

STAT, REGION, UNION

Flernivåstyre i Den europeiske union

Jan Erik Grindheim

Avhandling levert for graden philosophiae doctor
Universitetet i Bergen

2008

Til mine foreldre Gerd og Rolf W. Grindheim.
Dessverre fikk min mor aldri oppleve dette.

STAT, REGION, UNION

Flernivåstyre i Den europeiske union

Jan Erik Grindheim

Avhandling levert for graden philosophiae doctor
Institutt for sammenliknende politikk
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Bergen

14. desember 2008

ISBN 978-82-308-0834-4
Bergen, Norway, 2008
© Jan Erik Grindheim
Produsert av: AIT AS e-dit

Forord

Denne doktorgradsavhandlingen omhandler et forskningsfelt jeg begynte å interessere meg for i 1994. Jeg satt i Studiestræde i København rett etter at et flertall av norske velgere hadde sagt nei til medlemskap i Den europeiske union (EU) og skrev på en søknad til Norges forskningsråd om støtte til et prosjekt om fagforeningenes rolle i utviklingen av et overstatlig demokrati i Europa. Prosjektet resulterte fire år senere i boken *EU – fra økonomisk fellesskap til politisk union*, hvor vi skisserte konturene av det Stein Rokkan kalte et numerisk demokrati og en korporativ pluralisme på mellom- og overstatlig nivå i EUs politiske institusjoner og prosesser.

Her viderefører jeg perspektivet fra Rokkan ved å studere variasjoner i europeiseringen og politiseringen av samarbeidet innen EU i et flernivåperspektiv. I tid spenner analysen i de seks artiklene avhandlingen består av fra iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union i november 1993, til forslaget om å etablere en Traktat for en Grunnlov for Europa ble fremmet i desember 2003. Min konklusjon er at Unionstraktaten fra 1993, også kalt Maastricht-traktaten, innebærer en helt ny form for europeisering og mulighet for politisering av det nasjonalstatlige samarbeidet innen Det europeiske fellesskap (EF), som konstitusjonstraktaten fra 2003 kun i navnet ville ha gjort mer integrerende enn det Unionstraktaten gjorde.

For det første fordi Unionstraktaten i 1993 førte til etableringen av et europeisk medborgerskap, innføringen av prinsippet om subsidiaritet i de politiske beslutningene, og inndelingen av EUs styringsstruktur i tre søyler for tre forskjellige politikkområder: en primært overstatlig for det tradisjonelle indre markedet og Den økonomiske og monetære union (EMU), og to nye primært mellomstatlige, hvorav en for en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og en for et utvidet justis- og politisamarbeid innen Unionen og overfor tredjeland. Jeg kaller dette en *territorielt institusjonsbyggende* dimensjon i det europeiske samarbeidet, som kan knyttes til den tradisjonelle mellomstatlige lovgivningen som foregår gjennom endringer i EUs traktatgrunnlag.

For det andre ved en styrking av det overstatlige elementet i det jeg kaller den *funksjonelle ressursallokerende* dimensjonen i unionssamarbeidet, ved at Rådet for Den europeiske union fikk økt mulighet til å bruke kvalifisert flertall i sine beslutningsprosesser og Europaparlamentet fikk langt mer innflytelse på lovgivningen gjennom utvidet bruk av medbestemmelsesprosedyren mellom de to institusjonene.

For det tredje gjennom en økt funksjonell administrativ integrasjon som både virker ressursallokerende og institusjonsbyggende gjennom bruken av det som kalles *soft law* i forvaltningen av EUs politikkområder. Jeg fokuserer i denne sammenheng primært på det regionale styringsnivået i Unionen og dens medlemsstater, og argumenterer for at det er på dette styringsnivået de europeiske integrasjonsprosessene er kommet lengst fordi EUs struktur- og regionalpolitikk primært har vært drevet frem gjennom en inkrementell forvaltningspolitisk europeisering, som gjennom Unionstraktaten i 1993 også får politisk legitimitet i form av subsidiaritetsprinsippet og etableringen av en komité for regional representasjon med høringsrett på lik linje med Den økonomiske og sosiale komité som ble opprettet i Det europeiske fellesskaps første år på 1950-tallet.

Forslaget om et nytt konstitusjonelt grunnlag for det europeiske samarbeidet fra 2003 ble, som vi skal se i introduksjonsskapittelet til denne avhandlingen, først akseptert etter stor uenighet og harde forhandlinger i Det europeiske råd i juni 2004, for så å bli nedstemt av nederlandske og franske velgere i ratifikasjonsprosessene i 2005. Dette førte til at de politiske lederne i Unionen og dens medlemsstater la det på is inntil det tyske formannskapet tok det frem igjen i første halvdel av 2007, og stats- og regjeringssjefene i desember samme år ble enig om et nytt traktatgrunnlag for EU som ble kalt Reform- eller Lisboa-traktaten – femti år etter at Roma-traktaten etablerte Det europeiske fellesskap i 1957.

Men i 2008 ble også dette forslaget nedstemt, denne gangen av irske velgere, som var de eneste som fikk si sin mening gjennom bruken av folkeavstemning i den nasjonalstatlige

ratifikasjonsprosessen. Dagens EU baserer seg derfor på det traktatgrunnlaget det ble oppnådd enighet om i Nice i 2000 og før det Amsterdam i 1997, som begge videreførte de grunnleggende prinsippene for en politisk union i Europa innført med Unionstraktaten i 1993.

Dette er andre versjon av en dr. polit. avhandling på 308 sider som jeg leverte inn på EUs femtiårsdag i 2007, men som Universitetet i Bergen doktorgradskommisjon bestående av professorene Christine Ingebrigtsen, University of Washington, Noralv Veggeland, Høgskolen i Lillehammer, og Frank Aarebrot, Universitetet i Bergen, returnerte med følgende begrunnelse:

- First, Grindheim needs to present perspectives, notions, and approaches, which put the many facets found in the thesis into a common context.
- Secondly, he needs to sharpen the central question he seeks to explain, and clearly articulate his own theoretical contribution.
- Thirdly, he should consider adding a new final chapter summarising his findings in the light of his central research questions.

Jeg har fulgt alle kommisjonens råd og tatt bort tre kapitler fra den opprinnelige avhandlingen, skrevet om introduksjonen for å gjøre det overordnede forskningsspørsmålet klarere og mer analytisk stringent, og tatt inn de empiriske oppsummeringene kommisjonen etterlyste i introduksjonskapittelet i stedet for et nytt avslutningskapittel. Men jeg har vanskeligheter med å etterkomme kommisjonens krav om å inkorporere ”more recent studies of multilevel governance in Europe”.

Ved siden av å gjøre rede for hvordan det teoretiske grunnlaget stiller seg i forhold til de mest sentrale bidragene rundt bruken av flernivåstyre i studiet av Den europeiske Union på 1990- og begynnelsen av 2000-tallet, er det teoretiske rammeverket primært utviklet på basis av boken *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*, redigert av Christopher K. Ansell og Giuseppe di Palma i 2004 (Cambridge: Cambridge University Press), og senere litteratur innen denne tradisjonen publisert i 2005, 2006, 2007 og nå i denne utgaven 2008. ”More recent” kan det knapt være dersom det skal ha analytisk verdi som teoretisk grunnlag for et forsøk på å fremstille de seks artiklene på en forskningsmessig koherent måte.

Jeg takker kommisjonen for konstruktive forslag og muligheten til å levere inn avhandlingen på nytt ut fra følgende kommentar: ”Although the Commission cannot approve the dissertation in its present form, we nevertheless are unanimously of the opinion that the present weaknesses can be remedied and that the candidate should be strongly encouraged to resubmit a revised dissertation.”

Etter endring i reglementet for doktorgradstildeling ved norske universiteter må jeg, i følge Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Bergen, levere min opprinnelige dr. polit. avhandling fra 2007 i revidert form for graden philosophiae doctor (PhD). I arbeidet med den nye versjonen har jeg fått svært gode kommentarer og mange oppmuntringer fra professor Anne Lise Fimreite og professor Per Selle ved Universitetet i Bergen. En stor takk til dere! Jeg står selv ansvarlig for alt jeg har skrevet.

Jan Erik Grindheim, Kristiansand 14. juli 2008

Innhold

Forord	7
Utdrag	11
Takk til	13
Figurer og tabeller	15
Forkortelser	17
1. Introduksjon	19
DEL I STAT	
2. Visjonenes og variasjonenes Europa	50
3. Norway, Switzerland and the EU – Going Steady or Just Good Friends?	72
DEL II REGION	
4. Europeisk integrasjon og regional endring	102
5. Europeisk regionalisering og norsk regionalpolitikk	145
DEL III UNION	
6. Elitesamarbeid og demokrati i Den europeiske union	174
7. The European Constitution from a Citizen Perspective	205

Utdrag

Dersom vi ser de kulturelle, økonomiske og politiske integrasjonsprosessene i dagens Europa i sammenheng og knytter disse til endringer i de europeiske nasjonalstatenes handlingsrom etter iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union i 1993, ser vi konturene av et mer desentralisert og regionalisert Europa som preges av en ny form for demokrati der ikke bare nasjonalstatens territoriale grenser og strukturelle oppbygging er blitt utfordret, men også de funksjonelle oppgavene den tradisjonelt har vært forventet å skulle løse. Mitt argument er at EU ikke er en vanlig internasjonal organisasjon for utviklingen av felles strategier og regimer for et bestemt funksjonelt formål, men *sui generis* et territorielt basert politisk system med mål av seg til å utvikle et integrert flernivåstyre mellom stat, region og union internt, så vel som å delta i internasjonale fredsoperasjoner for kollektiv sikkerhet gjennom arbeidet for de universelle menneskerettighetene eksternt.

Abstract

If we study the cultural, economic and political processes of integration taking place in Europe today and link them to changes in the room for manoeuvre European nation states have experienced after the implementation of the Treaty on European Union in 1993, we see the contours of a more decentralised and regionalised Europe characterised by a new form of democracy in which not only the territorial borders and structural organisation of the nation state are under challenge, but also the functional tasks it traditionally has been expected to solve. My argument is that the EU is not an ordinary international organisation for the development of common strategies and regimes for a special functional objective. It is *sui generis* a territorially based political entity developing an integrated system of multilevel governance between state, region and union with external aims of taking part in international peace operations for collective security through the work for human rights.

Takk til ...

Elisabeth Rasmusson, som i 1994 ba meg lede et prosjekt finansiert av Norges forskningsråd for Statsviternes yrkesorganisasjon om trepartssamarbeidet i Europa – det var slik interessen for Den europeiske union begynte; medforfatter for kapittel seks, Johan Lindell, for at jeg får bruke en artikkel fra dette prosjektet i denne avhandlingen; professor Stein Kuhnle, veileder på en annen avhandling som aldri materialiserte seg, for å stille opp med fyldige kommentarer til denne; professor Jarle Trondal, kollega ved Universitetet i Agder, for grundig kritikk av introduksjonskapittelet; Terje Lohndal, student i lingvistikk, tur- og diskusjonskamerat, for kreative kommentarer til introduksjonskapittelet og til sammensetningen av avhandlingen; Roland Grindheim, fetter, statsviter og språkmann, for hjelp til å forbedre engelsken og ikke minst argumentene i de engelske artiklene.

Studenter og kolleger i Europa for inspirasjon til å skrive om EU, spesielt alle de jeg fremdeles holder kontakten med fra Institutt for sammenliknende politikk (Universitetet i Bergen) og European Integration Summer School (Universitetet i Agder), samt fire helt spesielle mennesker som fortjener en ekstra takk i forbindelse med gjennomføringen av dette prosjektet: Turid Olsen for å lære meg å se muligheter fremfor problemer og derved komme i gang med skrivingen; Trond Fjørtoft for datahjelp, vennskap, humor og glede; Erling Fossen for vennskap, kontorfellesskap og en egen evne til å forklare hva ordet gjennomføringskraft betyr; venn og forlagssjef Svein Skarheim for muligheten til å bli forfatter på Universitetsforlaget og den inspirasjonen dette har gitt meg.

Gode kolleger og venner for inspirasjon og faglig glede i arbeidet med europeisk politikk: professor Kari Elisabeth Børresen for innsikt i europeisk idéhistorie, religion og filosofi; professor Anne Lise Fimreite for kunnskap om europeiske kommuner og fylkeskommuners roller; Malin Gjellestad, informasjons- og markedssjef i Oslo Teknopol, for et unikt vennskap og en glimrende hovedoppgave om Regionenes Europa; Tore Grønningssæter, forskningsråd til EU, for alt jeg vet om Brussel; førsteamanuensis Beinta í Jákupsstovu for inspirasjon og gode diskusjoner om hvordan en doktorgradsavhandling bør se ut; professor Ulf Lindström for tanker og analyser ingen andre kommer på om politikk; professor Christopher Lord for mangeårig samarbeid og diskusjoner rundt begrepet demokrati i EU; Kristin Reichel Teigland for stadig å fortelle meg hva dette betyr karrieremessig; Kjell-Erik Østdahl for vennskap og husly da jeg flyttet hjem fra Danmark; og til slutt en stor og hjertelig takk til deg Marit for utmerket språkkritikk og all den støtten bare du kan gi.

