiske parlamentet inviterer flere velgere til valgurnene.

► RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION/MINISTERRÅDET

I Rådet for den Europeiske union, oftest kalt Rådet, møtes representanter fra medlemslandenes nasjonale regjeringer. Rådet har ansvar for å koordinere politikk mellom medlemslandene og samarbeide med EU-institusjonene. Basert på fagområde, møtes de aktuelle ministrene fra medlemslandene for å ta politiske beslutninger. For eksempel vil klimaministrene møte i klimasaker, eller landbruksministrene om landbruksaker. Ministerrådet utgjør sammen med Parlamentet EUs to lovgivende organer. Forslagene til Rådet kommer fra Europakommisjonen, hvor forslaget først forbehandles i en av Rådets arbeidsgrupper.



shutterstock.com

Forslag drøftes deretter av de faste representantenes komité for så å bli behandlet av Rådet, hvor ministrene stemmer. Når ministerrådet fatter vedtak er det som regel med kvalifisert flertall. Det kreves enstemmighet ved spesielt sensitive beslutninger, slik som utenrikspolitiske spørsmål, EUs finanser og opptak av nye medlemsland.

Kvalifisert flertall:

Omtrent 80 prosent av alle vedtak fattes med kvalifisert flertall. For at forslaget skal gå gjennom må to kriterier fylles:

- 55 prosent av medlemslandene i EU må stemme for
- Disse må representere 65 prosent av innbyggerne i EU

Kvalifisert flertall brukes for å sikre forankring i befolkningen: de store landene representerer flere innbyggere, men må alliere seg med små for å få nok stemmer.

Et lovforslag blir kun vedtatt hvis både Europaparlamentet og Rådet stemmer for. Hvis det er uenighet mellom de to kan lovforslaget reforhandles opptil tre ganger. Hvis det fremdeles er uenighet, faller forslaget.

▶ EU-DOMSTOLEN

EU-domstolen har primært som oppgave å avsi dommer med bakgrunn i EU-retten. Som oftest er det Kommisjonen som fører sakene her, men alle EU-borgere og medlemsland har rettighet og mulighet til å gå til sak. Dette er en del av rettsikkerheten i Europa. Avsagte dommer her blir en del av EUs offisielle rettsakter, og har dermed påvirkning på fremtidig tolkning av lovverket.

Domstolen består av 27 dommere, og 11 generaladvokater. De 27 dommerne nomineres fra hvert sitt medlemsland, og blir offisielt utnevnt av de andre medlemslandene i fellesskap. De 11 generaladvokatene utnevnes på bakgrunn av juridisk kompetanse. Disse skal innstille på vedtak til domstolen, og skal være uavhengige representanter for selve lovverket, heller enn et medlemsland eller institusjon.

NORGES Plass i Europa

Norge deltar aktivt i flere initiativ for samarbeid og handel i Europa. Vi er part i mer enn 100 internasjonale avtaler, organisasjoner og konvensjoner. Som en liten og åpen økonomi er Norge avhengig av at internasjonale avtaler og spilleregler blir fulgt.

► EØS-AVTALEN = EU + NORGE, LIECHTENSTEIN OG ISLAND

EØS står for Det Europeiske økonomiske samarbeidsområdet, og Norge er knyttet til dette gjennom EØS-avtalen. Avtalen gjør land som er medlem av organisasjonen European Free Trade Association (EFTA) til en del av EUs indre marked på lik linje med medlemslandene. EFTA omfatter i dag Norge, Island, Liechtenstein og Sveits, men Sveits har ikke undertegnet EØS-avtalen.

EØS-avtalen har stor betydning for Norge. Gjennom avtalen forplikter Norge seg til å ta inn i norsk lovverk alle relevante direktiv fra EU som påvirker EUs felles marked og de fire friheter: fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. Siden den trådte i kraft 1. januar 1994 har nordmenn kunnet benytte seg av rettighetene dette medfører, for eksempel ved å studere ved europeiske universiteter, flytte eller ta seg arbeid hvor som helst i Europa, starte opp egen bedrift, eller kjøpe eiendom.

