

# **Europaforskning**

**Europas demokratiske eksperiment og  
institusjonenes evne til læring, nytenkning og  
omstilling**

**Innspill fra en utredningsgruppe nedsatt av Norges  
forskningsråd**

 **Norges forskningsråd**

© **Norges forskningsråd 2005**

Norges forskningsråd  
Postboks 2700 St. Hanshaugen  
0131 OSLO  
Telefon: 22 03 70 00  
Telefaks: 22 03 70 01  
bibliotek@forskningsradet.no  
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:  
[www.forskningsradet.no/publikasjoner](http://www.forskningsradet.no/publikasjoner)

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Grafisk design omslag:  
Foto/ill. omslagsside:  
Trykk: Norges forskningsråds trykkeri, Oslo  
Opplag: 150

Oslo, september 2005  
ISBN trykt utgave 82-12-02211-0  
evt. ISBN elektronisk utgave (pdf) 82-12-02257-9  
evt. ISSN (for serier)

# ***Europas demokratiske eksperiment og institusjonenes evne til læring, nytenkning og omstilling***

## **Innspill til Norges forskningsråd om en større satsing på forskning om europeiske endringsprosesser**

Oslo, 15.08.05

Johan P. Olsen (*leder*)  
Stein Kuhnle

Sverre Lodgaard  
Inger Johanne Sand

Ragnar Lie (*sekretær*)

### ***Fra mandatet:***

*”Som et ledd i oppfølgingen av St.meld.nr.20 (2004-2005) ”Vilje til forskning” (Forskningsmeldingen), nedsettes en arbeidsgruppe som bes gi innspill på feltet ”Europa”, jf Forskningsmeldingens omtale av ”Europa” som én blant flere av de ”sentrale samfunnsutfordringene forskningsmiljøene og offentlig sektor står overfor” (s. 109).*

*Arbeidsgruppen bes ta utgangspunkt i Forskningsmeldingen, og utarbeide et innspill til Forskningsrådet om en satsing på dette feltet. Innspillet forutsettes å presentere forslag om problemstillinger og temaer som bør følges opp med forskning, og bør inneholde forslag til organisering av satsingen. Gruppen bes også anslå aktuell finansiell ramme. Gruppen står fritt til å ta opp andre forhold som kan være relevante.”*

## Innhold:

<b>Sammendrag</b>	
<b>Innspill om en større satsing på europaforskning</b> .....	1
<b>Tre grunner til en større satsing</b> .....	2
Kunnskapsbehov	2
Temaet er forskbart	3
Norske miljøer kan bidra	3
<b>Faglig fokus, problemstillinger og temaområder</b> .....	4
Demokrati og innovasjon	4
Politiseringen av EU	5
Spennende forskningsmuligheter	6
Prioriterte temaområder	8
<i>Fremveksten av en europeisk administrativ orden</i>	9
<i>Konstitusjonalisering og rettsliggjøring</i>	10
<i>Parlamentarisering, partibygging og interesserepresentasjon</i>	11
<i>Borgerne, det sivile samfunn og offentlig debatt</i>	12
<i>Politikkområders vekst og fall</i>	13
Det utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske feltet	14
Velferdspolitikken	15
Et europeisk forskningsområde og et europeisk område for høyere utdanning	15
<b>Omfang og organisering</b> .....	16
Omfang og finansiering	16
Organisering	17

## Sammendrag

Som en oppfølging av Forskningsmeldingens prioritering av ”Europa som en sentral utfordring”, foreslås med dette at Norges forskningsråd etablerer en større satsing på europaforskning. Med ”europaforskning” menes her: *forskning om europeiske endringsprosesser med vekt på framveksten av EU som et politisk-administrativt, legalt forankret styringsnivå. Med utgangspunkt i samspillet mellom det europeiske, nasjonale og globale nivået vektlegges forskning om de demokratiske institusjonenes og den offentlige sektorens evne til læring, innovasjon og fornyelse.*

Uavhengig av tilknytningsform ligger det sterke norske interesser i den politiske og institusjonelle utviklingen i EU. En styrking av kunnskapsgrunnlaget på området vil ha stor praktisk nytte, samtidig som den skaper gode muligheter for faglig begreps- og teoriutvikling og innovasjon. Norske forskningsmiljøer har også kompetanse til å bidra i den internasjonale forskningsfronten.

En forskningssatsing om endringsprosesser i Europa må omfatte flere fag, ulike teoritradisjoner, metodologiske innfallsvinkler og bruk av ulike typer data. Satsingen må imidlertid holdes sammen gjennom et felles fokus på fremveksten av, og virkemåten til, et institusjonalisert europeisk styringssystem som omfatter flere styringsnivåer, og som har flere delvis autonome maktsentra og nettverk med offentlige og private aktører.

Forskningsoppgavenes omfang, kompleksitet og internasjonale karakter tilsier en satsing av betydelig størrelse og med en tidshorison på 10 år. Oppgavene tilsier også en samordning av innsatsen gjennom et nettverk av forskningsgrupper som alle må holde høyt faglig nivå og samarbeide med ledende internasjonal forskningsmiljøer.

'Europaforskning' innenfor denne rammen vil særlig omfatte forskningstradisjoner som: demokratiteori, institusjonell teori, internasjonal og europeisk rett, politisk sosiologi, internasjonal politikk, integrasjonsteori, komparativ politikk og politisk økonomi.

# *Europas demokratiske eksperiment og institusjonenes evne til læring, nytenkning og omstilling*

## **Innspill om en større satsing på europaforskning**

Arbeidsgruppen konkluderer med å anbefale at Norges forskningsråd, som en oppfølging av Forskningsmeldingens prioritering av ”Europa som en sentral utfordring”, går inn for en større satsing på forskning om europeiske endringsprosesser. Gruppen fremhever spesielt den offentlige sektorens og de demokratiske institusjonenes fornyelsesevne i en skiftende europeisk og global omverden. Utgangspunktet er fremveksten av et nytt rettslig basert politisk-administrativt styringsnivå i Europa. Siktemålet er å gi mer kunnskap og en bedre teoretisk forståelse av denne fremveksten, gjennom hvilke prosesser den skjer og med hvilke konsekvenser.

Europa, og først og fremst den Europeiske Union, har de siste femti årene vært gjennom et storstilt eksperiment i politisk organisering og styring. Antallet medlemsland i EU har økt, den politiske dagsorden er utvidet og europeiske institusjoner er blitt utviklet og styrket. På den ene siden kan denne utviklingen ses som fremvekst av en ny politisk orden i Europa, en orden som allerede er blitt en inspirasjon og et forbilde for samarbeid i andre verdensdeler. På den andre siden er Europa i en brytningstid, en periode med betydelig institusjonell forvirring og søking etter ”det gode styresett”. Det er uklart hvilke resultater integrasjonsprosessene vil ha og hvilken rolle EU vil få regionalt og globalt.

Det europeiske samarbeidet ble satt i gang for å løse praktiske og politiske problemer europeere sto overfor etter en ødeleggende krig. Hovedvekten ble lagt på økonomisk samarbeid, med et uttalt fredspolitisk siktemål. Men etter hvert som markedsbyggingen er blitt supplert med en politisk union (Maastricht 1992), er det også blitt reist grunnleggende spørsmål om demokratiets virkemåte, kvalitet og utviklingsretning. Folkelig misnøye med Unionens ”demokratiske underskudd” og krav om bedre institusjonelle betingelser for innsyn, deltakelse og innflytelse er blitt en viktig faktor for EUs utvikling, noe som blant annet kom til uttrykk i det franske og nederlandske ”nei” til *Traktaten om en konstitusjon for Europa*.

Fremveksten av den Europeiske Union kan ses som en innovativ institusjonell respons på et stort endringspress, hvor globale, europeiske, nasjonale og lokale forandringer og avhengighetsforhold stiller krav om at demokratiets institusjoner kontinuerlig og raskt forholder seg til skiftende omgivelser. Samtidig er EU selv en endringsfaktor av rang som skaper nye handlingsbetingelser og omstillingsbehov for offentlige og private aktører både i og utenfor Unionen.

Som et lite land med åpen økonomi og kultur har Norge alltid vært sterkt påvirket av endringer i internasjonale rammebetingelser, og det har vært en betydelig import av ideer og institusjoner. Det europeiske samarbeidet er likevel av en annen karakter fordi det er mer omfattende og mer effektivt rettslig forankret enn det som hittil har

vært tilfelle for internasjonalt samarbeid. Hverdagen for enkeltindivider, organisasjoner, næringsliv og offentlig politikk og forvaltning påvirkes stadig mer av det som bestemmes i EU. Norge er en aktiv deltaker i samarbeidet, blant annet gjennom EØS-avtalen, Schengen-samarbeidet, øremerking av styrker for deltakelse i EU-ledede fredsoperasjoner, forskning og utdanning og flere andre samarbeidsordninger og nettverk. Norge er også blitt en betydelig finansiell bidragsyter. Det er dessuten liten tvil om at de løsninger som utvikles i EU vil få betydning for Norge, uavhengig av landets tilknytningsform.