Jan Erik Grindheim, Argentière i februar 2007

Figurer og tabeller

Figur 1.1	EF/EUs endrede konstitusjonelle grunnlag 1957-2007	37
Figur 2.1	Nasjonalstatlige holdninger til Konventets forslag om en Konstitusjon for Europa 2003	56
Figur 2.2	Synet på medlemskap i EU vinter/vår 2004 (prosent)	59
Figur 2.3	Støtte til en Konstitusjon for Europa vinter/vår 2004 (prosent)	60
Figur 2.4	Støtte til felles utenriks- og forsvars/sikkerhetspolitikk vinter/vår 2004 (prosent)	62
Figur 4.1	Historiske minoriteter og majoritetsnasjoner i Europa	108
Figur 6.1	Kostnader og risiko ved ulike beslutningsmodeller	177
Figur 6.2	Forholdet mellom elitesamarbeid og demokrati i EUs politiske beslutningsorganer	196
Figur 7.1	The Changing Constitutional Nature of the EC/EU 1957-2003	210
Tabell 1.1	EUs konstitusjonelle struktur sett i forhold til tre idealmodeller av styringssystemer	22
Tabell 1.2	Konkluderende oversikt over avhandlingens empiriske grunnlag	26
Tabell 1.3	Analytisk rammeverk for studiet av europeisk integrasjon og regional endring	34
Tabell 2.1	Kategorier av territorielt definerte styringsmodeller i et vidt definert Europa	67
Tabell 3.1	The Austrian and Nordic referendums in 1994 on membership in the EU	73
Tabell 3.2	Some referendum results on foreign policy in Switzerland 1986-2000	75
Tabell 3.3	Size, scope and structure of welfare states in the EU in the 1990s	82
Tabell 3.4	Support for European integration across member states of the EU (percent) 1999	84
Tabell 4.1	Analytisk rammeverk for studiet av europeisk integrasjon og regional endring	104
Tabell 4.2	Typologi for regionalt styre i EU-landene pluss Norge	110
Tabell 4.3	Variasjoner i regional autonomi	117
Tabell 4.4	Kjennetegn ved tradisjonelle og nye modeller for regional utvikling	121
Tabell 4.5	Regioner i EUs 15 medlemsstater	134
Tabell 6.1	Kombinasjoner av interessekonflikter i det europeiske samarbeidet	180
Tabell 6.2	EUs institusjoner og Sartoris krav til politiske beslutninger	185
Tabell 7.1	European Convention's Definitions and Objectives of the EU	216
Tabell 7.3	Union Competencies in Relation to Principles of Subsidiarity and Proportionality	217

Forkortelser

AC	Accession countries
AER	Assembly of European Regions
CAP	Common Agricultural Policy
CC	Candidate countries
CEDRE	European Regional Development Centre
CFSP	Common Foreign and Security Policy
COREPER	Comité des Représentants Permanents
DDR	Den tyske demokratiske republikk
DG	Directorate General
DU	Distriktenes utviklingsfond
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
EB	Eurobarometer
EC	European Community
ECJ	European Court of Justice
ECU	European Currency Unit
EEA	European Economic Area
EEC	European Economic Community
EEP	Exchange of Experience Programme
EF	Det europeiske fellesskap
EFTA	European Free Trade Association
ERDF	European Regional Development Fund
ESDP	European Spatial Development Perspective
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
FIFG	Financial Instrument for Fisheries Guidance
FN	De forente nasjoner
FUSP	Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
IDAN	Interregional Development Agencies Teleservice Network
IMF	International Monetary Fund
INTERREG	Interregional development fund
KAD	Kommunal- og arbeidsdepartementet
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
MEP	Member of the European Parliament
MLG	Multi-Level Governance
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-governmental organisations
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OSCE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
QMV	Qualified majority voting
R&D	Research & Development
RDA	Regional Development Agency
RIS	Regional Innovation System
RITTS	Regional Innovation and Technology Transfer Strategies
RUP	Regionalt utviklingsprogram
SND	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
TEU	Traktaten om Den europeiske union/Treaty on the European Union
UK	United Kingdom
WEU	Western European Union
WTO	World Trade Organisation
ØMU	Den økonomiske og monetære union

1. Introduksjon

'the link between nation and state has been considerably weakened and new types of relationship among the constituent territorial units have been developing at the supranational, the subnational and the international levels'

(John Loughlin 2008:472).

Til tross for alt det de europeiske statene har felles med hensyn til politiske verdier, normer og interesser, er variasjonene mellom dem det mest fascinerende. Med utgangspunkt i den jødisk-kristne religion, gresk rasjonalisme og romersk rettsforståelse var det i Europa ideen om det konstitusjonelle monarkiet vokste frem på 15- og 1600-tallet, det representative demokratiet på 17- og 1800-tallet, og den nasjonalt organiserte velferdsstaten på 19- og 2000-tallet. Men det var også i Europa denne formen for legalt og legitimt basert politisk og administrativt styresett fikk sine mest markante sammenbrudd og tilbakeslag i form av totalitære politiske regimer basert på ideologier som kommunismen, fascismen og nazismen, og det var her nasjonalstaten som demokratisk politisk system oppstod, gjorde suksess og spilte fallitt gjennom to kriger som spredte seg til resten av verden i det tyvende århundre. Europas politiske utvikling er mer enn noe annet preget av paradokser. I vårt århundre viser dette seg i arbeidet med å etablere et nytt traktatgrunnlag for Den europeiske union (EU).

I denne avhandlingen skal vi se at gjennom variasjoner i holdningen til EU som et mellomstatlig versus overstatlig politisk prosjekt (del 1), transstatlige integrasjonsprosesser og ideene om et Regionenes Europa (del 2), samt en intern demokratisering og overstatlig engasjement for den europeiske menneskerettighetstanken (del 3), kommer konfliktene mellom de felles europeiske og nasjonalstatlige verdiene, normene og interessene som har preget dette kontinentets historie igjen til overflaten. I det geopolitiske, økonomiske og kulturelle sentrum er politiske ledere og befolkningene generelt mer positive til å skape "en stadig tettere union mellom Europas folk" enn i landene i den geopolitiske, økonomiske og kulturelle periferien. Men utviklingen er langt fra entydig. Den varierer i forhold til sektor og styringsnivå innad i og på tvers av medlemsstatene, og i forhold til graden av integrasjon i dybden og bredden av det europeiske samarbeidet funksjonelt og territorielt.

Gjennom seks artikler viser jeg at den europeiske integrasjonsprosessen har kommet lengst på det regionale styringsnivået fordi det her har vært brukt det som kalles *soft law* som funksjonelt virkemiddel i stedet for det vi tradisjonelt forbinder med territorielt baserte former for *hard law* på mellom- og overstatlig nivå i EU. Med *soft law* mener jeg koordinering og harmonisering av politikk og forvaltning ved hjelp av tiltak og programmer som ikke er direkte legalt bindende for medlemsstatene, slik tilfellet er med forordninger og direktiver vedtatt i Rådet for Den europeiske union (heretter kalt Rådet) og Europaparlamentet, såkalt *hard law*. Jeg forklarer dette med at tiltak og programmer i form av *soft law* etablerer et felles sett av målsetninger, indikatorer og selvevalueringsprosedyrer (*benchmarking*), som gradvis fører til en transstatlig problemforståelse, sammensmeltning av problemdefinisjoner og interregional politikkutforming – det jeg kaller en *europeisering* av det regionale styringsnivået i medlemsstatene, som ikke gir seg utslag i den samme grad av *politisering* som forordninger, direktiver og tiltak overfor det nasjonalstatlige eller overstatlige nivået tradisjonelt har gjort, selv om det også her er variasjoner mellom de enkelte medlemsstatene.

Empirisk utgangspunkt: Integrasjon gjennom europeisering

Det empiriske utgangspunktet for mine analyser er Traktaten om Den europeiske union (Maastricht-traktaten), som Det europeiske råd oppnådde enighet om i desember 1991, medlemsstatene ratifiserte i 1992/93, og som ble iverksatt i unionssamarbeidet i november 1993. Unionstraktaten endret det økonomiske *fellesskapet* i Europa til en politisk *union*. Men allerede med Roma-traktaten i 1957, og innføringen av prinsippet om fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital på tvers av de nasjonalstatlige grensene i Det europeiske fellesskaps (EF) daværende seks medlemsstater, var det blitt skapt et sett av *transstatlige* politiske, administrative og rettslige prosesser og institusjoner i det europeiske samarbeidet. Disse dannet grunnlaget for etableringen av nye former for samarbeidsrelasjoner mellom de europeiske statene i form av et *mellomstatlig* traktatgrunnlag med *overstatlig* lovgivningskapasitet, som Unionstraktaten i 1993 forsterket.

Daniel Elazar kalte det europeiske samarbeidet et *føderalt* politisk og rettslig system så tidlig som i 1968. Men det er etter min mening først med Unionstraktaten og innføringen av et *europeisk medborgerskap*, prinsippet om *subsidiaritet* i de politiske beslutningsprosessene i Unionen og de nye *politikkområdene* den tredelte søylestrukturen innførte, at vi kan snakke om utviklingen mot et funksjonelt og territorielt styringssystem på overstatlig nivå med klare *føderale* og *konføderale* trekk, uten at EU av den grunn nødvendigvis kan sees på som en føderasjon i begreps retts forstand (Micossi 2008).

Som John Loghlin (2008) sier, ville et føderalt styringssystem innebære en suverenitetsdeling mellom føderalt og subføderalt nivå, der de to nivåene ikke kan intervensere i hverandres suverenitet. Dette er ikke tilfelle i EU (Bartolini 2008), hvor medlemstatene fremdeles har beholdt sin suverenitet når Unionens traktatgrunnlag skal endres (Hayward 2008), og EF-domstolens avgjørelser har forrang fremfor de nasjonalstatlige dersom disse er i konflikt (Bier 2008).

Riktignok la Unionstraktaten i 1993 grunnlaget for en form for *deterritorialisering* av politikk og forvaltning i EUs medlemsstater som transcenderer de tradisjonelle territorielle grensene og den statlige suverenitet deres legale og legitime autoritet hviler på (Grindheim og Trondal 2007). Men graden av integrasjon varierer sterkt mellom funksjonelle sektorer og territorielle styringsnivåer, og kan bare sies å ha lyktes fullt ut på de områdene hvor dette har ført til det jeg i denne avhandlingen definerer som en *europisering* av politikk og forvaltning i medlemsstatene. Jeg baserer meg i denne sammenheng på Tymon Bugasjkis definisjon av begrepene europeisk integrasjon og europeisering: "whereas *European integration* defines the processes on EU level and the interaction between the EU and its member states, *Europeanization* is used to describe the actual convergence of domestic policies with EU goals and ideals" (Bugasjki 2008:10).

Gitt at endringer i EUs traktatgrunnlag skjer i form av mellomstatlige konferanser og ved enstemmighet blant Unionens stats- og regjeringssjefer innenfor et tradisjonelt folkerettslig regime for internasjonale relasjoner, er unionssamarbeidets legale konstitusjonelle grunnlag fremdeles å regne som en *internasjonal organisasjon* bestående av suverene stater (Grindheim 2008a). Men fordi de kontinuerlige politiske beslutningsprosessene foregår i et topilarsystem av statlig og individuell representasjon (Bruyn 2008), kan det hevdes at Europaparlamentets elektorat representerer en form for overstatlig *føderal* dimensjon i unionssamarbeidet, mens medlemsstatenes indirekte valgte representanter i Rådet representerer en form for mellomstatlig *konføderal* dimensjon. Andrew Glencross sier det slik:

The EU's hybrid system of federalism and confederalism is thus characterized by the creation of an autonomous, constitutionalized legal order consisting of individual rights (Weiler 1999) alongside a political order where major decisions are taken by member states, often as (supposedly) equal participants (Glencross 2008:2).

Vi beveger oss altså langs et kontinuum der EU kan sees på som en hybrid av en internasjonal organisasjon, en konføderasjon og en føderasjon, hvor føderale ambisjoner er blitt møtt med det Jack Hayward (2008) kaller en implisitt aksept av konføderale spenninger som har oppstått i grenselandet mellom en begrenset integrasjon og residual suverenitet.

Denne definisjonen kan sammenlignes med det Frederick K. Lister kaller et konføderalt system i EU, hvor “Groups of contiguous states, large or small, may contemplate the formation of confederal ties with a view to optimizing the benefits to be derived from an increasing interdependent world economy. Such groups might also utilise such ties to enhance their collective security in an increasingly dangerous world (Lister 1996:49). Hayward (2008) ser den gradvise maktdeelingen som har foregått mellom de europeiske statslederne over tid, som utviklingen av et polysentrisk EU hvor de politiske elitene har inngått stadig flere og mer tillitsskapende konsesjoner i en form for *konsosiert* demokrati. Problemet er at velgerne i de enkelte medlemstatene i økende grad ser ut til å føle seg fremmedgjort overfor dette systemet, slik jeg diskuterer i kapittel 2. Tabell 1.1 viser EUs sammensatte konstitusjonelle struktur, som en hybrid av en internasjonal organisasjon, konføderasjon og føderasjon.