Du kan lese mer om hva EØS-avtalen innebærer i vårt hefte *EØS-avtalen. Hvordan fungerer den? Hva betyr avtalen for Norge?*

► HVIS NORGE VAR EU-MEDLEM

Norge er medlem av Europarådet, men ikke av EU. Vi må likevel følge det aller meste av EUs lovverk gjennom EØS-avtalen.

Den største forskjellen EØS-avtalen utgjør fremfor EU-medlemskap for Norge, er at vi i dag er med i felleskapet, men får ikke være med å bestemme hvordan dette fellesskapet skal fungere. For å kunne benytte oss av rettighetene nevnt over og ta del i EUs indre marked, må vi innlemme regelverket og følge de politiske beslutningene som vedtas i EU. Vi får derimot ikke adgang til å foreslå, forme eller vedta dem da vi ikke har møterett eller stemmerett i EUs organer.

Medlemskap vil dermed bety at Norge får delta i EUs beslutningsprosesser. For eksempel ville politikere fra norske partier kunne stille til valg og representere Norge i Europa-parlamentet, der politikere fra alle EU-land vedtar felles politikk. Vi kunne også hatt representanter fra regjeringen i rådet, EUs andre lovgivende organ, og oppnevnt en dommer til domstolen. Norge ville også fått en egen kommissær i Kommisjonen.

Norge er i europeisk sammenheng omtrent midt på treet i befolkningsstørrelse. I befolkning er 8 av EUs medlemsland mindre enn Norge, 4 er like store, og 15 er større. Det er derimot i de fleste sammenhenger ikke stemmetall og størrelse som er viktigst for å ivareta sine nasjonale interesser. Det viktigste er som oftest å være til stede og delta i forhandlingene.

Hvis Norge var EU-medlem

Alle EUs medlemsland får:

- En minister i ministerrådet
- En kommissær i Kommisjonen
- En dommer til domstolen

Norge ville også fått 14-15 representanter i Europaparlamentet, som Danmark og Finland har.

Vi ville også fått norske eksperter, fagpersoner og saksbehandlere i kommisjonen. Videre ville Norge fått delta på mange av EUs sosiale programmer vi ikke er en del av nå, og kunne til og med fått offisielle EU-kontor eller tilsyn plassert i norske byer.

Det er også mye arbeid som gjøres i ulike utvalg og komiteer, hvor norske eksperter og politikere kunne deltatt aktivt, istedenfor å måtte vente på ferdig behandling av direktiver og forordninger uten mulighet til å kunne påvirke.

Til slutt ville Norge hatt større frihet når det gjelder innføring av EU-lover. I dag er vi forpliktet til å adoptere direktiv slik de allerede er fremforhandlet, uten oss. Hadde vi vært medlem, kunne vi påberopt oss særlige nasjonale hensyn under arbeidet med EU-direktiver og blitt tatt hensyn til på lik linje med andre medlemsland. Dette ville i praksis gitt Norge et større handlingsrom enn det vi har i EØS.

Vil du lære mer om Norges forhold til EU og resten av Europa? Nettsiden www.ieuropa.no er en kunnskapsressurs for alle som har interesse for hva som skjer i Europa, og er spesielt rettet mot studenter og elever i videregående skole. Her kan du lese om hvordan Europa har utviklet seg de siste hundre årene, hvordan EU fungerer som politisk system og hvordan Norge forholder seg til våre europeiske naboer. I tillegg finner du nyheter og aktuelle historier om blant annet studie- og jobbmuligheter, forbrukerrettigheter og kultur og reise.

Du finner oss på:



/ieuropano



post@ieuropa.no



Hftet er utgitt av Europabevegelsen med støtte fra Utenriksdepartementet. Opplag: 7500 - 12.2023 Design: Gjerholm

IEUROPA
www.ieuropa.no



Europabevegelsen
www.europabevegelsen.no