I de neste delene av dette innspillet gis det først tre grunner til at Norges forskningsråd bør foreta en større satsing for å styrke kunnskapsgrunnlaget om europeiske endringsprosesser. Deretter fremmer gruppen forslag om faglig fokus og prioriterte temaområder og forslag om satsingens omfang, finansiering og organisasjon. Forsknings-oppgavenes omfang, kompleksitet og internasjonale karakter tilsier en satsing av en betydelig størrelse og med lang tidshorison. Oppgavene tilsier også en samordnet innsats med samarbeid mellom flere forskningsgrupper, som alle må holde høyt faglig nivå og være integrerte i nettverk av internasjonalt ledende forskere.

### **Tre grunner til en større satsing**

Gruppen tar utgangspunkt i at det finnes et stort samfunnsmessig behov for kunnskap om europeiske endringsprosesser. Det ligger sterke norske interesser i den politiske og institusjonelle utviklingen i EU, og det finnes bred politisk enighet om å satse på en styrking av norsk forskningskompetanse om europeisk samarbeid. Gruppen slår i tillegg fast at forskning kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag, og at norske forskningsmiljøer kan gi viktige bidrag.

**KUNNSKAPSBEHOV.** I Norge har man tradisjonelt hatt sterk tro på at forskningsbasert kunnskap er nyttig når samfunnet står overfor store endringsprosesser og omstillingsbehov. Denne troen bekreftes i Forskningsmeldingen, Norges forskningsråds uttalelse om meldingen, innstillingen fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Stortinget og den etterfølgende debatten i Stortinget (16. juni 2005). I Forskningsmeldingens kapittel om fornyelse av offentlig sektor betegnes Europa som én av fire sentrale samfunnsutfordringer. Europas betydning for det norske samfunnet nevnes 26 ganger, ”europeisk” 89 ganger og EU 184 ganger. Den Europeiske Union ses som et virkemiddel i norsk forskningspolitikk, særlig knyttet til kvalitetsheving og internasjonalisering (Fm s. 47). Samtidig fremheves Europa som et prioritert forskningstema. Kirke, utdannings- og forskningskomiteen understreker også behovet for å stimulere evnen til innovasjon i både offentlig og privat sektor. Komiteen ønsker bedre kunnskap om hvordan omstillingsprosesser kan og bør foregå for å møte fremtidige utfordringer. Den ønsker bedre kunnskap for politikktutforming og for å stimulere en kritisk og åpen samfunnsdebatt, også av verdimessig karakter. Stortingsdebatten viser i tillegg at det er bred oppslutning om hovedlinjene og prioriteringene i meldingen.

Et *utvidet* EU med økende grad av heterogenitet øker dessuten behovet for et fornyet og forbedret kunnskapsgrunnlag. Som det sies i Forskningsmeldingen, kan ingen med sikkerhet si hvordan EU vil fungere med 25 eller flere medlemmer, eller hvilke institusjonelle reformer som må til for at Unionen skal kunne sikres en rimelig grad av effektivitet og demokrati. Gruppen er enig i dette synspunktet og mener i tillegg at

kunnskapsbehovet om europeiske endringsprosesser har økt ytterligere som følge av den krisefølelse som finnes i EU etter det franske og nederlandske ”nei”. Gruppen vil likevel understreke at kunnskapsbehovet må ses relativt uavhengig av kortsiktige svingninger mellom integrasjon, stagnasjon eller disintegrasjon i EU. Behovet må også ses relativt uavhengig av Norges tilknytningsform til Unionen.

**TEMAET ER FORSKBART.** Forskning om de demokratiske muligheter og utfordringer europeisk integrasjon skaper, vil ha nytteverdi i form av et bedre kunnskapsgrunnlag for praktisk handling. Samtidig bringer slik forskning med seg gode muligheter for faglig begreps- og teoriutvikling. Historisk har teoretiske nyvinninger i samfunnsfagene ofte blitt drevet av forsøk på å forstå store samfunnsmessige omstillinger og utfordringer. Fra et faglig ståsted er den Europeiske Union det mest spennende eksperiment i politisk organisering og styring i verden i dag. Utviklingen i EU gjør det mulig å studere flere av de mest sentrale og varige spørsmålene i forskningen om politiske endringsprosesser og å etterprøve sentrale tilnæringsmåter, begreper, antagelser og funn i flere disipliner. Dette er viktig fordi mye av det faglige begrepsapparatet og teoriutviklingen er basert på studier av nasjonalstaten, samtidig som de europeiske statene nå er vevd inn i en politisk orden med flere nivåer, slik at det i mange sammenhenger er lite realistisk å behandle dem som avgrensede og uavhengige analyseenheter.

Europaforskningens omfang og kvalitet har også økt betraktelig det siste tiåret, og stadig flere internasjonalt ledende forskningsmiljøer har oppdaget de mulighetene utviklingen i Europa skaper. I EUs 6. rammeprogram for forskning og utvikling er ”*Citizens and governance in a knowledge-based society*” en tematisk prioritering som blant annet tar for seg fornyelse av og innovasjon i EUs styrende organer. Dette følges opp i forslaget til 7. rammeprogram, hvor det gis prioritet til forskning om borgernes rolle i europeisk demokrati, effektive og demokratiske styringsformer, EUs økende mangfold når det gjelder institusjoner, kultur, historie, språk og verdier og forholdet til omverden, ikke minst når det gjelder samfunnssikkerhet og terrorisme.

**NORSKE MILJØER KAN BIDRA.** De norske forskningsmiljøene på feltet er få og små. Men målt gjennom evalueringer, publiseringsmønster og deltakelse i internasjonale prosjekter og nettverk holder de beste et høyt internasjonalt nivå. Disse miljøene har kompetanse som gjør at de kan bidra til å forbedre kunnskapsgrunnlaget gjennom selvstendige bidrag i den internasjonale forskningsfronten. De vil være jevnbyrdige partnere i et internasjonalt samarbeid og strategiske allianser, blant annet innenfor EUs rammeprogrammer (Fm s. 47).

Problemet i dag er derfor størrelse og kapasitet, ikke kvalitet. De siste årene er det bygd opp faglig kompetanse og økt veiledningskompetanse på doktorgradsnivå blant annet gjennom Forskningsrådets etablering av det 10-årige ARENA-programmet i 1994. Denne satsingen var grunnforskningsorientert, langsiktig og med sterk internasjonal forankring, og den ble foretatt fordi den norske forskningsmessige kompetansen på området ble oppfattet som svak. Flere internasjonale evalueringer har vurdert resultatene av satsingen meget positivt. Programmets omfang, organisering og tidsrammer har også vært sett som sentrale faktorer for de resultater som er oppnådd. En ny norsk satsing, i samspill med EUs rammeprogrammer, kan stimulere den faglige utviklingen, skape større oppmerksomhet om utviklingen i Europa i



fagmiljøene og bidra til at en større andel av EUs forskningsmidler tilbakeføres til Norge (Fm s. 11).

Det er viktig at norske miljøer har anledning til å delta i datainnsamlinger, analyser og teoriutvikling mens endringsprosessene pågår og mulighetene for innsyn og kontakt med sentrale aktører fortsatt er til stede. I tillegg er det sannsynlig at gode empiriske studier og teoretiske analyser av norske erfaringer, som et land med en spesiell tilknytning til EU, kan skape interesse i utlandet. God forskning kan bidra til at modeller og tolkningsskjemaer basert på norsk virkelighet kan få en viktigere rolle i den internasjonale samtalen om demokratiets virkemåte og utviklingsretning. Det samme gjelder for forståelsen av de ulike institusjonenes kapasitet for læring, nytenkning og omstilling. Gruppen mener også at studier av innovasjon i offentlig sektor og i de demokratiske institusjonene generelt, vil ha positive effekter for innovasjonsstudier på andre samfunnsområder, som for eksempel næringsliv og økonomi.

### **Faglig fokus, problemstillinger og temaområder**

Hvorfor er noen (politiske) systemer, institusjoner og aktører i stand til å rutinisere endring og innovasjon, slik at de kontinuerlig lærer av egne og andres erfaringer, tenker nytt og gradvis omstiller seg til nye handlingsbetingelser og muligheter, mens det i andre systemer, institusjoner og aktørgrupper skjer en opphopning av spenninger og konflikter, med kriser og sammenbrudd som resultat?