Tabell 1.1 EUs konstitusjonelle struktur sett i forhold til tre idealmodeller av styringssystemer

STYRINGSSYSTEM

	INTERNASJONAL ORGANISASJON	KONFØDERALT	FØDERALT
SUVERENITET	Stat	Stat + Individ	Individ
LEGALT GRUNNLAG	Folkerettslig traktat	Unionstraktat	Menneskerettsorientert konstitusjon
SAMARBEIDSFORM	Diplomati	Diplomati + Demokrati	Demokrati
SAMARBEIDSLØGIKK	Konfliktløsning	Konsosiert	Konsensus
BESLUTNINGSSYSTEM	Mellomstatlig	Transstatlig	Overstatlig
BESLUTNINGSPROSEDYRE	Enstemmighet	Kvalifisert flertall	Flertall
INSTITUSJONSNIVÅ I EU	Det europeiske råd	Rådet for Den europeiske union	Europaparlamentet + EF-domstolen

Avhandlingens hovedtittel – *Stat, region, union* – er et forsøk på å forstå utviklingen mot et funksjonelt og territorielt integrert overstatlig styringssystem i Europa som en prosess, hvor de fire friheter (1957), det indre marked (1987) og innføringen av en politisk union (1993) har endret de statlige grensenes betydning i Europa og derved det europeiske fellesskapets konstitusjonelle struktur. Dette har primært skjedd gjennom utviklingen av funksjonelle *transstatlige* integrasjonsprosesser, som over tid har lagt grunnlaget for økt *overstatliggjøring* av det europeiske samarbeidet gjennom mellomstatlige *traktatendringer* og etableringen av politiske, administrative og rettslige institusjoner med autonom handlingskapasitet i forhold til medlemsstatene.

Denne forståelsen av endringen i de europeiske statenes suverenitet, politisk-administrative, rettslige og økonomiske handlingsrom, bryter med Max Weber (1964) og Reinhard Bendix (1968) tradisjonelle oppfatning av nasjonalstaten som en historisk slutføring av koblingen mellom territoriell oppbygning og funksjonelle oppgaver. Den støtter seg på Stein Rokkans (1973b; 1974) argument om at stats- og nasjonsbygging er en langt mer dynamisk prosess, hvor de to dimensjonene er i stadig endring i forhold til hverandre, avhengig av hvilke ressurser og interesser de mobiliserer.

Det vil si at vi beveger oss ut over oppfattelsen av territorium som et fast etablert regelsystem kjennetegnet av statsmaktens *de jure* autonomi over et gitt geografisk område, organisert gjennom politiske, administrative og rettslige institusjoner, og styrt av beslutningsprosesser som omfatter hele territoriet (Bartolini 2004; 2005; 2006a; 2006b; 2008).

Charles F. Sabel og Jonathan Zeitlin (2007) kaller dette et *flernivåstyre* fordi det i første rekke binder sammen administrative styringsnivåer på tvers av medlemsstatene og i forhold til EUs egne institusjoner, uten at det skapes noe hierarkisk forhold mellom dem og uten at politiske aktører kan blokkere disse prosessene gjennom bruken av det som i EU-systemet ofte refereres til som *vetomakt*. Samtidig er det, som jeg diskuterer i kapittel to, viktig å være klar over de begrensingene som ligger i det europeiske statssamarbeidet med hensyn til overføringen av politisk makt og administrativ myndighet mellom territoriale styringsnivåer og funksjonelle sektorer, så lenge dette er basert på et sett av mellomstatlige traktater (Grindheim 2008a; 2008b; von Bogandy 2006).

Avhandlingen er delt i tre deler, som skal fange opp den kronologiske utviklingen av de europeiske stats- og nasjonsbyggingsprosessene i et idéhistorisk så vel som praktisk politisk perspektiv. I den første delen starter jeg med det *statlige* styringsnivået i EU-samarbeidet, og viser at den største utfordringen de politiske lederne i Unionen og dens medlemsstater samt spesielt tilknyttede stater som Norge og Sveits i dag står overfor, er å skape folkelig legitimitet for de integrasjonsprosessene som har foregått i Europa de siste femti årene. Utviklingen av det traktatmessige mellomstatlige samarbeidet i EU har beveget seg langt i overstatlig retning fra 1957 til i dag. Men det er først de siste femten årene, etter de politiske konfliktene som oppstod rundt ratifiseringen av Traktaten om Den europeiske union i 1992-93, at denne utviklingen har ført til en politisering hvor den generelle trenden er at et flertall av de politiske elitene i Europa er for en ytterligere integrasjon i bredden og dybden av det europeiske samarbeidet, mens befolkningene er mer skeptisk til dette.

I den andre delen ser jeg på det *regionale* styringsnivået og viser at her har integrasjonsprosessene på tvers av medlemsstatene gått langt lenger og vært mindre politisert enn

på det statlige nivået. Dette skyldes at de regionale integrasjonsprosessene primært har vært preget av et administrativt samarbeid og utviklingen av transstatlige prinsipper og programmer for interregional integrasjon (*soft law*), fremfor mellomstatlige forhandlinger og endringer i traktatgrunnlaget samt overstatlig lovgivning i Europaparlamentet og Rådet (*hard law*). Jeg kaller dette en europeisering på regionalt nivå, som også har vært med på å bringe de europeiske statene tettere sammen som *medlemsstater* i EU, og hjulpet frem utviklingen av et *indre marked* (søyle en) og en integrasjon som omfatter en delvis utviklet *felles utenriks- og sikkerhetspolitikk* (søyle to) og et godt utviklet *politi- og justissamarbeid* (søyle tre). Det har dessuten styrket det regionale og kommunale styringsnivået i medlemsstatene, og bragt beslutningsprosessene nærmere innbyggerne gjennom innføringen av *subsidiaritetsprinsippet* og etableringen av den rådgivende Regionkomiteen i Traktaten om Den europeiske union. Dette gjelder, som jeg viser i kapittel fire, primært i de *føderale* landene i EU, men også i de *enbetsstatlige* og *regionaliserte* og *desentraliserte* styringsmodellene som ligger mellom disse to ytterpunktene.

Den tredje delen omhandler *Unionen* per se, og i kapittel seks og syv diskuterer jeg hvordan *konstitusjonaliseringen* av EU som politisk, administrativt og rettslig system har utviklet seg fra Traktaten om Den europeiske union i 1993 til forslaget om en Grunnlov for Europa ble lagt frem av Det europeiske konventet i 2003. Men allerede i kapittel to tar jeg opp denne problemstillingen i en diskusjon av hvorfor forslaget til et nytt og sterkere overstatlig traktatgrunnlag for det europeiske samarbeidet ble forkastet av et flertall av velgerne i Frankrike og Nederland i 2005, mens det har fremstått i ny drakt gjennom det som er blitt kalt Lisboa- eller Reform-traktaten i 2007. Denne er for tiden til ratifisering i EUs medlemsstater, men irske velgere, som denne gangen er de eneste som får si sin mening om traktatendringene gjennom en folkeavstemning, har allerede stemt den ned med 53.4 prosent.¹ Dette vil i prinsippet si at den videre prosessen mot den planlagte iverksettelsen i 2009 stopper opp. Men, som i tidligere tilfeller hvor traktatforslag er blitt forkastet av velgerne, vil antagelig de politiske lederne i Europa som støtter forslaget be sine irske kolleger om å forsøke på nytt; slik de gjorde i 2001 da irene forkastet Nice-traktaten med 53.9 prosent, men stemte for den samme traktaten med 62.9 prosent i en ny runde året etter;² eller fremme et nytt revidert forslag, slik danske politikere gjorde i 1992 da et flertall av danske velgere forkastet Unionstraktaten.³

¹ Irland er den eneste av EUs medlemsstater som har et grunnlovsfestet krav til folkeavstemning i forbindelse med ratifiseringen av internasjonale avtaler som Lisboa-traktaten. Ved avstemningen 12. juni 2008 var fremmøtet på 53.1 prosent, hvorav 53.4 stemte nei og 46.6 prosent stemte ja (Irish Times 13. juni 2008).

² Kun 34.5 prosent av de stemmeberettigede møtte frem ved den første folkeavstemningen og regjeringen mente derfor at det måtte holdes en ny folkeavstemning året etter over den samme traktaten. Denne gangen var fremmøtet på 49.5 prosent, selv etter en massiv kritikk fra nei-siden i Irland som mente dette var et uttrykk for mangel på respekt for folkemeningen i dette spørsmålet (Gilland 2003).

Som vi ser i kapittel syv viser grunnlovsforslaget fra 2003 hvor langt de mest integrasjonsvillige politiske lederne i Europa er villig til å gå i å skape ”en stadig tettere union mellom Europas folk”, som det het i Roma-trakaten fra 1957. Samtidig som ratifiseringsprosessen viser hvor skeptisk velgerne i EUs medlemsstater er til et tettere samarbeid. Jeg kaller dette en politisk konflikt mellom elite og masse i europeisk politikk som skyldes manglende *konvergens* mellom den politikktutviklingen som foregår i medlemsstatene og unionsprosjektets mål og idealer, slik jeg også viser i kapittel to. Så langt ser det altså ut til at det kun er på det regionale styringsnivået, og til en viss grad i forhold til det transstatlige indre markedet og de fire frihetene, at de europeiske integrasjonsprosessene har lykket for Unionen som helhet.⁴

Grunnen til dette er at det er i forhold til det regionale styringsnivået *politiseringen* har vært svakest, samtidig som det er på dette nivået integrasjonsprosessene i EU i størst grad har fulgt lignende prosesser i medlemstatene og globalt, og derved gjort en europeisering av politikk og forvaltning lettere enn på andre områder. Her vil jeg likevel konsentrere meg om å se på utviklingen av Den europeiske union per se, som et transstatlig politisk, administrativt, juridisk og ikke minst økonomisk samarbeid med mellom- og overstatlige trekk, og analysere hvordan dette samarbeidet i varierende grad er blitt europeisert og politisert fra innføringen av Traktaten om Den europeiske union i 1993 til diskusjonene rundt forslaget om en Grunnlov for Europa i 2003.

Tabell 1.2 (neste side) er en oversikt over avhandlingens empiriske grunnlag og viktigste argumenter, hvor konklusjonene i de seks kapitlene er satt inn i en matrise med tre variabler. Den første er graden av *europeisering* på stats-, region- og unionsnivå; den andre er graden av *politisering* i forhold til dimensjonene territoriell institusjonsbygging og funksjonell ressursallokering; som igjen kobles til den tredje, som er *konfliktnivå*, og som deles i verdiene lavt, middels og høyt. De metodologiske utfordringene knyttet til de enkelte konklusjonene blir diskutert i de kapitlene de henviser til. Men en generell utfordring for mitt hovedargument i denne avhandlingen, er selvsagt koblingen mellom strukturdata på makronivå og individdata på mikronivå, samt de prosessene som foregår mellom dem på mesonivå.⁵

³ Avstemningen i 1992 gav 50.4 prosent nei og 49.3 prosent ja, men etter at Danmark fikk forbehold knyttet til unionsborgerskapet, felles myntenhet, felles militær og felles rettspolitikk godtok 56.8 prosent av velgerne traktaten mens 43.2 prosent fremdeles var i mot 18. mai 1993.

⁴ For de medlemsstatene som deltar i Den økonomiske og monetære union (ØMU) og Schengensamarbeidet om passfrihet og nedbyggingen av territoriale grensehindre i Europa, må det kunne sies at integrasjonen også har lykket på disse områdene.

⁵ For en detaljert metodologisk diskusjon av disse problemstillingene, spesielt knyttet til bruken av holdningsdata fra Eurobarometer og koblingen til økologiske data, se Grindheim (1996).