DEMOKRATI OG INNOVASJON. Debatten om innovasjon i offentlig sektor har i hovedsak dreid seg om forvaltning og tjenesteyting. Relevans- og nyttebegrep har vært inspirert av privat næringsliv. Prissystemer og konkurranseutsetting har vært den viktigste endringsmekanismen, og suksess har primært vært knyttet til økonomisk gevinst gjennom kommersialisering av nye produkter, tjenester, prosesser og metoder. Etter hvert er det blitt lagt vekt på de politiske institusjonenes, det sivile samfunns og den sosiale kapitalens betydning for velfungerende markeder, men da som hjelpestrukturer for å få markedene til å fungere bedre. Man har siktet mot ”*Building Institutions for Markets*”, for å låne tittelen til en av Verdensbankens publikasjoner.

Forståelse av innovasjonsprosesser og forbedring av kunnskapsgrunnlaget for politikk-utforming med sikte på å fremme innovasjon forutsetter imidlertid kritisk analyse av de antagelser og diagnoser innovasjonsprogram bygger på. Hvor godt begrunnet er ulike påstander om hva som kjennetegner gode innovasjonssystemer og reformstrategier? Hvor sterkt er det empiriske og teoretiske grunnlaget? Hvilke faktorer skaper variasjon i innovasjonsevnen og i offentlige myndigheters evne til å stimulere en innovasjonskultur?

De moderne samfunnenes utviklingsoptimisme - deres tro på rasjonalitet, kunnskapsbasert utvikling, evnen til å analysere skiftende handlingsbetingelser, lære av suksesser og fiaskoer, tilpasse seg, utvikle nye institusjoner og skape ”fremskritt” - har vært knyttet ikke bare til markedskonkurranse, vitenskap og teknologi, men også til demokratiske prosesser, en velfungerende offentlig forvaltning og et stabilt rettssystem. Et demokratisk styresett rettfærdiggjøres gjennom prinsippet om at alle borgere skal være likeverdige når det gjelder deltakelse i felles beslutninger, adgang til offentlige tjenester og behandling av offentlige myndigheter. Demokratiet rettfærdiggjøres også gjennom prestasjoner i form av problem- og konfliktløsningsevne.

Et demokratisk styresett kan ses som en form for institusjonalisering av erfaringsbasert læring med fri, informert offentlig samtale og strid som viktigste ”motor” for nytenkning og omstilling. Det er gjennom fri argumentasjon og kollektive læringsprosesser de offentlige tiltakene og institusjonenes fornuft og rettferdighet testes i siste instans. Utviklingen drives av erfaringer med systemets prestasjoner, og bred folkelig deltakelse antas å belyse sakene slik at de styrende får god informasjon om hvordan tiltak virker; noe som i sin tur gir bedre beslutninger og gjør stegvis endring mulig. Demokratisk teori forutsetter også at folkelig deltakelse vil skape demokratiske borgere med karakter og kompetanse, respekt for offentlige tiltak og sosial integrasjon, og dermed øke sjansene for at tiltak blir iverksatt uten opprivende konflikter.

Demokratiet er en mekanisme for nytenkning og omstilling ikke bare når det gjelder virkemidler, men også mål og normative prinsipper og dermed kriterier for ”forbedring” og ”fremskritt”. Det å knytte innovasjonsdebatten til demokratisk teori og praksis kan derfor redusere sjansene for at debatten blir løsrevet fra normativ analyse av den relative betydningen av kommersielle og økonomiske mål i forhold til andre mål og kriterier for et godt styresett og samfunn. På områder med ett overordnet mål og anerkjent ekspertise blir innovasjonsprosesser som regel dominert av entreprenører og spesialister. Der det er flere konkurrerende mål eller usikker kunnskap, blir det gjerne satt fram krav om deltakelse og representasjon. Mens entreprenører og eksperter fortsatt vil være sentrale i omstillings- og nyskappingsprosesser, blir også vanlige borgere aktører, og politisk oppslutning blir et avgjørende kriterium. Fordi innovasjonsprosesser ofte fører til dilemmaer, spenninger og konflikter, forutsetter vellykket innovasjon i et demokrati evne til å balansere ulike hensyn, verdier, interesser og aktører, noe som igjen forutsetter samarbeid og ikke bare konkurranse.

I praksis har det imidlertid vist seg vanskelig å leve opp til idealet om kontinuerlig læring, innovasjon og omstilling gjennom demokratiske prosesser. Demokratiet, som markeder og andre organisasjons- og styringsformer, fungerer mer eller mindre perfekt under ulike betingelser. Politiske ideologier gjenspeiler ulik tillit til ulike institusjonelle løsninger, som demokratiske flertallsbeslutninger, ekspertorganer, regeldrevne byråkratier, domstoler, det sivile samfunn, markeder, korporative forhandlingsordninger osv. Den forskningsmessige utfordringen er å skape bedre kunnskap om *anvendelsesområdet* for hver av prosessene, det vil si under hvilke betingelser de fungerer godt og etter sin hensikt.

**POLITISERINGEN AV EU.** Et demokratisk perspektiv på innovasjon, med vekt på at det finnes spenninger og konflikter og behov for å skape oppslutning om nye ideer og institusjoner i befolkningen, kan være egnet til å fange opp viktige trekk ved utviklingen i Europa. EUs tradisjonelle selvforståelse – et samarbeid som alle parter har fordel av – er i økende grad blitt utfordret. Dels har store grupper stilt seg likegyldige til Unionen. Dels har betydelige og vedvarende ulikheter i oppfatninger og vurderinger ført til politisering, med fokus på grunnleggende konstitusjonelle spørsmål som det ikke finnes entydige vitenskapelige eller tekniske svar på. EU har gjentatte ganger uttrykt ønsket om å ”bringe Unionen nærmere folket”.

Lisboa-prosessen (etter toppmøtet i mai 2000) illustrerer at Unionen, i likhet med statene i Europa, forsøker å ivareta en rekke hensyn og mål, slik som fred og nasjonal sikkerhet, økonomisk effektivitet og vekst, sysselsetting, sosial beskyttelse, kulturell identitet, likestilling mellom kjønn, økologisk bærekraft og demokrati. Reformarbeidet i Europa har også mer og mer tatt form av "forfatningspolitikk", med debatt og strid om prinsippene og reglene for fordeling av oppgaver, makt og ansvar mellom styringsnivåer og institusjoner, mellom styrende og styrte, og mellom politikk, marked og det sivile samfunn. Man diskuterer samtidig: *Politiske grenser* og hvem som skal tilhøre ulike politiske styringsfellesskap. *Politikkens dagsorden* og rolle i samfunnsstyringen: Hva som skal være fellesanliggende og gjøres til gjenstand for politiske beslutninger, og hva som skal avgjøres i det sivile samfunn, i markeder, familier eller av enkeltpersoner. *Politisk organisering* og hvordan fellesskapet og dets institusjoner skal konstitueres og endres: Hvilke felles institusjoner man skal ha og hvordan ansvars- og maktforholdet mellom dem skal ordnes, hvordan kollektive beslutninger skal treffes og meningsdannelsen skal foregå, hvilke friheter og rettigheter individer og grupper skal ha. Hvordan skal fellesskapet *finansieres*, og hvordan skal det *rettferdiggjøres* – forklares og begrunnes normativt. Et hovedspørsmål er hvordan Unionen skal balansere enhet og forskjellighet: Hvor mye fellesskap (integrasjon, koordinering, konsistens) og hvor mye forskjellighet (desentralisering, institusjonell autonomi, individuell frihet) kan Unionen og medlemslandene leve med?

Som arbeidet med å utforme og ratifisere *Traktaten om en europeisk konstitusjon* har vist, er det stor uenighet både om hva som skjer og hva som bør skje i Unionen. For noen representerer utviklingen i EU markedets triumf og politikken abdisering, for andre politikken omgruppering og gjenkomst. Det er også betydelig uenighet om hva slags Union man ønsker: hvordan den skal organiseres og styres, hvilken utviklingsretning som skal velges, og hvor fort man skal gå frem. Det finner i tillegg sted brytninger mellom ulike demokratibegrep, med kollisjoner mellom innarbeidede nasjonale tenkemåter. Ett eksempel er brytninger mellom de som ser "demokrati" som det å gi folk gode og kostnadseffektive tjenester, og de som i tillegg vil sikre borgerne innsyn og aktiv deltakelse. Det er også uenighet om hvilke institusjonelle ordninger som kan styrke Unionens demokratiske kvalitet og dens evne til læring, nytenkning og omstilling.