Tabell 1.2 Konkluderende oversikt over avhandlingens empiriske grunnlag

		EUROPEISERING		
		STAT	REGION	UNION
POLITI- SERING	TERRI- TORIELL INSTITU- SJONS- BYGGING	<p>Kap. 2. Arbeidet med et nytt konstitusjonelt grunnlag for EU i perioden 2001-2003 var preget av en sentrum/periferi-konflikt mellom medlemsstatenes representanter, men likevel en generell støtte til institusjonelle endringer som det ble oppnådd enighet om i Det europeiske råd i juni 2004. Ratifiseringsprosessen har i større grad vært preget av motstand, spesielt i medlemsstater med folkeavstemninger, men uten det samme sentrum/periferi-mønsteret vi så blant elitene. Motstanden toppet seg med Frankrike og Nederlands nei til konstitusjonsforslaget i 2005, og ble forsterket av irske velgeres nei til Lisboa-traktaten i juni 2008.</p>	<p>Kap. 4. Traktaten om Den europeiske union slutfører utviklingen av en ny regionalpolitisk strategi for EU, med økt interregionalt samarbeid på tvers av statsgrensene i Europa. Denne støtter opp under det indre marked og EU-kommisjonen redefinerer de territoriale grensene i Europa gjennom nye regionalpolitiske virkemidler. Sammen med etableringen av Regionkomiteen politiserer dette til en viss grad forholdet mellom det statlige og overstatlige nivået i EU, men europeiseringen av det regionale styringsnivået foregår primært gjennom bruken av <i>soft law</i> på det administrative nivået uten store politiske konflikter.</p>	<p>Kap. 6. Det europeiske medborgerskapet som etableres med Unionstraktaten styrker det legale elementet i EUs overstatlige dimensjon, men siden det i liten grad ser ut til å mobilisere politisk interesse blant europeiske velgere i form av valg til Europaparlamentet, og de politiske skillelinjene fremdeles er dominert av nasjonalstatlige problemstillinger, kan det stilles spørsmål ved hvor mye politisk legitimitet dette har gitt Unionssamarbeidet og hvilken betydning det har hatt for utviklingen av EU i overstatlig retning gjennom økt vekt på samstyre mellom EUs institusjoner for å redusere Unionens påståtte demokratiske underskudd.</p>
	FUNK- SJONELL RESSURS- ALLO- KERING	<p>Kap. 3. Den institusjonelle utviklingen i EU mot en politisk union, er en viktig grunn til at Norge og Sveits ikke er fullverdige medlemmer i dette samarbeidet; Sveits heller ikke i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). I disse to statene er eliten og folket splittet i synet på EU-medlemskap, selv om en majoritet av eliten i Norge er positiv sammenlignet med i Sveits. Som i kapittel to ser vi at både institusjonsbygging og ressursallokering i forhold til velferdsspørsmål kan være med på å forklare motstand mot EU, ved at godt utbygde og universelt baserte velferdsstater, med sterkt statlig innslag i velferdsproduksjonen, gir større skepsis til EU enn det motsatte.</p>	<p>Kap. 5. Det er liten konflikt rundt de regionalpolitiske virkemidlene EU-kommisjonen rår over på 1990-tallet, men stor konkurranse rundt fordelingen av dem; det jeg i denne avhandlingen kaller en funksjonell ressursallokering på trans- og overstatlig nivå i EU. Selv i land som Norge, som ikke er medlem av EU eller har fått inn struktur- og regionalfondene som en del av EØS-avtalen, tilpasses den nasjonalstatlige regionalpolitikken EUs utvikling uten at det er noen form for politisk konflikt rundt dette. Alle regjeringene som har sittet etter at EØS-avtalen ble inngått, har sagt at norsk regionalpolitikk må følge EUs. Men det er stor konkurranse om de økonomiske midlene EU-kommisjonen disponerer.</p>	<p>Kap. 7. Endringene i EUs traktatgrunnlag har alltid vært et eliteprosjekt uten folkelig innsyn og interesse. Det er først når traktatene iverksettes at folket bringes inn i prosessen. Det kan likevel argumenteres for at de politiske lederne i Europa gjennom EU har skapt et rettslig grunnlag for demokratiske rettigheter på tvers av medlemsstatenes politiske styringssystemer, som har endret det europeiske samarbeidet i overstatlig retning på det rettslige området uten store politiske konflikter. EUs charter for fundamentale rettigheter fra 2000 er et eksempel på dette, selv om charteret ikke er del av dagens traktatgrunnlag, slik Det europeiske konventet foreslo i sitt forslag til en Grunnlov for Europa fra 2003.</p>
		HØYT	LAVT	MIDDELS
KONFLIKTNIVÅ				

Teoretisk utgangspunkt: Europeisering og politisering i et flernivåperspektiv

Som vi skal se i det første av de seks kapitlene som ligger til grunn for denne avhandlingen, kapittel to, har de integrasjonsprosessene som har foregått i Europa siden annen verdenskrig, vært drevet frem av politiske og administrative eliter, som gradvis har lyktes med å skape mer overstatlighet i det europeiske samarbeidet, uten at dette har ført til massepolitiske konflikter på overstatlig, statlig eller substatlig nivå i medlemsstatene (Mair 2005). Det var først da et flertall av danske velgere stemte nei til Traktaten om Den europeiske union 2. juni 1992, og støtten i Frankrike 20. september samme år var på knappe 51.05 prosent i favør av traktaten, at det europeiske integrasjonsprosjektet ble politisert på massenivå.

Dette er likevel enkeltstående hendelser i Det europeiske fellesskap/Den europeiske unions femtiårige historie. De har ikke skapt noen generell motstand mot integrasjonsprosjektet som sådan, bare bremset prosessen mot ”en stadig tettere union mellom Europas folk”. Det samme gjorde irske velgeres nei til Nice-traktaten med 53.9 prosent i 2001, siden de stemte for traktaten med 62.9 prosent i en ny runde i 2002. Mens det foreløpig ser ut til at de franske og nederlandske velgernes flertall mot forslaget om en ny konstitusjonell traktat for det europeiske samarbeidet i mai og juni 2005 har stoppet opp en videre integrasjonsprosess gjennom store strukturelle og funksjonelle endringer i Unionens oppbygging og oppgaver. Det samme gjelder irenes nei til det reformerte traktatforslaget i juni 2008.

Det paradoksale ved dette, fra et demokratisk perspektiv, er at konflikten ser ut til å forsterkes når de politiske lederne i Europa forsøker å bevege EU fra et mellomstatlig eliteprosjekt til et overstatlig masseprosjekt – eller fra en internasjonal organisasjon til en overstatlig føderasjon i min terminologi (se tabell 1.1). Stefano Bartolini forklarer forholdet slik:

pure intergovernmentalism represents a form of “elite-consolidation” based on an accommodation between central claimants (the new Brussels center) and local rulers (state executives and central institutions). Pure supranationalism, however, would represent a form of “central-consolidation” based on an alliance between ordinary people and central claimants at the expense of local national rulers (Bartolini 2004: 37).⁶

De største utfordringene viser seg i sektorer hvor det statlige nivået har vært det dominerende for det Peter Mair (2004; 2005) – med utgangspunkt i Seymour Martin Lipset og Rokkan (1967) – kaller den *territorielle institusjonsbyggende* dimensjonen i det europeiske samarbeidet, hvor de politiske prosessene er styrt av det jeg ovenfor har definert som *hard law*, det vil si mellomstatlige

⁶ Se også John Erik Fossums artikkel “Adieu to constitutional elitism?” fra 2006.

forhandlinger om traktatendringer samt vedtak av forskrifter og direktiver i Europaparlamentet og Rådet; mens det har vært langt mindre politisk konflikt rundt den *funksjonelle ressursallokerende* dimensjonen, som primært baserer seg på transstatlige prinsipper og programmer med overstatlige garantier gjennom Kommissjonens kontrollmyndighet og EF-domstolens forrang fremfor nasjonalstatlige domstoler i tilfelle konflikt om kompetanse.⁷ Den første av de to dimensjonene i denne formen for *flernivåstyre* diskuteres primært i kapittel to, tre og seks i denne avhandlingen, mens kapitlene fire, fem og syv i første rekke omhandler den andre dimensjonen (se tabell 1.2).

Flernivåstyre blir i denne sammenheng brukt om politiske, administrative og rettslige prosesser som endrer en stats autoritetsstruktur opp, ned eller til siden. Empirisk forbindes det gjerne med iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union, og er som analytisk begrep basert på Gary Marks definisjon: ”a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local” (Marks 1993: 392).⁸

John Loughlin (2008) knytter begrepet flernivåstyre spesifikt til fremveksten av ideen om et ”Regionenes Europe”, som jeg diskuterer i detalj i kapittel fire i forbindelse med iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union i 1993, og sier at ”multi-level governance was and is a convenient label to attach to these developments” (Loughlin 2008:477). Ideene om et sterkere regionalt nivå i EU, som en oppfølging av innføringen av Det indre marked i 1985 og Enhetsakten i 1987, ble utvilsomt møtt med stor skepsis fra medlemstatenes side, og for å hindre at dette skulle føre til en politiserende diskusjon rundt spørsmål knyttet til en økende føderalisering av det europeiske samarbeidet, ble begrepet flernivåstyre introdusert som et alternativ.

Dette gjaldt, som vi skal se i kapittel fire, i første rekke i de enhetsstatlige landene i EUs nordlige periferi, men også i regionaliserte stater som Italia og spesielt Spania, hvor frykten for økt regional separatisme naturlig nok var til stede. Fremveksten av et sterkere og mer bevisst mellomnivå i de europeiske statene kunne oppfattes som en trussel mot nasjonalstatens autoritet og suverenitet, ikke minst fordi det fant sterk støtte i Kommissjonen og blant et økende antall

⁷ Jeg har selv anvendt Lipset og spesielt Rokkans territorielle og funksjonelle dimensjoner på studiet av EU i boken *EU – fra økonomisk fellesskap til politisk union* (Grindheim 1998), som ligger til grunn for denne avhandlingen. Her, og i Fimreite og Grindheim (2007), gis en inngående forklaring på lover og regler i EU: *Forordninger* gjelder umiddelbart i medlemstatene og kan sammenlignes med et lands egne lover; *direktiver* gjelder i medlemstatene og er bindende på samme måte som forordningene, men medlemstatene bestemmer selv hvordan direktivene utformes for å oppnå deres målsetning på best mulig måte; *beslutninger* gjelder i enkeltsaker og er bindende for dem de er rettet mot; *benstillinger* og *uttalelser* er ikke bindende, men en oppfordring til dem de er rettet mot.

⁸ Se også Lisbeth Hooghe og Gary Marks bok *Multi-Level Governance and European Integration* fra 2001, deres artikkel ”Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance” fra 2003, og Ian Bache og Matthew Flinders bok *Multi-Level Governance* fra 2004.

regionale aktører i medlemstatene: ”it was clear that sub-national authorities of all kinds were developing distinctive roles within the broader context of an emerging system of European governance, with both federal and confederal features” (Loughlin 2008:477).

Spesielt etter innføringen av Traktaten om Den europeiske union har medlemskapet i EU vært med på å endre de funksjonelle og territorielle styringsstrukturene i medlemsstatene, så vel som i statene i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS).⁹ Dette gjelder i første rekke på det regionalpolitiske området, hvor det som tidligere påpekt har vært liten grad av politisering, og europeiseringen har fulgt territorielle regionaliseringsprosesser i medlemsstatene og deres økende funksjonelle integrasjon i den globale økonomien. For å forstå disse endringene tar jeg teoretisk sett utgangspunkt i hvordan Christopher Ansell forklarer dette med forandringer i territorialstatens handlingsrom og endrede autoritetsstruktur:

In some cases, authority is being unbundled within the territorial state – as when public authority is being privatized or deconcentrated – or new forms of authority are being created beyond the state. These new forms of authority may ultimately derive their authority from the territorial state or may be constituted along nonterritorial lines. In still other cases, it is useful to think of authority as being “rebundled” – when discrete bundles of functional or territorial authority are joined together in new combinations (themselves territorial or functional) (Ansell 2004:7).

Stefano Bartolini benytter en lignende argumentasjon når han ser europeiseringen som en sjette utfordring (*critical juncture*) i Rokkans femfasemodell for stats- og nasjonsbygging i europeisk historie – en utvikling som endrer forholdet mellom territorialitet og autoritet i medlemsstatene.¹⁰ Det samme gjør Beate Kohler-Koch (2005), men fra et system*integrerende* perspektiv på styring i et flernivåperspektiv, hvor det er det statlige nivået som står i sentrum.

⁹ Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) er basert på en avtale mellom Den europeiske unions 27 medlemsstater og tre av medlemsstatene i European Free Trade Association (EFTA). Det er Island, Liechtenstein og Norge, mens det fjerde EFTA-landet Sveits kun har bilaterale handelsavtaler med EU.

¹⁰ Bartolini refererer til en syntese av Rokkans arbeider slik disse fremkommer i boken *State Formation, Nation Building, and Mass Politics in Europe. The theory of Stein Rokkan*, redigert av Peter Flora, Stein Kuhnle og Derek Urwin (1999). Rokkans opprinnelige modell for stats- og nasjonsbygging var basert på Gabriel Almond og G. Bingham Powell Jr. sin (1966) strukturfunksjonalistiske tilnærming til studiet av politisk utvikling og opererte med fire faser i de europeiske nasjonalstatenes politiske historie fra tiden rundt freden i Westfalen i 1648 til dagens moderne velferdsstater: stats- og nasjonsbygging, som gikk fra sentrum mot periferien, og deltagelse og redistribusjon, som gikk fra periferien mot sentrum. Det er denne firefasemodellen jeg tidligere har lagt til grunn for studiet av EUs utvikling fra økonomisk fellesskap til politisk union (Grindheim 1998). I artikkelen ”Recherche trans-culturelle, trans-sociétale et trans-nationale” (1970) opererer Rokkan også med en seksfasemodell for stats- og nasjonsbygging basert på Gabriel Almond og James Coleman (1960) sin modell for politisk utvikling gjennom fasene penetrasjon, integrasjon, distribusjon, identitet, legitimitet og deltagelse.