**SPENNENDE FORSKNINGSMULIGHETER.** Den europeiske situasjonen skaper store utfordringer for politiske aktører på europeisk, nasjonalt og lokalt plan. Den skaper også utfordringer og spennende muligheter for forskere. Unionen er en møteplass for konkurrerende styrings- og organisasjonsprinsipper og tradisjoner for deltakelse og likestilling, forankret i ulike kulturelle tradisjoner, politiske ideologier og profesjoner. Det er sannsynlig at slik kontakt mellom delvis overlappende, delvis konkurrerende tradisjoner, kan stimulere til innovasjon. Det som har vært tatt som gitt innenfor en nasjonal ramme, må forklares og rettferdiggjøres innenfor en europeisk ramme. Innovasjon kan også være et resultat av endringer i aspirasjonsnivå fordi nye kontaktmønstre og referansegrupper gir nye kriterier for hva som er tilfredsstillende prosesser og resultater, noe som ikke minst er relevant for nye medlemsland i EU. I beste fall skapes det gjennom slik kontakt grunnlag for ny og felles forståelse, toleranse og innovasjoner som gjør at man unngår destruktive konflikter. Men et slikt utfall er på ingen måte sikkert og det savnes kunnskap om betingelsene for at det vil skje, ikke minst i mangekulturelle samfunn preget av krysskulturell migrasjon, debatt

og konflikt om ytrings- og religionsfrihet og strid om hvilken identitetspolitikk som skal føres.

Innovasjon er mest sannsynlig der hvor det er utviklet egne institusjoner for nytenkning, med rutinemessig kontakt og eksponering for informasjon fra andre innovative institusjoner. Der hvor innovasjon *ikke* er rutinisert viser alle organisasjoner en tendens til å søke etter nye løsninger når det kommer klare signaler om at prestasjonsnivået er vesentlig lavere enn aspirasjonsnivået. Nytenkning og omstilling kan for eksempel ha sin bakgrunn i synkende salgstall og markedstap. Søking og innovasjon kan også bli utløst av politisk konflikt eller redusert folkelig oppslutning om et politisk system eller spesifikke institusjoner, aktører eller politikker. Situasjonen i EU skaper muligheter for forskning fordi viktige betingelser for nytenkning og innovasjon synes å være stede. Mange mener at EU er i en krise og det har vært et økende krav om en bred, folkelig debatt om hvilket Europa som er ønskelig.

Den Europeiske Union har fulgt en samarbeidsmodell med høye krav til oppslutning om nye tiltak. Men hvor henter EU inspirasjon fra? Hvem sine erfaringer er det som former utviklingen? Hvem har lyktes i å få sine virkelighetsoppfatninger, normer, interesser og institusjonelle løsninger godtatt som grunnlag for EUs politikk? I hvilken grad og under hvilke betingelser ser man til de små land for å finne løsninger på ulike utfordringer? I en periode hvor benchmarking-tenkningen står sterkt i EU, kunne det forventes at Unionen i betydelig grad ville se til de nordiske (og de andre små) landenes erfaringer. Dette fordi disse landene som regel scorer høyt i internasjonale sammenligninger av ulike samfunns kvaliteter. Nordisk demokratitenkning (åpenhet, ombudsordningen, deltakelse og likestilling) har påvirket utviklingen i EU, men det er andre lands erfaringer som har hatt gjennomslagskraft på de fleste områder. En arbeidshypotese er at dette primært skyldes maktforhold, og at de små landene har erfaringer og løsninger som kan bidra positivt til nytenkning og omstilling i EU både når det gjelder endringsprosesser og tiltakenes innhold. Dersom trening gjør mester, skulle de små land være bedre til å forholde seg til internasjonale endringer enn de store. Mens de store har tilpasset andre land til egne interesser, har de små landene med åpen økonomi og kultur lang erfaring med å forholde seg til aktører og krefter de i liten grad kan kontrollere eller forutsi. De har funnet en måte å leve med internasjonal usikkerhet og endring, ved å satse på løpende, stegvise reformer basert på læring gjennom prøving og feiling.

Den nordiske samfunnsmodellen er en samarbeids- og kompromissmodell med en spesiell balanse mellom stat, marked og det sivile samfunn. Dens basisinstitusjoner har vist en betydelig evne til å forene økonomisk effektivitet og fleksibilitet med sosial inkludering og beskyttelse og dermed evne til samtidig å møte kravene fra internasjonal markeds konkurranse og folkelig oppslutning. Modellen har også hatt stor prestasjonsevne i perioder hvor den har vært utsatt for angrep. Erfaringsbasert læring er institusjonalisert i felles hukommelse, tillit og evne til å forstå og ta hensyn til hverandres interesser og virkelighetsoppfatninger. Slike praksiser er en form for sosial kapital som mobiliseres i krisesituasjoner, og sosial sikkerhet i form av gode samfunnsmessige tjenester og et velfungerende arbeidsmarked synes å bidra til økt omstillingsvilje og evne.

Har så disse erfaringene noen overføringsverdi i forhold til en stor og kompleks enhet som den Europeiske Union? I den internasjonale debatten har noen svart positivt: Dette er erfaringer som kan ha relevans for EU og særlig for de nye medlemslandene. Andre har avvist tanken fordi rammebetingelsene er for forskjellige for små/homogene og store/heterogene land. Det er imidlertid grunn til å minne om at de små landene ikke er så homogene som de engang var. Samtidig er de store landene ikke så mektige som den gang de dominerte og koloniserte store deler av verden. Også de har behov for å omstille seg til skiftende handlingsbetingelser og avhengighetsforhold. Studier av utviklingen i EU kan derfor gi et bedre kunnskapsgrunnlag om overføringsverdien av de små landenes erfaringer. Det gjelder for eksempel betingelser for utvikling av tillit og fellesskap, hvilke mekanismer som vedlikeholder samarbeidsordninger som er i stand til å ivareta mange og motstridende mål, og hvordan tillitsbasert samarbeid kan åpne kommunikasjonskanaler også i perioder med høyt konfliktnivå.

Tilsvarende gjelder det å få bedre forståelse av hvilke faktorer som påvirker hvordan ulike land forholder seg til lover og vedtak i EU. Hovedmønsteret har vært "domestic adaptation with national colors" (Cowles, Caporaso og Risse). Impulser fra det europeiske nivået er blitt tolket og omformet med utgangspunkt i nasjonale og institusjonelle erfaringer, tradisjoner, strukturer, dynamikker og ressurser. Iverksettingen av europeisk politikk er blitt påvirket av i hvilken grad den har falt sammen med eller stått i motsetning til nasjonale ordninger og utviklingslinjer. På denne bakgrunnen, og ut fra den norske Makt- og demokratiutredningens dystre bilde av utviklingstendenser i det representative demokratiet, er det gode grunner til å skape et bedre kunnskapsgrunnlag om hvilke forhold som påvirker norske aktørers og institusjoners evne til å lære av egne og andres erfaringer, tenke nytt og omstille seg til endrede handlingsbetingelser på måter som bidrar til et effektivt og legitimt styresett.

**PRIORITERTE TEMAOMRÅDER.** En forskningssatsing om den politiske utviklingen i Europa må omfatte flere fag, og det er viktig å invitere innspill fra forskere som representerer ulike teoritradisjoner og metodologiske innfallsvinkler, og som bruker ulike typer data. Satsingen må imidlertid holdes sammen tematisk gjennom: (1) et felles fokus på fremveksten av et institusjonalisert europeisk styringssystem som omfatter flere styringsnivåer, og som har flere delvis autonome maktsentra og nettverk med offentlige og private aktører, og (2) ved at forskningen må belyse betingelser for at demokratiets nøkkelinstitusjoner, prosesser og aktører vil bidra til læring, nytenkning og omstilling.

Både i EU og i medlemslandene har modernisering av offentlig sektor ofte bygd på et forvaltningsinternt perspektiv med fokus på forvaltningens problemløsning, iverksetting og tjenesteyting, hvor borgerne har vært sett som kunder og klienter. En velfungerende offentlig sektor avhenger imidlertid av at flere typer institusjoner virker godt, og et forvaltningsinternt perspektiv forutsetter som regel at styresettet er konstitusjonelt, representativt og opplyst. Institusjoner med formell-legal autoritet til å treffe bindende beslutninger leverer klare oppgaver, mål og regler. Institusjonene formidler på en representativ måte folks holdninger og oppfatninger, og de styrende kan stilles til ansvar dersom så ikke skjer. I tillegg forutsettes det at institusjonene for viljes- og meningsdannelse sikrer velinformerte og demokratisk orienterte borgere og ledere. Slike antagelser er imidlertid realistiske bare under spesielle betingelser, og

forskningen må derfor rette oppmerksomheten mot grenseflatene, samspillet og konflikter mellom institusjoner og aktører. Den må analysere utviklingen av nye kompromisser mellom styringsnivåer, mellom styrende og styrte, mellom stat, market og det sivile samfunn, og mellom store og små land, nettobetalere og nettomottakere. Forskningen må belyse hvordan fremveksten av en europeisk administrativ, legal, politisk og samfunnsmessig orden henger sammen.

Satsingen bør derfor gi prioritet til teoretisk fundert, komparativ og syntetiserende forskning som omfatter flere styringsnivåer, institusjoner, politikkområder og aktører. Hvorfor er den europeiske integrasjonen så ujevn mellom politikkområder? Hvorfor brukes ulike normative kriterier til å fastlegge hva som er gode organisasjons- og styringsformer og reformer? Hvorfor endrer noen institusjoner og organisasjoner seg raskere enn andre? Hva er den relative betydningen av institusjonelt design i forhold til mer "organiske", historiske endringsprosesser, og hva er forholdet mellom eksplisitte forsøk på å utvikle en konstitusjon og mer gradvise prosesser? Hvilke aktører og krefter styrer den institusjonelle og konstitusjonelle utviklingen: Hva er betydningen av globale endringer og EUs forhold til omverden? Hvor viktig er utvidelsen av Unionen, og hva er effektene av mange nye medlemsland med korte demokratiske tradisjoner og andre forutsetninger enn de gamle medlemslandene? Hvilken betydning har institusjonenes egendynamikk og motstandskraft mot ytre endringspress? Hvordan bidrar institusjonene til å fortolke, motvirke eller styrke ytre endringsimpulser? Spiller offentlig opinion noen rolle? Slike sentrale spørsmål i litteraturen om europeiske endringsprosesser og i litteraturen om politisk endring generelt, kan dels angripes med utgangspunkt i *demokratiets nøkkelinstitusjoner*, dels med utgangspunkt i ulike *politikkområder*.

Fremveksten av en europeisk administrativ orden. Et velfungerende demokrati er avhengig av institusjoner som omsetter politiske beslutninger til handling og konkrete resultater og som bistår de folkevalgte ved forberedelsen av saker. I EU er det i hovedsak medlemsstatene som skal sikre at regelverk iverksettes og håndheves, mens Unionen har kompetanser og ressurser for iverksetting bare på noen få områder. Medlemsstatene er forpliktet til å håndheve EUs regler på samme måte som nasjonale lover og å bære kostnadene. I hvilken grad iverksettes så EUs regelverk i praksis, ut over at de inkorporeres i nasjonal lovgivning? Gjennom hvilke mekanismer skjer det, og hvilke faktorer forklarer variasjoner i iverksettingen? Forskning har vist at slike variasjoner i stor grad påvirkes av tilgjengelige organisatoriske og administrative ressurser, politiske kontekster og av om man har tillit til at andre iverksetter regelverket. Det er mindre kunnskap om variasjonene skyldes at statene har fordeler av regelverket, at de frykter sanksjoner, eller om iverksetting er et resultat av variasjoner i sosiale, politiske og juridiske normer. Tilsvarende er det lite kunnskap om hvordan og hvorfor det som betraktes som et akseptabelt iverksettingsnivå redefineres og justeres over tid.

Det er også grunn til å spørre om det skjer en fundamental og langsiktig transformasjon av den administrative orden i Europa. Europakommisjonen er i seg selv en innovasjon. For første gang er det etablert en "eksekutiv" med en egen politisk ledelse *utenfor* de internasjonale sekretariatene som vanligvis betjener regjeringene i deres mellomstatlige samarbeid. Kommisjonens departementsoppbygging, rekrutteringspolitikk, håndtering av berørte interessegrupper og ikke minst forsøkene på ansvarliggjøring av Kommisjonen i forhold til Europaparlamentet, fortjener

nærmere studier. Det samme gjelder knoppskytingen av nye europeiske tilsyns- og reguleringsorganer som synes å ha mange fellesstrekk med tilsvarende etableringer på det nasjonale plan. Fellesskapsforvaltningen med utgangspunkt i Kommissjonen og de europeiske reguleringsorganene har ikke, og kan ikke ventes å få, egne etater på nasjonalt nivå. Men en nyskapning består i at Kommissjonen oppmuntrer til nettverksbygging (også i EØS-landene) mellom beslektede nasjonale reguleringsmyndigheter og med seg selv i en lederrolle. En arbeidshypotese er at nasjonale tilsyn og direktorater får en dobbeltrolle; dels som ledd i det nasjonale forvaltningsapparatet, dels som ledd i en ny europeisk administrasjonsordning. Hvilke spenninger skaper dette innad i nasjonale eksekutiver, og i hvilken grad utfordres det interne samholdet i medlemslandene? Hvorledes håndteres det politiske ansvaret for politikklforberedelse og –iverksetting i en slik flernivåforvaltning, og hvordan påvirkes trekk ved iverksettingen, for eksempel rommet for lokal variasjon? Europeiske myndigheters direkte forhold til regionale myndigheter reiser noen av de samme spørsmålene om enn på en noe mindre påtrengende måte.

Konstitusjonalisering og rettsliggjøring. EUs traktater har spilt en sentral rolle når det gjelder å stabilisere og videreutvikle samarbeidet i EU. Med utgangspunkt i traktatene har det vært en omfattende lovgivningsaktivitet. Kombinasjonen av traktatenes overnasjonale karakter og EU-domstolens prøving av både EU- og nasjonal lovgivning i forhold til traktatene har bidratt til en debatt om EU som et konstitusjonelt system. Samarbeidet har vært preget av lovstyre og regulering, utvikling av konstitusjonelle prinsipper og doktrinene om direkte effekt og EU-lovenes forrang, en sterk domstol blant annet med kompetanse til å avgi rådgivende uttalelser til medlemslandenes domstoler, dialog mellom EU-domstolen og nasjonale domstoler, og aktive overvåkningsorganer i EU og EFTA. For Norges del er det også viktig å studere EØS-samarbeidets særlige karakter og følge ESAs rolle og utvikling i forhold til EFTA-landene og EU-kommisjonen.

EU-retten har også stor betydning fordi traktatene har vektlagt noen rettsområder fremfor andre. Handels- og konkurranseretten er blitt styrket både på det europeiske nivå og i medlemslandene fordi andre rettsområder og hensyn ikke har hatt en tilsvarende regulering eller beskyttelse i EUs overnasjonale traktater og lovgivning. Ønsket om å fremme konkurranse og redusere handelshindringer, herunder statsstøtte, har hatt konsekvenser for offentligrettslige reguleringer generelt og forvaltningsretten spesielt, blant annet for utformingen av offentlige tjenester og velferdsordninger, og for distrikts-, industri- og næringspolitikken. Det er derfor viktig å studere hvordan dette har bidratt til å endre maktforholdet mellom myndighetene, markedsbaserte organisasjoner og borgerne, så vel som borgerne oppfatninger om ordningenes legitimitet. Ett eksempel er studier av EUs utforming og anvendelse av det generelle tjenstedirektivet og reglene om statsstøtteforbud i forhold til offentlige tjenester. Tilsvarende har miljørett, arbeidsrett, helserett, patentrett og regulering av bio- og genteknologi vært påvirket både ved substansiell EU-lovgivning og av EUs handels- og konkurranserett på måter som har påvirket forholdet mellom styringsnivåer og institusjoner. Uavhengig av forfatnings-traktatens skjebne gjenstår forskningsspørsmål om det rettslige samarbeidet på felt som miljø, sosiale rettigheter, skatt, asyllovgivning og strafferett.

Mer generelt er det blitt spurt om hvordan forholdet er mellom legale regler, mer ”myke” virkemidler (som den åpne koordineringsmetoden) og faktisk adferd og

resultater. Hvor selvstendiggjort er rettssystemet og hvor rettsliggjort er politikken? Hvordan balanseres det lovverket foreskriver med tilgjengelige ressurser og hva det er mulig å skape politisk oppslutning om? Hvor mye overvåkning, kontroll og kunnskap finnes det om hvordan lovene faktisk virker? Hvilken kapasitet har rettsapparatet til å møte en økende saksflom? Hvilken formell og reell adgang er det for ulike grupper til å ivareta sine rettigheter gjennom domstolene, og hva er fordelingseffektene av domstolsbeslutningene? I hvilken grad er den rettslige utviklingen drevet av domstolene selv eller av politiske vedtak? I hvilken grad er den samfunnsdrevet, ved at økt flyt av varer, tjenester, kapital, personer og ideer mellom medlemslandene presser frem regler og tvisteløsningsmekanismer som for eksempel domstoler? Bidrar effektive tvisteløsnings-mekanismer i sin tur til å øke antall transaksjoner på tvers av landegrensene? Hva er betingelsene for at denne funksjonelle logikken skal dominere?

Parlamentarisering, partibygging og interesserepresentasjon. Representativt demokrati som metode for å skape endring, bygger på en form for konkurransebasert utvelgelse. Regjeringer, politiske partier, interesseorganisasjoner, folkebevegelser og andre er ”verksteder for politikk”. De fremmer initiativ som så testes i offentlig debatt og frie valg, noe som skal sikre representativ og ansvarlig styring. Noen institusjoner og politikker vokser frem, andre forsvinner. Slike endringsmekanismer kan virke mer eller mindre perfekt, og de konkurrerer med andre former for interessehevding. Som Stein Rokkan skrev er det ofte slik at ”stemmer teller, men ressurser avgjør”.