Det er også her jeg begynner mine empiriske analyser og teoretiske generaliseringer. I kapittel to og tre diskuterer jeg hvordan de funksjonelle integrasjonsprosessene i EU fører til territorielle spenninger i forhold til betydningen av nasjonalstatlige velferdsordninger for holdningen til det overstatlige integrasjonsprosjektet blant Unionens innbyggere.

Gjennom en sammenlignende analyse av EUs femten medlemsstater, EØS-landet Norge og Sveits, som kun har bilaterale handelsavtaler med EU, viser jeg med utgangspunkt i Rokkans teorier (1974) at variasjon i tilknytningsform og graden av integrasjon i EU delvis kan forklares med statenes geopolitiske plassering i forhold til sentrum og periferi i Europa og tiden for deres stats- og nasjonsbygging; men i første rekke størrelsen, omfanget og graden av offentlig ansvar for tilbudet av trygder og tjenester i deres velferdspolitiske løsninger. Konklusjonen i kapittel to er at det oppstår en konflikt mellom det vi kan kalle en funksjonell ekstern integrasjon og territoriell intern konsolidering i EUs medlemsstater når de politiske lederne i Europa forsøker å utvide Unionens overstatlige politiske makt og administrative myndighet fra primært å være konsentrert om *ressursallokering* til også å omfatte *institusjonsbygging* innen viktige sektorer for det statlige nivået i medlemslandene. Det vil i første rekke si gjennom en koordinering og harmonisering av offentlige velferdsgoder på statlig nivå, mens det for eksempel er langt mindre grad av konflikt om regionalpolitikken eller en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Dette har å gjøre med at den transstatlige logikken i EUs indre marked fører til en politisk-administrativ og økonomisk differensiering som endrer aggregeringen av territorielle og funksjonelle interesser på tvers av statlige grenser og styringsnivåer i Europa; for eksempel gjennom fritt studievalg, fritt sykehusvalg eller muligheten til å bosette seg på tvers av medlemstatenes grenser med helse- og sosiale rettigheter knyttet til sitt opprinnelsesland. Med Albert Hirschman (1970) kan vi si at EU/EØS-medlemskap åpner for *exit* på tvers av statlige grenser og autoritetssystemer, samtidig som insentivene til å bruke *voice* på det statlige nivået reduseres gjennom de forskrifter og direktiver medlemstatene vedtar for Unionen per se. Diskusjonen i kapittel to rundt forslaget om et nytt traktatgrunnlag for EU fra 2003 viser med all tydelighet dette fra et politisk ledelsesperspektiv og i de europeiske befolkningenes holdning til konstitusjonsforslaget. Samtidig som kapittel tre viser at det er stor variasjon mellom dem når det kommer til spørsmålet om EU bør ta mer ansvar på det helse- og sosialpolitiske området.

I kapittel to ser vi at de opprinnelige medlemsstatene i Det europeiske felleskap fra 1957 og før det, Det europeiske kull- og stålfellesskap fra 1951, Frankrike, Tyskland, Italia og Benelux-landene – alle plassert i det geopolitiske sentrum av Europa – nesten uten unntak støtter de overstatlige tiltakene som ble foreslått under regjeringskonferansen høsten 2003, mens medlemsstatene i Europas geopolitiske periferi enten går mot disse eller ikke har formulert noe

standpunkt om dem. Likeledes ser vi at de geopolitiske perifere medlemsstatene er de som i sterkest grad støtter de mellomstatlige tiltakene som ble foreslått, og at de sist tilkomne statene er de mest skeptiske til mer overstatlighet i unionssamarbeidet. Mens det er mindre grad av variasjon mellom befolkningen i de enkelte medlemsstatene rundt disse spørsmålene, slik figur 2.2 (neste kapittel) fra Eurobarometer 61 juni 2004 viser. Surveyen er tatt opp samtidig med diskusjonene blant EUs stats- og regjeringssjefer i Det europeiske råd om en Konstitusjon for Europa raste som verst. Men forskjellene blant befolkningene er ikke så markante som vi skulle tro dersom vi studerer de argumentene som ble fremført av de enkelte medlemsstatenes representanter i forhold til konstitusjonsforslaget.

Betydningen av et velutviklet flernivåstyre i EU ser vi også i kapittel fire, hvor gamle skillelinjer mellom sentrum og periferi igjen kommer til syne gjennom de europeiske integrasjonsprosessene. Spesielt mellom økonomisk velutviklede og mindre utviklede regioner, hvor forskjellene forsterkes ved at politiske, økonomiske og kulturelt sett sterke grupper fremmer felles interesser på tvers av de europeiske statenes redistributive velferdssystemer. Dette kan skyldes at den transstatlige regionalpolitikken EU som overstatlig politisk system har utviklet for å motvirke disse forskjellene, fører til en funksjonell integrasjon og territoriell redifferensiering som styrker regionale identiteter i Europa; om ikke direkte så indirekte, slik Bartolini også påpeker: "One of the indirect effects of the socioeconomic cohesion policies is to strengthen subnational identities and to set incentives for the formation, even at the cultural level, of territorially narrower risk-community and solidarity areas" (Bartolini 2004: 31). Men mitt argument er at dette baner veien for endringer i det mellomstatlige unionssamarbeidet i retning av en territoriell integrasjon på overstatlig nivå, slik jeg primært er opptatt av å vise i kapittel fire fra et regionalt ståsted og kapittel syv fra et overstatlig ståsted – med diskusjonene rundt forslaget om en Grunnlov for Europa som empirisk grunnlag.¹¹

Bartolini (2004) begrunner sitt argument med at den europeiske integrasjonsprosessen og tiltagende gjensidige avhengigheten mellom medlemslandene i EU, endrer de europeiske nasjonalstatenes karakter fra å være territorielle enheter med tilnærmet udiskutabel legal – og i de fleste tilfeller også legitim – autoritet innenfor sine grenser, til å bli deler av et funksjonelt fellesregulerende system der ikke-territorielle sider ved medlemskapet blir viktigere enn de territorielle:

¹¹ I artikkelen "Contested Borders, Contested Identity: The Case of Regionalism in South East Europe" diskuterer Dimitar Bechev (2004) hvordan EUs regionalpolitikk også påvirker de sørøsteuropeiske landenes interne styringsstrukturer og identitetsutvikling. Men, som Paul Stubbs (2005) viser med empiri fra samme geografiske område, kan, eller må, ikke begrepet flernivåstyre trekkes for langt i denne sammenhengen.

Europeanization challenges the unity of the territorial framework within which the functional policy choices were exercised [...] The multicentered and multilevel polity associated with the EU offers to social movements, interest groups, and territories both new loci and sites for influence, decision making, information gathering, and so on, that are different from the national and domestic ones (Bartolini 2004: 34 og 36).

Som jeg viser i kapitlene fire og fem, er det, som også Bartolini er inne på men i liten grad utdyper, i første rekke gjennom forvaltningspolitiske prosesser på regionalt nivå at den territorielle restruktureringen av det europeiske kontinentet foregår. Dette skyldes at de europeiske integrasjonsprosessene fjerner, redefinerer og skaper nye grenser, som endrer ressursfordelingen direkte og indirekte i det europeiske samarbeidet (Olsen 2005b). Og, som Bartolini sier "this redistribution will result in "winners" and "losers", both in terms of social groups and territories" (Bartolini 2004: 41), fordi mulighetene til å bruke *exit*, *voice* eller *loyalty* i et flernivåstyresystem som EU, i enda større grad enn på nasjonalstatlig nivå, varierer mellom og innad i sosiale grupper og lag av folket, og fører til at den enkelte vil foreta en langt mer kostnad/nytte-basert vurdering av hvilket styringsnivå det til enhver tid vil være best å forholde seg til enn tilfellet er i forhold til de tradisjonelle europeiske velferdsstatenes territorielt integrerende og redistributive styringssystemer (Pollack 2006).

Vi skal likevel ikke overdrive disse endringene, for selv om vi innenfor EU opplever en funksjonell fragmentering av det tradisjonelle skillelinjemønsteret vi kjenner fra de europeiske nasjonalstatenes politiske historie, er disse fremdeles institusjonelt integrerte gjennom forskjellige former for funksjonelle bindinger på tvers av deres territorielle grenser, med "a multidimensional political space as one of their key characteristics," som Morten Egeberg (2006: 4) sier det. Slik jeg diskuterer i kapittel tre, vil en eventuell utvikling mot større grad av funksjonell fragmentering avhenge av hvilke tilbud de forskjellige styringsnivåene kan gi borgerne i det europeiske flernivåsystemet (Sverdrup 2005). I likhet med Leonard Ray (2004) finner også jeg at tradisjonelle velferdspolitiske saker fremdeles har høy grad av legitimitet og sterk lojalitet på det statlige nivået, slik jeg viser i kapittel tre, mens mindre politiserte spørsmål som en substatlig regionalpolitikk (kapittel fire) eller suprastatlig menneskerettighetspolitikk (kapittel to og syv) har høyere grad av legitimitet og tilsvarende svakere lojalitet til det statlige nivået.

Dette har å gjøre med hva slags institusjoner for politisk innflytelse som er bygget opp på de forskjellige styringsnivåene og hvordan disse fungerer i forhold til hvilke sektorer europeiseringsprosessene foregår innenfor. Det var dette jeg ovenfor kalte forholdet mellom den *territorielle institusjonsbyggende* og *funksjonelle ressursallokerende* dimensjonen i det europeiske samarbeidet. Jeg bygger her videre på et argument fra Sidney Tarrow (2004).

Mens det for Bartolini (2004) er territoriale grenser som kjennetegner den moderne staten og politisk endring er noe som skjer avhengig av mulighetene for *exit* i forhold til disse grensene, er Tarrow opptatt av det funksjonelle forholdet mellom forskjellige aktører innenfor og på tvers av disse grensene og tilsvarende mindre opptatt av territoriale grenser i seg selv. De begrepsmessige forskjellene mellom de to sier noe om hvordan vi oppfatter forholdet mellom styringsnivåer og sektorer i et flernivåperspektiv.

For Bartolini utgjør europeiseringen en grunnleggende utfordring (*critical juncture*) for nasjonalstaten hvor én form for territoriell institusjonsbygging og funksjonell ressursallokering går i oppløsning og erstattes av en annen; mens europeisering for Tarrow betyr at nye former for territoriale institusjoner og funksjonelle ressursallokeringsmekanismer vokser frem som en sammensatt (*composite*) politisk og administrativ styringsstruktur med nye muligheter for politiske koalisjoner og allianser over eller under de eksisterende nasjonalstatlige, det jeg her kaller *voice*.

Since many of these interactions revolve around the traditional territorial institutions of government, states need to be centrally involved in any such equation; since non-state actors more than occasionally take part in such interactions, they cannot be excluded either; and since both states and private actors interact in various ways with supranational authorities, we need to develop models of multilevel interaction that specify recurring processes among constellations of private and public actors in the everyday conflicts of European integration (Tarrow 2004: 50).

Jeg fokuserer primært på politiseringen og europeiseringen av *offentlige* styringsorganer på statlig, substatlig og overstatlig nivå, og argumenterer, som James A. Caporaso og Joseph Jupille, at “where member states comply with EU legal incursions such that they alter their course of action, we are observing the intrusion of an external authority into the territorial realm of the state, which represents a weakening of Westphalian sovereignty” (Caporaso og Jupille 2004: 73).¹²

Det empiriske utgangspunktet for mitt teoretiske argument er, som jeg viste innledningsvis, de prosessene som siden slutten av det tyende århundre har endret synet på staten og statlig autoritet i forhold til interne så vel som eksterne diffusjonsprosesser i en stadig mer internasjonalisert, globalisert og regionalisert verden (Veggeland 2007).¹³ Europeiseringen er blitt

¹² For en detaljert gjennomgang av dette argumentet i et juridisk perspektiv, se Gráinne de Búrca og Joanne Scott (red.) (2000): *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*

¹³ Regionalisert brukes her som betegnelse på utviklingen av regioner over det nasjonalstatlige nivået, for eksempel Den europeiske union. Men, som vi skal se i kapittel fire og fem i denne avhandlingen brukes region og regionalisering også om administrative, kulturelle, politiske og økonomiske prosesser på styringsnivåer under det nasjonalstatlige.

del av de globale diskusjonene rundt begrepet og prinsippet godt styresett (*good governance*) internasjonale organisasjoner som EU, De forente nasjoner og Verdensbanken har tatt opp i seg.¹⁴ Og, som Triantafyllia Papadopoulou sier (1999), har utviklingen av overstatlige diffusjonsstrategier for godt styresett innen EU også ført til en total nyorientering i den metodologiske tilnærmingen til studiet av politiske styringssystemer i Europa generelt. I kapittel fire viser jeg hvordan et sammensatt (*composite*) politisk og administrativ flernivåstyringssystem fungerer med utgangspunkt i det regionale styringsnivået i EU. Men det brukes også som et generelt analytisk rammeverk for avhandlingens seks artikler, slik tabell 1.3 illustrerer.

Tabell 1.3 Analytisk rammeverk for studiet av europeisk integrasjon og regional endring

	OVERSTATLIG	NASJONALSTATLIG	REGIONALT
Intrastatlige endringer	Subsidiaritet og regional representasjon i Regionskomiteen og Europaparlamentet	Desentralisering, regionalisering og føderalisering	Koordinering, harmonisering og standardisering, RUP *
Interregionale endringer	Struktur og regionalfond, Den europeiske investeringsbanken	Grenseoverskridende samarbeid, f. eks. INTERREG **	Regionale utviklingsprogrammer, f. eks. RIS/RITTS ***
Ekstrastatlige endringer	Forsamlingen av europeiske regioner (AER), private konsulentselskaper	Institusjonelt transnasjonalt samarbeid, f. eks. universiteter	Brusselkontorer, regionale utviklingskontorer

* RUP betyr regionalt utviklingsprogram og er noe alle fylkeskommuner i Norge er pålagt å gjennomføre. ** Interreg er et grenseoverskridende samarbeidsprogram innenfor EU. *** RIS er EUs Regional Innovation System og RITTS er Regional Innovation and Technology Transfer Strategies, begge programmer for regional utvikling.

Det som har skjedd i EU siden iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union i 1993, og før det, ved innføringen av Det indre marked i 1985 og Enhetsakten i 1987, står i en særstilling når det gjelder å forklare de endringene som gjør seg gjeldende på det regionalpolitiske området i dagens Europa. Grunnen til dette er den egendynamikken unionssamarbeidet har vist seg å ha, og det faktum at den politiske utviklingen på statlig, regionalt og lokalt nivå langt på vei følger de

¹⁴ For EU, se for eksempel "European Governance. A White Paper" (2001); for FN, se for eksempel "Governance for sustainable human development (1997); for Verdensbanken, se for eksempel "Good Governance. The IMF's Role" (1997).

retningslinjene EU gir gjennom utviklingen av det jeg ovenfor har kalt *soft law*. En studie av regionaliseringen i dagens Europa vil derfor måtte være konsentrert om utviklingen innen EU, slik jeg viser i kapittel fire og fem.

For det første fordi den europeiske integrasjonsprosessen på 1990-tallet forsterket en allerede pågående tendens til desentralisering og fragmentering av statens politiske makt, autoritet og legitimitet, som startet i 1970- og 80-årene. Dette har ført til institusjonelle endringer i forholdet mellom politiske og administrative styringsnivåer innad i de europeiske statene (*intrastatlig*), mellom lokale og regionale enheter på tvers av deres grenser (*interregionalt*), og utenfor de tradisjonelle politiske og administrative institusjonene gjennom utviklingen av nye kanaler for regional interesseartikulasjon (*ekstrastatlig*).

For det andre fordi regionalpolitiske tiltak på overstatlig nivå, for eksempel innføringen av Regionkomiteen og subsidiaritetsprinsippet i Traktaten om Den europeiske union, har styrket den politiske legitimiteten for en integrasjon i dybden basert på en funksjonell så vel som territoriell regional organisering. Dette har redusert medlemsstatenes handlingsrom innenfor det politiske og administrative systemet i EU, og ført til en transstatlig koordinering og harmonisering av regionalpolitiske tiltak på statlig, regionalt og lokalt nivå.

For det tredje fordi utvidelsen av den europeiske integrasjonen i bredden vil føre til så grunnleggende endringer i EUs struktur- og regionalpolitiske tiltak at dette vil påvirke den generelle regionalpolitikken i Europa i årene som kommer. Det vil bli lagt større vekt på funksjonelle samarbeidsformer på tvers av eksisterende politiske og administrative skillelinjer og territoriale grenser, og vi vil trolig se en overføring av makt og myndighet fra overstatlig til regionalt nivå for å jevne ut forskjeller i økonomisk utviklingsnivå og bæreevne. Disse vil i langt sterkere grad være basert på gjenytelser fra de enkelte regionene enn tilfellet har vært til nå, og således svekke det statlige nivåets makt i et flernivåperspektiv.

Dette skyldes primært at EU-kommisjonen, etter utvidelsen med ti nye medlemsstater 1. mai 2004 og Bulgaria og Romania 1. januar 2007, har tatt mål av seg til å utvikle et mer nedenfra-og-opp basert system for struktur- og regionalpolitiske tiltak som kan fremme større grad av åpenhet, ansvarlighet og effektivitet på dette politikkområdet. Men spørsmålet om demokratiske styringssystemer er og bør være basert på flere territoriale og funksjonelle politiske og administrative styringsnivåer og sektorer er også et ideologisk spørsmål, som går langt tilbake i vestlig politisk filosofi og blant annet knyttes til tenkingen rundt føderalisme som alternativ til den enhetsstatlige og sentraliserte organiseringen av statsmakt vi primært kjenner fra europeisk politisk historie etter freden i Westfalen i 1648 (Sweeney 2005). Som jeg viser i kapitlene to, fire og seks, finner vi dette igjen i en europeisk tradisjon innen katolsk sosialpolitisk filosofi, som

siden middelalderen har praktisert prinsippet om å flytte politiske beslutninger så nærme dem de gjelder som mulig, men likevel på et så høyt nivå som nødvendig – det vi kjenner som subsidiaritetsprinsippet i Traktaten om Den europeiske union (Burgess 2000).¹⁵

Elazar (1994; 1998) ser freden i Westfalen som begynnelsen på en overgang fra det han kaller *lokalisme* til *statisme* i Europa, som freden etter annen verdenskrig reverserte gjennom en overgang fra *statisme* til *føderalisme*. Jeg knytter denne formen for mellom-, trans- og overstatlig integrasjon til begrepet flernivåstyre i Den europeiske union, slik dette ble definert ovenfor, som ”a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local” (Marks 1993: 392). Og, som jeg viser i kapittel to, fire og seks, kan vi studere utviklingen mot et flernivåstyre i EU som en deterritorialisering av politikk og forvaltning ved at den offentlige sektors organisering og oppgaver transcenderer territorielle grenser og betydningen av territorielt organiserte institusjoner og beslutningsprosesser avtar (Trondal og Grindheim 2007).

Min påstand er likevel at dette skjer uten store endringer i den statlige suvereniteten som ligger til grunn for det mellomstatlige traktatgrunnlaget EU-samarbeidet er basert på, fordi ”[n]one of Europe’s semiautonomous political subunits, are empowered with the *Kompetenz-Kompetenz* – the power to determine one’s range of competences – which would be necessary for an authoritative resolution of jurisdictional conflicts,” som Christian Joerges (2004:16) sier det. Joerges kaller derfor det styringssystemet som har utviklet seg i EU for et ”Multi-level System of Governance *sui generis*” (Joerges 2004:40), og bygger på William Wallaces (1983) definisjon av EU som ”less than a federation, more than a regime.” Jeg, derimot, mener at EU ikke må forstås *sui generis*, men både kan og bør sammenlignes med andre politiske, administrative og rettslige styringssystemer, som en form for overstatlig styresett i grenselandet mellom en internasjonal organisasjon og føderasjon.

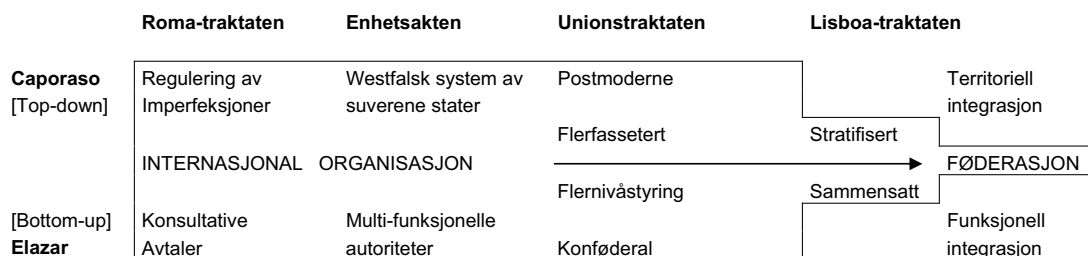
I figur 1.1, som vil bli ytterligere diskutert i kapittel syv,¹⁶ setter jeg endringene i EUs konstitusjonelle grunnlag inn i en teoretisk analytisk forståelse av unionssamarbeidet som en kombinasjon av en *regulerende* form for territoriell føderalisme (Caporaso 1996) gjennom bruken av *hard law* og en *konsulterende* form for funksjonell føderalisme (Elazar 1994; 1998) gjennom bruken av *soft law*, og viser at utviklingen fra Roma-traktaten i 1957 til Lisboa-traktaten i 2007 helt klart har gått i retning av en sterkere funksjonell og territoriell overstatliggjøring av de europeiske

¹⁵ Betydningen av begrepet subsidiaritet som benyttes i Traktaten om Den europeiske union er hentet fra Pave Pius XI’s forsvar for den katolske kirkes autonomi mot fascistenes fremmarsj i mellomkrigstidens Italia (Burgess 2000).

¹⁶ Figur 1.1 er en bearbejdet utgave av figur 7.1.

integrasjonsprosessene, uten at unionssamarbeidet av den grunn kan kalles et føderalt styringssystem slik det i dag fremstår i Lisboa-traktaten.

Figur 1.1 EF/EUs endrede konstitusjonelle grunnlag 1957-2007



Konklusjon

For å forklare og forstå variasjonene mellom medlemsstatene i EU med hensyn til graden av politisering og europeisering bygger jeg på flere arbeider av Rokkan,¹⁷ som med det han kalte et europeisk begrepskart – *A Conceptual Map of Europe* – viste at Europa, lenge før nasjonalstatenes fremvekst, var preget av dypereliggende kulturelle, sosiale og økonomiske strukturer som fremdeles har betydning for disse statenes politiske handlingsmønstre. Ikke bare i forholdet til utviklingen av en stadig tettere union mellom dem, men også for hvordan de varierer med hensyn til territoriell og funksjonell organisering av politisk makt og administrativ myndighet.

Som jeg viser i kapittel to og tre pekte Rokkan for det første på det nettverket av byer og småstater, kirker og klostre som siden middelalderen har strukket seg fra Nord-Italia til Beneluxlandene og Baltikum. Dette har gjort det vanskeligere å danne sentraliserte nasjonalstater i sentrum av Europa enn i periferien, men til gjengjeld lettere å samle de sent etablerte nasjonalstatene under et overstatlig styringssystem innenfor Den europeiske union. For det andre skillet mellom den romerskkatolske og protestantiske kirken – eller rettere sagt kirkene – fra 1500-tallet, fordi dette skapte ulike vilkår for utviklingen av demokratiet som politisk

¹⁷ Jeg bruker primært Rokkans originale arbeider som utgangspunkt for denne avhandlingen, men det finnes også en syntetisert samling av disse i Peter Flora, Stein Kuhnle og Derek Urwins (1999) tidligere nevnte bok *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Dessuten er det kommet flere nyere studier av europeisk politikk og europeisering som bygger på Rokkan, hvorav jeg primært har brukt Ansell og di Palma (2004), Bartolini (2005; 2006b) og Mair (2005). Olsen (2005a) setter på en utmerket måte Rokkans teorier om politisk organisering i Europa inn i en videre kontekst, som inkluderer teorier om dagens integrasjonsprosesser i Den europeiske union, mens Pål Bakka (1993) gir en kritisk innføring i Rokkans komparative makrososiologi som er nyttig for studiet av europeiske stats- og nasjonsbyggingsprosesser fra et flernivåperspektiv.

styringssystem sør og nord i Europa.¹⁸ For det tredje forskjellene i eiendomsstruktur og produksjonskultur mellom vest og øst, hvor de vestlige områdene har vært kjennetegnet av utadvendte sjøfartsimperier med en kapitalistisk økonomi, mens de østlige har hatt en innadvent og landbasert sosial og politisk basis, og i det tyvende århundre en kommunistisk basert kommandøkonomi.

Det er likevel dagens politiske situasjon i Europa som er temaet for denne avhandlingen, men historiske variasjoner i den politiske utviklingen vil bli brukt som forklaringer på aktuelle forskjeller i den institusjonelle organiseringen på statlig, substatlig og overstatlig nivå. Tredelingen mellom stat, region og union er også utgangspunktet for organiseringen av de seks artiklene avhandlingen består av.

I den første delen av avhandlingen, som innledes av et kapittel om den funksjonelle differensiering og territorielle integrasjon som ligger til grunn for utviklingen av det moderne statssystemet i Europa (kapittel to), sammenlignes de variasjonene som finnes i holdninger til det europeiske integrasjonsprosjektet på politisk elite- så vel som massenivå i de enkelte medlemsstatene og de to ikke-medlemsstatene Norge og Sveits (kapittel tre). Konklusjonen i denne delen av avhandlingen er at det er en klar forskjell mellom sentrum og periferi i Europa når det gjelder holdningene til det europeiske integrasjonsprosjektet, og at variasjonene i disse holdningene delvis kan forklares ved hjelp av argumenter hentet fra Rokkans begrepskart for Europa. Som analysene av de vesteuropeiske landene viser, er både den politiske eliten og folket generelt mer positive til EU og overstatlige integrasjonsprosesser i de sentrale versus perifere landene i forhold til bybeltet og den katolske kirkes sentrum i Europa, og i de sent etablerte nasjonalstatene i sentrum versus de tidlig etablerte i periferien. Men, som Maruizio Ferrera (2004; 2005) også påpeker, må det i tillegg tas med hva slags velferdssystemer de enkelte landene har i forhold til graden av universalitet og overordnet statlig ansvar for den enkelte borger:

We have already underlined – following Rokkan – that the original architecture of European welfare states closely reflected the cleavage and center-periphery structures that were active at the moment in which mass social insurance was introduced. [...] Due to their deep embedding into the framework of the nation-state, European welfare systems will encounter many delicate dilemmas in their transition toward new multitier and multilevel configurations. A full-fledged reconstruction of social citizenship at the European level appears today so unrealistic as to render the question of its actual desirability a nonissue (Ferrera 2004: 118 og 121).