Forestillingen om et demokratisk underskudd i EU, med store og varige forskjeller i oppfatninger og holdninger mellom styrende og styrte, er ikke overraskende. En vanlig fremstilling av Unionen er at europeiske utøvende og dømmende myndigheter har fått økt betydning. Europaparlamentet har en relativt svak stilling og de nasjonale parlamentene er tapere i den europeiske integrasjonen, med begrenset evne til å kontrollere og holde regjeringene ansvarlig. I Rådet har lovgivningen foregått bak lukkede dører og komplekse samarbeidsordninger mellom institusjonene har bidratt til å gjøre systemet ugjennomtrengelig. Fordi nasjonalstaten er den primære referanseramme for partier og interesseorganisasjoner, forholder de seg forskjellig både når det gjelder å tilpasse seg muligheter og press fra det europeiske nivået, og når det gjelder å påvirke EU-organene. Deltakelsen i europeiske valg er lav og synkende, og de løst organiserte partifamiliene på det europeiske plan er ofte opptatt av andre saker enn de som har skapt samhold og fellesskap i de nasjonale partiene.

Bildet må imidlertid nyanseres. Det er store variasjoner mellom land, institusjoner og over tid, noe som reiser spørsmål om hvilke forhold som påvirker tilpasningsevnen til europeiske og nasjonale representative institusjoner, politiske partier, interesseorganisasjoner og folkebevegelser. Hvorfor omstiller parlamenter og politiske partier seg saktere enn embetsverk og interesseorganisasjoner? I hvilken grad og hvor skjer det innovasjoner som bidrar til å redusere avstanden mellom styrende og styrte? Er det mulig for en så stor enhet som EU å sette i gang forsøksordninger for å utvikle nye former for representasjon og deltakelse? Foregår slike prosesser på samme måte som i medlemsstatene eller tar de andre former? Hvordan kan man forstå endringstendenser i retning av parlamentarisering og sterkere innslag av partibasert styring og partibygging i EU? Vokser det frem nye politiske skillelinjer og partidannelser som krysser de territorielle skillelinjene? Hvilke former for lobbying finnes i EU, og hvordan reguleres og organiseres adgangen til deltakelse?



Den gradvise økning i antallet folkeavstemninger de siste femten årene anskueliggjør det dilemma det representative demokratiet står overfor når det gjelder å fatte fornuftige beslutninger på kompliserte saksfelt der det stilles store krav til ekspertise og oversikt, og samtidig sikre forankring i en folkelig opinion som i betydelig grad påvirkes av massemediene. Hva betyr den økte bruken av folkeavstemninger for det representative demokratiets virkemåte og for folks interesse for og tillit til de parlamentariske representative kanalene? Hvilke former for sosial og politisk mobilisering vokser frem i Europa og hva er konsekvensene? Hvilken rolle spiller ulike former for fredelige og voldelige aksjoner? Skjer det en spredning av aksjonsformer mellom landene i Europa?

Borgerne, det sivile samfunn og offentlig debatt. Den demokratiske verdien av et representativt system avhenger også av hvordan folkemeningen formes - hvor opplyste og informerte borgerne er og om de er bærere av demokratiske holdninger, kompetanse og sivil fellesskapsfølelse. Dette er kvaliteter som først og fremst sikres gjennom et aktivt sivilt samfunn og fri offentlig debatt. Igjen er det vanlig å understreke at EU mangler viktige forutsetninger for slike demokratisk prosesser. Det finnes ingen felles offentlig sfære, massemedier, språk eller europeisk identitet, og organisasjonene i arbeidslivet og det sivile samfunn for øvrig spiller en mindre sentral rolle enn i mange medlemsland. Hva betyr dette for viljes- og meningsdannelsen i Europa? Innenfor hvilke institusjoner og medier foregår argumentasjonen og striden om hvilke normer og virkelighets-forståelser som skal gjelde? Hvilken betydning har borgerne og offentlig debatt i forhold til eksperter, reklamekonsulenter og kjendiser? Hva er betingelsene for en konstruktiv debatt i et stort geografisk område med ulike historiske, språklige og sosiokulturelle variasjoner? Under hvilke betingelser bidrar offentlig debatt til at dårlige argumenter taper og gode argumenter vinner frem? Når bidrar det å måtte begrunne sine standpunkter til refleksjon, nytenkning, tillit, fellesskapsfølelse og konsensus om hva som er fornuftige og rettferdige beslutninger? Når fører det til konflikt, vold og sammenbrudd? I hvilken grad bidrar ny teknologi til å sikre offentlighet og utvikling av det sivile samfunn?

Konventet som frambrakte *Traktaten om en konstitusjon for Europa* er et eksempel på at EU ikke bare eksperimenterer med institusjonsformer, men også med formene for hvordan institusjoner skal endres. I forhold til tidligere traktatendringer var prosessen relativt åpen og representativ. Resultatet utløste refleksjon og debatt om Unionens fremtid og retning, men flertallet i Frankrike og Nederland vendte tommelen ned. Studier av beslutningsprosessen, avvisningen av traktatutkastet og de ulike tolkningene av hvilke lærdommer som kan trekkes etter avvisningen, gir inntak for å forstå hvordan viljes- og meningsdannelsen foregår i så ulike kontekster som Konventet, nasjonalforsamlinger og folkeavstemninger. Prosessen utfordrer også normativ demokratiteori til å klargjøre hva den kan bidra med når det gjelder å avklare hva "demokrati" er, kan være og bør være under moderne komplekse, pluralistiske, multikulturelle og dynamiske forhold. Er demokrati mulig utenfor nasjonalstatens ramme, og hvordan kan eventuelt borgerne i moderne samfunn styre seg selv via politikk og rett? Forutsetter demokratisk styring en kollektiv identitet, representasjon og valgordninger som de vi kjenner fra nasjonalstatene, eller kan demokratiet ta andre former? Hva er forholdet mellom demokrati, økonomisk makt og militærmakt? I forhold til hvilke normative standarder finnes det demokrati-problemer

i EU, og hvilke kriterier og målestokker er egnet for å undersøke hvordan den demokratiske kvaliteten kan begrepsfestes og måles?

Politikkområders vekst og fall. Et kjennetegn ved den fremvoksende politiske orden i Europa er at graden av integrasjon og samvirk mellom ulike institusjonelle strukturer prosesser og aktører, varierer sterkt mellom politikkområdene. Denne variasjonen gjør det nødvendig å sammenligne politikkområder ut fra variasjoner i evnen til læring, nytenkning og omstilling. Slike studier gir en mulighet for samarbeid med viktige sektorprogram i EU, som for eksempel fisk, energi, transport og helse. De åpner også for samarbeid med satsinger innenfor de tre andre sentrale utfordringene Forskningsmeldingen nevner i forbindelse med fornyelse av offentlig sektor: velferd, rett og demokrati og migrasjon og integrering - temaer som alle har en europeisk dimensjon.

Samtidig er ”politikkområde” en problematisk analytisk kategori fordi et viktig aspekt ved politikktutforming nettopp er hvordan saksinnholdet defineres og redefineres over tid. Det som Finland, Norge og Sverige definerte som ”alkoholpolitikk” og primært så som et spørsmål om helse- og sosialpolitikk, ble av aktører i EU definert som markeds- og konkurransepolitikk, landbrukspolitikk, industripolitikk eller ungdomspolitik. Hvilken definisjon som vant frem, hadde stor betydning for deltakermønsteret, behandlingsmåten og beslutningsutfallet (T. Ugland). Tilsvarende defineres spørsmålet om EU skal utvides på ulike måter. Noen ser utvidelsen som et spørsmål om regelfølgning: Har for eksempel Tyrkia oppfylt EUs krav for medlemskap? Andre ser det som et spørsmål om nytte/kostnadsanalyse i forhold til forsvars- og sikkerhetspolitikk, arbeidsmarkedspolitik, menneskerettighetspolitik eller identitets- og kulturpolitikk, noe som fører til ulike konklusjoner.

I prinsippet kan alle politikkområder være av interesse, men det er særlig grunn til å studere områder hvor det skjer endringer i graden av institusjonalisering eller i fordelingen av arbeidsoppgaver og kompetanse mellom styringsnivåer, institusjoner og aktører. Hittil har spørsmålet dreid seg om at Unionen har fått kompetanse på nye saksområder, men det åpnes nå også for at saksområder kan føres tilbake til medlemsstatene. I programmet for sitt formannskap i EU (fra 1. juli 2005) sier for eksempel Storbritannia at man vil gi prioritet til en gjennomgang av virkningene og resultatene av den eksisterende EU-lovgivningen, og at man ønsker å redusere både volumet og kompleksiteten i EUs lovgivning. Hvordan Unionen vil virke dersom tilbakeføring av saksområder kommer på dagsorden, for eksempel i landbrukspolitikken, finnes det lite sikker kunnskap om. Men slike studier åpner for sammenligning med felt hvor EUs kompetanse synes å være voksende. Eksempler er utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik, velferdspolitik og forsknings- og høyere utdanningspolitikk.

De siste årene har EU tatt noen av de lengste integrasjonsskrittene på det *utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske* feltet. En institusjonell struktur er bygd opp i Brussel og den utvikles videre blant annet gjennom planene om en felles utenriksminister og et diplomatisk korps. Det er også etablert en felles militær kapasitet. EU har gått inn på feltet i en periode hvor skillet mellom utenrikspolitik og sikkerhets- og forsvarspolitik fremstår som problematisk. Sikkerhetsbegrepet er utvidet, og arbeidsdelingen mellom nasjonale og internasjonale organisasjoner er mindre klar enn under den kalde krigen. Det er flere aktører, og de har utviklet et tettere samarbeid. Resultatet er et større mangfold av kompetanser, verdier og virkelighetsoppfatninger.

Studier av hvordan EU plasserer seg i dette nye sikkerhetspolitiske bilde blir viktig blant annet fordi det dreier seg om mulige nydannelser i forhold til tradisjonelle tenke-, handlings- og organisasjonsmønstre. Hva vil være konsekvensene av de endringer som finner sted i forholdet mellom stat og militærvesen, og hvordan vil et fremtidig europeisk forsvar se ut?

EU er blitt beskrevet som en sivilisatorisk makt i det internasjonale systemet, med vekt på konfliktforebygging, FN og andre internasjonale institusjoner og regionalt samarbeid. Mange ser EU som et fredsprosjekt og et instrument for spredning av demokrati og menneskerettigheter. Vil dette forandre seg om EU utvikler en klarere forsvarspolitisk doktrine og en sterkere militær kapasitet? Hva vil være utfallet av den diskusjon som foregår i Europa om hvordan sikkerhetsbegrepet skal operasjonaliseres, herunder forholdet mellom sikkerhet og utvikling, og mellom humanitær og politisk betinget innsats? I USA har doktrineutviklingen dreid seg mer om krigføring enn om sivil-militær krisehåndtering. Europeerne er engasjert i de brede debattene, men også sterkt påvirket av amerikanske militærfaglige paradigmer, og denne balansegangen bør studeres.

Forholdet til USA er formende for EUs utenrikspolitikk samtidig som mange ser EU som en mulig motvekt til USAs hegemoni og alenegang i internasjonal politikk. Konflikter mellom de to sidene av Atlanteren er ofte fundert på grunnleggende forskjellige holdninger til internasjonale regler, normer og standarder. USA har vist økende tilbøyelighet til global styring basert på beslutninger fattet i Washington, mens bl.a. EU har sett seg best tjent med sterkere internasjonale kjørerregler. For EU er folkeretten et sentralt anliggende og det viktigste grunnlag for legitimitet. Dette avspeiles i holdningene til terrorisme, sårbarhet og samfunnsikkerhet som i Unionens sikkerhetsstrategi (2003) omtales under henvisning til rettsreglene og med vekt på forebygging. Forskning om samspillet mellom folkerett og politikk er ikke minst viktig fordi Norge befinner seg i spenningsfeltet mellom en sterk, tradisjonell sikkerhetspolitisk avhengighet av USA og en like sterk, tradisjonell oppslutning om internasjonale normer og avtaler. Hvordan håndteres dette? Kan Norge spre sin avhengighet og skaffe seg flere frihetsgrader?

EU er også en økonomisk stormakt med globale ambisjoner. Unionen har tatt mål av seg å være konkurransedyktig i forhold til USA, Japan og nye økonomiske aktører som Kina. EU spiller en viktig rolle i internasjonal handel og i internasjonale regimer som WTO, og Unionen blir av noen sett som en hegemonisk makt, som legger premisene for samkvem, spesielt i sine nærområder. Det er uklart hvilken retning utviklingen vil ta og hvilke konsekvenser den vil få for den politiske integrasjonen i Europa. Det er dessuten viktig å styrke kunnskapsgrunnlaget om de prosesser som pågår fordi geopolitikk i økende grad er blitt et spørsmål om energiforsyning og energisikkerhet og fordi Barentsregionen er i ferd med å bli et geopolitisk knutepunkt. Norske interesser i nordområdene er i tillegg knyttet til uavklarte grensespørsmål mot Russland og i området rundt Svalbard, og ramme-betingelsene for norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk vil i økende grad bestemmes i triangelet EU-Russland-USA.

Studier av *velferdspolitikken* gir et interessant inntak til forståelse av hvordan Unionen forsøker å balansere ønsker om nasjonal autonomi og tilslutning til felles europeiske mål - hvordan politisk og legal kompetanse, ansvar og ressurser deles

mellom, eller er felles for, det europeiske, nasjonale, regionale og lokalt nivå; og på hvilke nivåer rettigheter etableres, forsvares og imøtekommes. Komparative studier av velferdspolitikkk og likestillingsreformer har fått fornyet interesse i et utvidet EU med ulike velferdspolitiske tradisjoner og idealer og med økt fokus på tiltak mot diskriminering på grunn av kjønn, rase, religion og seksuell legning. Den åpne koordineringsmetoden er her et innovativt politisk instrument og komparative studier av hvordan metoden brukes og virker på ulike velferdspolitiske felt og styringsnivåer, kan gi ny kunnskap om mulig og ønskelig velferdspolitikkk. Metoden er interessant blant annet fordi den ikke krever overføring av legal myndighet til det europeiske nivået, men bygger på medlemsregjeringers frivillige forpliktelse til å koordinere sin politikkk på bestemte områder (for eksempel "vekst og stabilitet", sysselsetting, helse, utdanning, fattigdom og sosial eksklusjon, omsorg og pensjoner) basert på en ofte lite presisert konsensus om felles mål.

Norge er i varierende grad deltager i, og berørt av, prosesser som organiseres på denne måten. Men uansett graden av umiddelbar norsk politisk interesse, vil det være viktig å bygge opp kunnskap om hvordan nye politiske instrumenter i det europeiske flernivåsam arbeidet virker i forhold til ulike kriterier, standarder og mål (for eksempel deltagelse fra borgere, organisasjoner, andre aktører, kommunikasjon, åpenhet, legitimitet, ansvarliggjøring og måloppnåelse). Det vil også være av betydning å få bedre kunnskap om hvordan politikken evalueres, i hvilken grad og hvordan læring foregår og hvilke konsekvenser politikken får på ulike felt.

Arbeidet med å utvikle et *Europeisk forskningsområde* og et *Europeisk område for høyere utdanning* gir også innsyn i spenninger og samspill mellom styringsnivåer, institusjoner og aktører. Dette er et politikkområde hvor medlemsstatene tradisjonelt har vært tilbakeholdne når det gjelder å gi fra seg makt, og hvor EU har hatt begrenset kompetanse. Likevel har det vært en spennende og dynamisk utvikling. Universitetenes rolle i "kunnskapsøkonomien" og "kunnskapssamfunnet" har, for eksempel, stått sentralt i både EUs og Norges innovasjonspolitikkk. Studier av politikkområdet kan bidra til å belyse konsekvensene av at ulike aktører definerer problemer og løsninger knyttet til den videre utviklingen av universitetene i Europa på høyst ulike måter: som et spørsmål om å styrke Europas globale konkurransevne, som motorer i regionale og lokale utviklings-prosesser, Universitetet som kulturbærer og fundament for den europeiske sivilisasjonen, og som et spørsmål om den uavhengige og kritiske forskningens rolle når det gjelder å kvalitetssikre kunnskapsgrunnlaget for offentlig debatt og politikkkutforming. Studier kan dessuten skape innsikt om mulighetene for, og konsekvensene av, kompetanseoverføring. De kan gi innsikt om hvordan endring skjer gjennom en sammenveving av prosesser på det globale nivå (Verdens handelsorganisasjon og handel med tjenester), det europeiske nivå (EUs utforming av en universitetspolitikkk), det mellomstatlige nivå (Bologna-prosessen) og det transnasjonale nivå (universitetene, profesjonene). Endelig kan slike studier gi innsikt om hvordan iverksetting av forsknings-, utdannings- og universitetspolitikkk dreier seg om å endre tenkemåter og handlemåter, strukturer og prosesser i komplekse institusjoner med mange hundre års tradisjon.

### **Omfang og organisering**

Gruppen har så langt slått fast at det er politisk enighet om at endringsprosessene i Europa har stor samfunnsmessig betydning. Det er også politisk vilje til å satse på forskning om disse endringsprosessene. Dessuten er det store faglige gevinster å

hente. Det faglige nivået på feltet har økt og det satses nå på slik forskning både i EU, i mange medlemsland og i USA. De beste norske miljøene holder gode internasjonale faglige mål, og de kan gi selvstendige bidrag i forskningsfronten. Problemet er forskningens omfang, ikke dens kvalitet. Gruppen finner på dette grunnlaget at det både er samfunnsmessig behov og faglig grunnlag for en satsing av betydelig størrelse.