¹⁸ Se også Alessandro Ferrari (2005): “Religions, secularity and democracy in Europe: for a new Kelsenian pact”.

Dette har jeg gjort i kapittel tre, hvor vi ser at variabelen *velferdsystem* følger Rokkans to variable, slik at kombinasjonen perifer geopolitisk plassering, tidlig stats- og nasjonsbygging, og en velutbygd og universelt integrerende velferdsstat, gir en mer skeptisk holdning til EU og de overstatlige integrasjonsprosessene blant politiske eliter så vel som befolkningen enn tilfellet er i land med motsatte verdier på disse variablene.¹⁹

I den andre delen av avhandlingen diskuteres forholdet mellom de europeiske integrasjonsprosessene og det regionale styringsnivået i medlemsstatene i EU/EØS, hvor variasjon i holdningene til det overstatlige integrasjonsprosjektet også viser seg å henge sammen med variasjon i *statsstruktur* mellom på den ene siden de klassiske enhetsstatene i Europas periferi, på den andre siden de regionaliserte og føderale statene i sentrum.²⁰ Konklusjonen i kapittel fire er at det de siste tretti årene har blitt utviklet seg en ny form for *flernivåstyre* i Europa med en kulturell, så vel som en økonomisk og politisk dimensjon. Dette gjelder spesielt i Vest-Europa, men etter utvidelsen av EU i 2004, ser vi at dette også har kommet til uttrykk i de sentral- og østeuropeiske landene innenfor Unionen.²¹ Utviklingen har skjedd i form av tre bølger.

Den første ble initiert nedenfra og opp, som en kulturell gjenfødelse av regionale identiteter på 1970-tallet. Den andre ovenfra og ned, som en økonomisk strategi fra sentraliserte og regelstyrte velferdsstater, som på 1980-tallet forsøkte å revitalisere den offentlige sektor gjennom desentralisering av politisk makt og administrativ myndighet til regionale og lokale nivåer, samtidig med at Det europeiske fellesskap utviklet en overstatlig strukturpolitikk for å utjevne regionale forskjeller i det indre marked. Den tredje fra overstatlig politisk nivå gjennom innføringen av subsidiaritetsprinsippet og etableringen av Regionkomiteen i Traktaten om Den europeiske union, vedtatt av Det europeiske råd av EFs stats- og regjeringsjefer i 1991, ratifisert

¹⁹ Rokkan (1969; 1976; 1980 og Heberle og Rokkan 1969) diskuterte selv en rekke metodologiske utfordringer ved denne typen komparative analyser, som jeg delvis tar opp her (kapittel tre og fire). Det samme gjelder de utfordringene som er knyttet til de rent statistiske sammenligningene mellom Norge og EU, hvor det finnes en god metodologisk diskusjon av Jan Byfuglien og Jan Stensrud (2002) med tittelen "Structural indicators for comparing Norway with the EU". Som rådgiver for det interkommunale selskapet Oslo Teknopol har jeg i flere år arbeidet med komparativ statistikk for Norge og EUs medlemsstater på nasjonalt og regionalt nivå, og støtt på store utfordringer i forhold til sammenligningsgrunnlaget og måten statistikken er samlet inn på i Norge kontra EU-statene. Etter å ha diskutert disse problemene med Statistisk sentralbyrå og Eurostat har jeg kommet til at det på det nivået og med de metodene som benyttes i denne avhandlingen, er de sammenligningene som gjøres akseptable, men at det begrenser mulighetene for å drive god komparativ forskning basert på mer statistisk orienterte analyser.

²⁰ Her finnes det en etter hvert godt utviklet teoriretning rundt det vi på norsk kaller flernivåstyre i et europeisk perspektiv, hvor Marks og Hooghe (2001) sin bok *Multi-Level Governance and European Integration* er den mest omtalte. En annen artikkel for en kritisk diskusjon av dette temaet er Mike Goldsmiths (2003): "Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium". For en kritisk diskusjon av komparasjon som metode i sammenheng med regional utvikling, se Vincenzo Spiezia (2003): "Measuring regional economics". Selv har jeg sammen med Jarle Trondal også diskutert dette i et mer teoretisk perspektiv i boken *Europeisk integrasjon og regional endring* (2007).

²¹ Dette argumentet bygger på en bok jeg kommer med på Universitetsforlaget i 2010/2011: *Europeisk politikk i komparativt perspektiv. Teorier, modeller, analyser*.

i medlemsstatene i 1992 og iverksatt i november 1993.²² Her heter det at beslutninger innenfor EU skal tas på et så lavt nivå som mulig, men likevel så høyt nivå som nødvendig, samtidig som det etableres en rådgivende komité for regional representasjon i den politiske beslutningsstrukturen i EU og en tilsvarende komité i Europaparlamentet.

Regionkomiteen, med opprinnelig 222 og i dag 344 medlemmer, fikk samme størrelse og rådgivende rolle i de politiske beslutningsprosessene som Den økonomiske og sosiale komité hadde fått da den ble etablert på 1950-tallet. Tidspunktet for når de to komiteene ble opprettet gir et godt bilde på utviklingen av det europeiske integrasjonsprosjektet fra å være et i første rekke *transstatlig* funksjonelt samarbeid under kull- og stålfellesskapet på 1950-tallet, til å bli et mer *mellom-* og *overstatlig* territorielt orientert samarbeid under felles institusjoner som følge av innføringen av en politisk union på 1990-tallet. Men utviklingen mot det som på 1990-tallet ble kalt et Regionenes Europa var, som jeg tidligere har påpekt, også drevet frem gjennom interne desentraliseringsprosesser i de enkelte nasjonalstatene i Europa, og av ekstrastatlige organisasjoner som Assembly of European Regions eller transnasjonale aktører som for eksempel private bedrifter og offentlige institusjoner samt frivillige organisasjoner i det sivile samfunn på regionalt og lokalt nivå (Furrebø 2005). Den europeiske union må som politisk system forstås i et dynamisk og ikke statisk perspektiv, og vi må se på de gjensidige påvirkningsmulighetene som ligger i utviklingen av et integrert forhold mellom de tre styringsnivåene stat, region, union.

I kapittel fem gjør jeg dette ved å studere innvirkningen av de europeiske regionalprogrammene på aktører, strategier og prosesser i norsk regionalpolitikk på 1990-tallet, og konkluderer med at denne er veldig sterk og at norsk regionalpolitikk som følge av dette i dag er like tilpasset EUs politikk på det regionalpolitiske området som tilfellet er for medlemsstatene i Unionen, selv om Norge står utenfor EU. Denne *europeseringen* skyldes for det første at norske regjeringer siden iverksettelsen av EØS-avtalen 1. januar 1993 har stilt økonomiske midler til disposisjon for deltagelse i EUs regionalprogrammer, til tross for at bare en liten del av disse dekkes av EØS-avtalen. For det andre at fylkeskommunens oppgaver i Norge har endret seg dramatisk de siste årene, primært gjennom statens overtagelse av sykehusene i 2002, og derved gjort næringspolitikk til det viktigste og tilnærmet eneste politikkområdet for fylkeskommunen gjennom kravet om regionale utviklingsprogrammer som harmonerer fullt ut med EUs regionalprogrammer.²³

²² Årstallet for Traktaten om Den europeiske union varierer i de forskjellige kapitlene fordi jeg har beholdt de originale årstallene som henviser til når den ble signert (1991), ratifisert (1992) og implementert (1993).

²³ Disse er i inneværende periode (2007-2013) tett knyttet opp til Unionens Lisboa-strategi om å gjøre EU til den mest konkurransedyktige og kompetansebaserte økonomiske overstatlige region i Verden innen 2010 – en målsetning også mange norske fylker og større kommuner arbeider etter.

Avhandlingens tredje del begynner med en diskusjon rundt prinsippene bak traktatfestelsen av et europeisk medborgerskap og den økte politiske makt som ble gitt Europaparlamentet ved iverksettelsen av Traktaten om Den europeiske union i 1993 og utvidet ved Amsterdam-traktaten i 1997. Dette styrket det overstatlige elementet i EU-samarbeidet samtidig som det var et forsøk på å redusere et påstått demokratisk underskudd i Unionen. Spørsmålet Johan Lindell og jeg stiller i dette kapittelet, er om det er mulig å gi unionsborgerskapet et reelt innhold som kan danne grunnlaget for en virkelig overføring av politisk makt og administrativ myndighet til det overstatlige styringsnivået i EU, så lenge de viktigste institusjonene for innbyggernes velferd fremdeles er nasjonalt organisert og deres identitet primært er knyttet til nasjonalstatlige borgerskap og ikke det europeiske. Dessuten diskuterer vi om en slik utvikling nødvendigvis vil redusere det påståtte demokratiske underskudd i EU, dersom vi i stedet for å fokusere på begrepet demokrati som synonymt med flertallets interesser og preferanser omdefinierer dette til et styresett som også skal verne om minoritetsinteresser og være et bolverk mot ekstreme utfall av populistisk politikk. Vår konklusjon er at en styrking av makten i det vi har kalt Unionens elitistiske institusjoner – Kommisjonen, Rådet og Det europeiske råd – kanskje i like stor grad som mer makt til Europaparlamentet vil kunne være med på å redusere et eventuelt demokratisk underskudd i EU, ved at ulike preferanseintensiteter blir veid mot hverandre og beslutninger blir til gjennom forhandlinger og samarbeid, slik vi har sett av utviklingen frem til i dag.

Problemer knyttet til hva som kan gjøres for å redusere det påståtte demokratiske underskuddet i EU er også tema for avhandlingens siste kapittel, hvor jeg gjennom en analyse av forslaget om en ny Grunnlov for Europa fra 2003 konkluderer med at den foreslåtte grunnlovstraktaten ikke ville ha ført til omfattende endringer i det legale grunnlaget for unionssamarbeidet, i og med at dette fremdeles ville ha vært basert på en mellomstatlig traktat som i likhet med i andre internasjonale organisasjoner binder territorielt suverene stater sammen i et felles lovverk.²⁴ Det vil si at medlemsstatene fremdeles ville ha vært prinsipalen og de overstatlige institusjonene agenten i et to- eller flernivåstyre, som også ville kunne ha inkludert det regionale og lokale styringsnivået under medlemsstatenes beslutningsstrukturer og prosedyrer.²⁵ Men ved å sette fokuset på borgernes, og ikke nasjonalstatenes Europa, kunne

²⁴ Jeg bygger denne diskusjonen blant annet på Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) (2004) *Developing a Constitution for Europe*, Lynn Dobson og Andreas Føllesdal (red.) (2004) *Political Theory and European Constitution*, J.H.H. Weiler og Marlene Wind (red.) (2003) *European Constitutionalism Beyond the State*, J.H.H. Weiler (1999) *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*.

²⁵ I *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, diskuterer Marck Pollack (2003) dette begrepsparet i relasjon til utviklingen innen EU. Første gangen jeg støtte på teorien om et tonivå-system for politisk samarbeid i EF/EU var i Robert Putnams (1998) artikkel "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". I denne avhandlingen kobler jeg denne tenkemåten til Rokkans teori om en territoriell og en funksjonell dimensjon i politikken, og ser dette i relasjon til Unionens mellom- og overstatlige politikkområder og

konstitusjonsforslaget ha endret det funksjonelle samarbeidet mellom EUs medlemstater i overstatlig retning, slik innføringen av de fire frihetene og det indre marked gjorde, og kanskje gitt unionssamarbeidet høyere grad av *legitimitet*, på masse- så vel som elitenivå. Dette kunne ha bragt det europeiske samarbeidet videre mot et reelt føderalt styringssystem på overstatlig nivå, men det ønsket verken velgerne i Frankrike eller Nederland, mens de i Irland heller ikke ville ha en revidert utgave av konstitusjonsforslaget. Derved var det bare å gå tilbake til start.

institusjoner. Se også William Phelan (2002) "Does the European Union Strengthen the State? Democracy, Executive Power and International Cooperation" om forholdet mellom det nasjonalstatlige og overstatlige nivået i et tonivåperspektiv.