Hvor vellykket en forskningsinnsats vil være påvirkes av hvordan tiltaket organiseres. Gruppen mener at sjansen for et godt resultat vil være størst dersom satsingen fremmer grunnleggende, europeisk og internasjonalt orientert forskning. Prosjektene bør være fokuserte og med god ledelse. Utlysning og utvelgelse bør skje gjennom konkurranse, slik at de beste forskningsmiljøene velges ut. Samtidig bør miljøene gis mulighet for fruktbart samarbeid, både med hverandre og med utenlandske miljøer. Videre vil det være avgjørende at det blir satt av tilstrekkelig ressurser, og at satsingen er langsiktig.

**OMFANG OG FINANSIERING.** Forskningsoppgavens størrelse og feltets kompleksitet og internasjonale karakter tilsier en stor satsing. Gruppen anbefaler derfor et faglig ambisiøst opplegg som ikke kan realiseres uten god finansiering. For å gi rom for fordypning og konsentrasjon på flere deltemaer bør satsingen gi plass for 5-7 forskergrupper. Hver gruppe bør være av et visst omfang (4-8 forskerårsverk). Det kan likevel åpnes for at man i første fase starter med mindre grupper, som kan vokse seg større gjennom vellykket forskerrekruttering og god faglig framdrift. Et anslag av totalomfanget vil være at satsingen bør finansiere om lag 30 forskerårsverk. Inklusive ressurser til nettverksaktiviteter, formidling og koordinering foreslår gruppen et årlig budsjett på 30 – 35 millioner kroner.

Når det gjelder finansieringen av en slik satsing, anser gruppen det primært som Forskningsrådets oppgave å gå i direkte dialog med mulige finansieringspartnere. Med utgangspunkt i behovet for et betydelig omfang og langsiktighet er det imidlertid vesentlig at midlene hentes fra kilder som kan sikre en mest mulig forutsigbar finansiering. I denne sammenheng vil gruppen peke på at samfunnsforskningen hittil har fått en uforholdmessig liten andel av midlene fra Forskningsfondet. Forskningsmeldingen signaliserer tydelig at Fondet skal brukes til ”å følge opp de overordnede prioriteringene i forskningspolitikken” (s. 46). Siden ”Europa” fremheves som en sentral forsknings-utfordring, bør Fondet kunne benyttes til å realisere et forskningsløft på dette området. Ut over en eventuell fondsfinansiering vil gruppen se det som rimelig at det legges UFD-midler inn i satsingen. Sektordepartementer, som for eksempel Utenriksdepartementet og Moderniseringsdepartementet, bør også kunne bidra. Gruppen vil likevel advare mot at hoveddelen av satsingen baseres på en sammensynging av sektormidler. Dette fordi det erfaringsmessig er vanskelig å få sektordepartementer til å finansiere langsiktig forskning som sikter mot sammenligninger og syntetisering på tvers av sektorer.

Forskningsmeldingen fremhever at norske miljøer ofte er små og sårbare og preget av mangel på faglig ledelse. Det er derfor en utfordring å utvikle større og tyngre fagmiljøer. Det å bygge opp forskningskompetanse er imidlertid en tidkrevende oppgave. Å utdanne nye forskere, ”omskolere” etablerte forskere inn mot forskning på satsingens temaer og tiltrekke seg gode forskere fra utlandet er prosesser som tar flere år og krever en langsiktig tidsramme. Samtidig er det dokumentert at gode

resultater kan oppnås dersom virksomheten gis en planleggingshorisont ut over de vanlige rammene på 3-5 år. Den foreslåtte europasatsingen bør derfor ha en tidsramme på 10 år. For å unngå at unødvendig mye tid går med til søking etter penger og rapportering om virksomheten (noe også EU er blitt mer opptatt av), bør de prosjektene som når opp i konkurransen gis årlige rundsumbevilgninger og en tidsramme på 5 år av gangen. Det bør med andre ord være kun to nasjonale utlysingsrunder i løpet av tiårsperioden, med en evaluering før andre utlysingsrunde. En mulig variant er at utlysningene gis form av strategiske programmer med en tidsramme på tre år og med mulig forlengelse i to år, hvor forskningsgruppene som blir tildelt midler, får ansvar for å utvikle faglig samarbeid med institusjoner og enkeltpersoner,

**ORGANISERING.** For å motvirke faglig fragmentering og sikre langsiktighet og en solid internasjonal forankring, bør satsingen organiseres som et nasjonalt nettverk mellom forskningsgrupper. Som hovedregel bør gruppene være samlokalisert, men det bør åpnes for at enkeltforskere kan delta dersom de knytter seg til en gruppe ved en annen institusjon. Det bør være mulig med flere enn én gruppe ved hvert miljø.

Aktiv deltakelse i det internasjonale forskersamfunnet og evne til å produsere forskning som vekker internasjonal interesse er helt vesentlig for satsingen. Prosjekter på områder der norske miljøer har de beste mulighetene for å hevde seg i den internasjonale forskningsfronten, bør prioriteres. Dokumentert faglig kvalitet, både blant enkeltforskere og forskningsmiljøer, god faglig ledelse, samt bidrag til forskeropplæring bør være sentrale utvelgelseskriterier. Det samme gjelder samarbeid med internasjonalt ledende miljøer. Det må forutsettes publisering (også) i internasjonale tidsskrifter og på gode internasjonale forlag, blant annet som et virkemiddel for kvalitetssikring. Som tilfelle er ved søknader til EUs rammeprogrammer, bør søknadene dokumentere internasjonale nettverk og samarbeidspartnere.

Som et brohode mot internasjonale forskningsmiljøer, og for å samordne en del nasjonale oppgaver, bør det etableres en nodeenhet. Noden kan gis overordnet ansvar i forbindelse med informasjonsutveksling og samordning når det gjelder forskeropplæring og stipendiatnettverk, seminar- og workshop-serier, nettpublisering av arbeidsnotater, organisering og koordinering av nasjonal og internasjonal forskerutveksling, etablering av en gjesteforskerordning, samt formidlingsoppgaver. Med en slik nodefunksjon kan internasjonale gjester til *en* forskergruppe komme flere miljøer til gode, publisering av vitenskapelige arbeider kan synliggjøres på ett sted og faglige diskusjoner på tvers av faglig spesialisering gjøres lettere. Erfaringer fra andre forskningsprogrammer tilsier at en slik koordinerende enhet kan bidra på avgjørende måter til å skape en samordnet nasjonal forskningsinnsats. Hver forskergruppe bør ha én faglig ansvarlig, som samtidig inngår i satsingens faglige koordineringsgruppe. Koordineringsgruppen skal være en møteplass for å diskutere felles oppgaver og drøfte fremdriften i forskningsgruppene, og den faglig ansvarlige ved noden bør samordne arbeidet i gruppen. Dette vil innebære at noden må tillegges ressurser til faglig og administrativ koordinering, formidling, samt til nasjonale og internasjonale nettverkstiltak. De nasjonale aktivitetene ved noden gis en tidsramme på 10 år.

Satsingen bør ha et *programstyre* som har det overordnede ansvaret for aktivitetene, men den enkelte forskergruppe bør gis stor frihet til å disponere midler innenfor sine

budsjettrammer og faglige planer. Gruppene bør ha selvstendig resultatansvar overfor styret. Styret bør bestå av anerkjente forskere, gjerne noen med utenlandsk institusjons-forankring, samt representanter for berørte samfunnssektorer. Siden satsingen prioriterer langsiktig kompetanseoppbygging, foreslår gruppen at styret bør ha et flertall av forskere. Noden bør være sekretariat for styret. Avhengig av styrets sammensetning bør det, for å bidra til et internasjonalt fokus, vurderes å etablere et Rådgivende Utvalg rekruttert blant sentrale fagpersoner i internasjonal europaforskning.

Hendelsene i Europa utfordrer faglige teorier om politisk utvikling, organisering og styring samtidig som de preger avisoverskriftene i Europa. Gruppen foreslår derfor at satsingen bør ha en bred og aktiv formidlingsprofil. Relevante formidlingsoppgaver ved noden kan være felles nettside, nyhetsbrev, presseseminarer og offentlige forelesninger. Det bør legges opp til et årlig arrangement hvor deltakende forskningsmiljøer inviterer samarbeidspartnere til faglige seminarer og mer allmennrettede arrangementer. På denne måten kan man for eksempel hver høst markere den nasjonale forskningsinnsatsen og skape en diskusjonsarena om utviklingen i Europa og dens betydning for Norge.