Referanser

- Almond, Gabriel og G. Bingham Powell Jr. (1966): *Comparative Politics. A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown and Company
- Almond, Gabriel og James Coleman (red.) (1960): *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press
- Ansell, Christopher K. (2004): "Restructuring Authority and Territoriality". I Christopher K. Ansell og Giuseppe di Palma (red.): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bache, Ian og Matthew Flinders (2004): "Themes and Issues in Multi-Level Governance". I Ian Bache og Matthew Flinders (red.): *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Bakka, Pål (1993): "Europeisk statsbygging i postmoderne komparativ politisk analyse". I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, no. 4, 9. årg, pp. 293-313
- Bartolini, Stefano (2004): "Old and New Peripheries in the Process of European Territorial Integration". I Christopher K. Ansell og Giuseppe di Palma (red.) (2004): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bartolini, Stefano (2005): *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*. Oxford: Oxford University Press
- Bartolini, Stefano (2006a): "Should the Union be 'politicised'? Prospects and risks". I "Politics: The Right or Wrong Sort of Medicine for the EU?". *Notre Europe Policy paper* No 19, pp. 28-50
- Bartolini, Stefano (2006b): "A Comparative Political Approach to the EU Formation". Paper presented at ARENA Seminar Tuesday 31 January 2006
- Bartolini, Stefano (2008): "Taking 'Constitutionalism' and 'Legitimacy' seriously. *European Governance Papers*. Discussion Paper No. 1-2008
- Bechev, Dimitar (2004): "Contested Borders, Contested Identity: The Case of Regionalism in South East Europe". *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 4, no. 1, pp. 77-96
- Bendix, Reinhard (red.) (1968): *State and Society. A Reader in Comparative Political Sociology*. Boston: Little, Brown
- Bier, Stephanie (2008): "The European Court of Justice and Member State Relations: A Constructivist Analysis of the European Legal Order". Unpublished paper, University of Maryland, College Park
- Bryun, Martyn de (2008): "Confederal Democracy in Europe". Paper Prepared for Presentation at the Annual International Studies Association Convention in San Francisco, CA, March 26-29, 2008
- Bugajski, Tymon (2008): *EU's influence on Norwegian educational policy – logics and mechanisms of policy transfer*. Master's thesis Norwegian University of Science and Technology

Búrca, Gráinne de og Joanne Scott (2000): *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing

Burgess, Michael (2000): *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London og New York: Routledge

Byfuglien, Jan og Jan Stensrud (2002): "Structural indicators for comparing Norway with the EU". *Economic Survey* 4/2002. Oslo: Statistics Norway, pp. 26-36

Caporaso, James A. (1996): "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?". I *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), March, pp. 29-52

Caporaso, James A. og Joseph Jupille (2004): "Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order". I Christopher K. Ansell og Giuseppe di Palma (red.) (2004): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press

Commission of the European Communities (2001): "European Governance. A White Paper". Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final

Dobson, Lynn og Andreas Føllesdal (red.) (2004): *Political Theory and European Constitution*. London-New York: Routledge

Egeberg, Morten (2006): "Towards an Organization Theory of International Integration". ARENA Working Paper No. 13, oktober 2006

Elazar, Daniel J. (1968): "Federalism". I David Sills (red.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. The Macmillan Company & The Free Press

Elazar, Daniel J. (1994): "Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements". Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs.
<http://www.jcpa.org/djc/books/fedysworld-intro.htm>

Elazar, Daniel J. (1995): "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift". I *Journal of Federalism*. No. 2, Vol. 25, Sprig, pp. 5-18

Elazar, Daniel J. (1998): "Contrasting Models of Democracy: The American and French Revolutions". Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs.
<http://www.jcpa.org/djc/articles2/contmodels.htm>

Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum og Agustín José Menéndez (red.) (2004): *Developing a Constitution for Europe*. London-New York: Routledge

Ferrera, Maurizio (2004): "Social Citizenship in the European Union. Toward a Spatial Reconfiguration?". I Christopher K. Ansell og Giuseppe di Palma (red.) (2004): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press

Ferrera, Maurizio (2005): *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*. Oxford: Oxford University Press

- Ferrari, Alessandro (2005): "Religions, secularity and democracy in Europe: for a new Kelsenian pact". Jean Monnet Working Paper 03/05. New York: NYU School of Law
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2007): *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Flora, Peter, Stein Kuhnle og Derek Urwin (1999): *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan. Based on his collected works*. Oxford: Oxford University Press
- Forente Nasjoner (1997): "Governance for sustainable human development", <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>
- Fossum, John Erik (2006): "Adieu to constitutional elitism?". ARENA Working Paper No. 10, mai 2006
- Furrebø, Susan Therese (2005): *Regionalism beyond redistribution? A comparative study of partnership arrangements and regional competitiveness in Agder and Nordjylland, in light of the European Union Lisbon Strategy*. Masteroppgave i offentlig administrasjon. Kristiansand: Høgskolen i Agder
- Gilland, Karin (2003): "Ireland at the Polls: Thirty Years of European-Related Referendums, 1972-2002". Forelesning ved *The York Referendum Challenge Forum*. York, 15. februar 2003
- Glencross, Andrew (2008): "Federalism, Confederalism and Sovereignty Claims: Understanding the Democracy Game in the European Union". Paper presented for the ISA Annual Convention, San Fransisco, 26-29 March, 2008
- Goldsmith, Mike (2003): "Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millenium". I Kevin Featherstone og Claudio M. Radaelli (red.): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press
- Grindheim, Jan Erik (1996): "Die Europäische Union: Von funktionalen zur Territorialen Integration?" I P. Lanfranchi, W. Linder, und E. Weibel (red.): *Schweizerische Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*. Bern: Paul Haupt Verlag, pp. 145-167
- Grindheim, Jan Erik (1998): "Traktaten om Den europeiske union. Fra funksjonelt til territorielt samarbeid i Europa". I Jan E. Grindheim (red.): *EU – fra økonomisk fellesskap til politisk union* (3. utg. 2003). Oslo: Universitetsforlaget
- Grindheim, Jan Erik (2008a): "Fra folkerett til menneskerett? EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk". I *Internasjonal politikk*, Vol. 66, No. 1, pp. 7-33.
- Grindheim, Jan Erik (2008b): "Evig krig for evig fred? Folkerettens moralske dilemma". I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 24, No. 1-2, pp. 7-30.
- Grindheim, Jan Erik (2009): *Europeisk politikk i komparativt perspektiv. Teorier, modeller, analyser*. Oslo: Universitetsforlaget (kommer)
- Grindheim, Jan Erik og Jarle Trondal (2007): *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hayward, Jack (2008): *Leaderless Europe*. Oxford: Oxford University Press

- Heberle, Rudolf og Stein Rokkan (1969): "Zum Problem der Wahlsoziologie". Særtrykk fra *Handbuch der empirischen Sozialforschung Band II*. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, pp. 864-911
- Hirschmann, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge MA: Harvard University Press
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder, Col.: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2003): "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance". Wien: Institut für Höhere Studien (HIS)
- International Monetary Fund (1997): "Good Governance. The IMF's Role". Washington: International Monetary Fund
- Irish Times (2008): "Lisbon Treaty rejected by Irish electorate". Fredag 13. juni 2008
- Joerges, Christian (2004): "The Challenges of Europeanization in the Realm of Private Law: A Plea for a New Legal Discipline". European University Institute Working Paper LAW No. 2004/12
- Kohler- Koch, Beate (2005): "European Governance and System Integration". European Governance Papers No. C-05-01
- Lipset, Seymour Martin og Stein Rokkan (1967): "Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction". I Seymour M. Lipset og Stein Rokkan (red.): *Party Systems and Voter Alignments*. New York: The Free Press
- Lister, Frederick K. (1996): *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. Westport Conn.: Greenwood Press
- Loughlin, John (2008): "Federalism, regionalism and local government: comparative perspectives on transforming the nation-state". *European political science*, No. 7, pp. 472-482
- Mair, Peter (2004): "The Europeanization Dimension". *Journal of European Public Policy*, 11 (2), pp. 337-348
- Mair, Peter (2005): "Popular Democracy and the European Union Polity". *European Governance Papers EUROGOV* No. C-05-03
- Marks, Gary (1993): "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." I Alan Cafruny og Glenda Rosenthal (red.): *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner
- Marks, Gary (2004): "Conclusion: European Integration and Political Conflict". I Gary Marks og Marco R. Steenbergen (red.): *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press
- Micossi, Stefano (2008): "Democracy in the European Union". *Centre for European Policy Studies*, CEPS Working Document No. 286/February 2008

Olsen, Johan P. (1996): "Europeanization and Nation-State Dynamics". I Sverker Gustavsson og Leif Lewin (red.): *The Future of the Nation-State*. London: Routledge

Olsen, Johan P. (2005a): "The political organization of Europe: Differentiation and unification. The Stein Rokkan Memorial Lecture, Bergen 16 September 2005". ARENA Working Paper No. 23, September 2005

Olsen, Johan P. (2005b): "Unity and diversity – European Style". ARENA Working Paper No. 24, September 2005

Papadopoulou, Triantafyllia (1999): *Politische Parteien auf europäischer Ebene: Auslegung und Ausgestaltung von Art. 191 (ex 138a) EGV*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Phelan, William (2002): "Does the European Union Strengthen the State? Democracy, Executive Power and International Cooperation". *Center for European Studies Working Paper No. 95*. Harvard University

Pollack, Mark A. (2003): *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press

Pollack, Mark A. (2006): "Rational Choice and EU Politics". ARENA Working Paper No. 12, oktober 2006

Putnam, Robert D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". I *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer 1988, pp. 427-460

Ray, Leonard (2004): "Don't rock the boat: expectations, fears, and opposition to EU-level policy-making". I Gary Marks og Marco R. Steenbergen (red.): *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press

Rokkan, Stein (1969): "Cross-national survey research: historical, analytical and substantive contexts". I Stein Rokkan, Jean Viet, Sidney Verba og Elina Almasy: *Comparative Survey Analysis*. Paris: Mouton

Rokkan, Stein (1970): "Recherche trans-culturelle, trans-sociétale et trans-nationale". Chapitre X i *Tendances principales de la recherche dans les sciences sociales et humaines. Première partie : Sciences sociales*. Paris : Mouton/Unesco mcmxx, pp. 765-821

Rokkan, Stein (1973a): "Entries, Voices, Exits: Towards a Possible Generalization of the Hirschman Model". *Social Sciences Information* 13 (1), pp. 39-53

Rokkan, Stein (1973b): "Centre-Formation, Nation-Building and Cultural Diversity: Report on a Unesco Programme". I Smuel N. Eisenstadt og Stein Rokkan (red.): *Building States and Nations: Models and Data Resources*, vol. I. Beverly Hills, Ca.: Sage

Rokkan, Stein (1974): "Dimensions of State Formation and Nation Building". I Charles Tilly (red.): *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press

Rokkan, Stein (1976): "Zur Entwicklungssoziologischen Analyse von Parteiensystemen: Anmerkungen für ein hypothetisches Modell". Særtrykk fra *Vergleichende Regierungslehre*. Darmstad: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, pp. 360-395

- Rokkan, Stein (1980): "Eine Familie von Modellen für die vergleichende Geschichte Europas". *Zeitschrift für Soziologie*. Jg. 9, Heft 2, april 1980, pp. 118-128
- Sabel, Charles F. og Jonathan Zeitlin (2007): "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union. *European Governance Papers* No. C-07-02
- Spiezia, Vincenzo (2003): "Measuring regional economies". *Statistics Brief*. October 2003, No. 6. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- Stubbs, Paul (2005): "Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe". I *Southeast European Politics*, vol. VI, no. 2, pp. 66-87
- Sverdrup, Ulf (2005): "Implementation and European integration: A review essay". ARENA Working Paper No. 25, oktober 2005
- Sweeney, Simon (2005): *Europe, the State and Globalisation*. Harlow: Pearson Longman
- Tarrow, Sidney (2004): "Center-Periphery Alignments and Political Contention in Late-Modern Europe". I Christopher K. Ansell og Giuseppe di Palma (red.) (2004): *Restructuring Territoriality. Europe and the United States Compared*. Cambridge: Cambridge University Press
- Trondal, Jarle og Jan Erik Grindheim (2007): "Europeisering av det regionale styringsnivået". I Jan Erik Grindheim og Jarle Trondal (red.): *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget
- United Nations (1997): "Governance for sustainable human development. A UNDP policy document." <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>
- Veggeland, Noralv (2007): *Paths of Public Innovation in the Global Age – Lessons from Scandinavia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Von Bogdany, Armin (2006): "Die Europäische Union und das Völkerrecht kultureller Vielfalt – Aspekte einer wunderbaren Freundschaft". *European Diversity and Autonomy Papers EDAP 1/2007*
- Wallace, William (1983): "Less than a Federation. More than a Regime: The Community as a Political System". I Helen Wallace og William Wallace (red.): *Policy-Making in the European Community*. Oxford: Oxford University Press
- Weber, Max (1964): *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press
- Weiler, J.H.H. (1999): *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*. Cambridge-New York: Cambridge University Press
- Weiler, J.H.H. og Marlene Wind (red.) (2003): *European Constitution Beyond the State*. Cambridge-New York: Cambridge University Press