

Europa i endring - fase 2: 2013-17

Faglig og tematisk grunnlag

Innspill fra en plangruppe nedsatt av Forskningsrådet i forbindelse med utlysning av midler, høsten 2012

1. Bakgrunn og mål

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for satsingen *Europa i endring* er den internasjonale økonomiske, rettslige og politiske integrasjonen som har funnet sted de siste tiårene. Denne utviklingen har vært preget av den kalde krigens slutt, en påfølgende dypere og bredere global liberalisering av handel med varer og tjenester og av internasjonale kapitalmarkeder, og nye politiske samarbeidsmønstre. Utvidelsene av EU og en stadig mer omfattende politisk dagsorden har, sammen med økonomiske drivkrefter, ført til en betydelig økonomisk, rettslig og politisk integrasjon mellom europeiske land – både i og utenfor EU.

Samtidig med en stadig raskere og mer omfattende integrasjonsprosess har det oppstått økonomiske og politiske kriser som EU-systemet så langt ikke har maktet å håndtere på en tilfredsstillende måte. At EU opplever kriser er ikke nytt. EU og EUs institusjoner har oppstått og utviklet seg gjennom ulike typer av kriser. Samtidig er EU-samarbeidet tettere på noen saksområder enn på andre, og den rettslige og økonomiske integrasjonen har kommet lenger enn den politiske og sosiale. Medlemsland og regioner opplever ulik økonomisk, politisk og sosial utvikling.

For Norge medfører EØS-avtalen en omfattende økonomisk og juridisk integrasjon med EU. Betydelig handel og felles økonomisk, politisk og kulturell tilhørighet bidrar til at Norge på avgjørende vis er knyttet til utviklingen i Europa. Norge overtar samtidig en betydelig andel av EUs lover og forskrifter uten noen tilsvarende politisk debatt og innflytelse. De europeiske

integrasjonsprosessene og problemene disse i dag står overfor har stor betydning for norske interesser og politikk.

Utviklingen har skapt behov for et bredt spekter av forskning på europeiske endringsprosesser og Norges rolle i Europa. Problemstillingene griper dypt inn i hverandre og bør forskningsmessig undersøkes på tvers av etablerte fagfelt og -fokus. Få forskningsspørsmål på området kan forstås ut fra enkeltdisipliner alene. EUs situasjon, historiske og mulige fremtidige utvikling må studeres i spenningsfeltet mellom unionens samtidige føderale og mellomstatlige karakter og de betydelige forskjeller det er mellom medlemsstatene. Norges situasjon i forhold til så vel EU- som EØS-avtalene må analyseres ut fra både politiske og økonomiske forhold, og ut fra avtaletekster, tolkninger, tilpasningsmuligheter og praksis. Europautredningens (NOU 2012:2)¹ kartlegging reiser viktige forskningsspørsmål som kan utvikles videre og knyttes til begreps- og teoriutvikling og internasjonale forskningsdebatter på disse områdene.

I den faglige tilnærmingen for å forstå EUs økonomiske, politiske, rettslige, sosiale og kulturelle utvikling og integrasjon må samfunnsfagenes og humanioras ulike tilnæringsmåter koples. Forskningen på europeiske endringsprosesser og Norges rolle bør derfor være fler- og/eller tverrfaglig. Dette fordrer at disiplinær forskning på feltet må utvikles gjennom økt innsikt i og inkorporering av andre disipliners analyser. Samtidig er saksområdet empirisk et godt utgangspunkt for begreps- og teoriutvikling innen og på tvers av disipliner.

1.2 Mål

Satsingen *Europa i endring* kom i stand som en oppfølging av Stortingsmelding nr. 20: 2004-2005 ("Forskningsmeldingen"). *Europa i endring* har omfattet forskning på europeiske endringsprosesser og om Norges rolle i Europa. Innspill fra to forskergrupper dannet grunnlag for en utlysning i 2006 som en 10-årig satsing, delt i to faser. Fase 1 startet opp i 2007, hvor tre prosjekter ble innvilget med avslutning rundt årsskiftet 2012/13. Etter planen skal fase 2 lyses ut primo oktober med søknadsfrist ultimo november 2012. Budsjett for fase 2 er p.t 45 millioner kroner for perioden 2013-17.

Europa i endring 2007-17 omfatter følgende fire hovedtemaer:

- Rett og demokrati i Europa
- Økonomisk utvikling og integrasjon
- Kulturelle endringsprosesser
- Utenriks- og sikkerhetspolitikk i Europa

¹ Det er en rekke høringsuttalelser til Europautredningen som gir ytterligere perspektiver. Disse kan finnes på Regjeringens nettsider.

Temaene ble utdypet i dokumentet *Europa i endring. Faglig og tematisk grunnlag* datert 12. september 2006. Utredningsgruppens innspill samt øvrige dokumenter for satsingen finnes på Forskningsrådets programnettside for *Europa i endring*.

Forskningsrådet oppnevnte den 15. juni 2012 en plangruppe som fikk i oppdrag å revidere det faglige grunnlaget fra satsingens fase 1. Plangruppas arbeid skal være rådgivende for Forskningsrådet når det gjelder den endelige utformingen av utlysningen av fase 2. Plangruppa har fått sitt mandat fra Divisjonsstyret for vitenskap og består av: professor Ole Gunnar Austvik, Høgskolen i Lillehammer (leder); seniorforsker Nina Græger, NUPI; seniorforsker Cathrine Holst, ARENA, UiO; professor Halvor Mehlum, Økonomisk institutt, UiO; professor Inger Johanne Sand, Det juridisk fakultet, UiO; Førsteamanuensis Kristian Steinnes, Europastudier, Humanistisk fakultet, NTNU.²

Mandatet fra Divisjonsstyret har definert oppdraget for plangruppa slik:

”Gruppen bes om å revidere det faglige grunnlaget for fase 2 (2013-2017):

- *Revisjonen skal særlig ta hensyn til nye kunnskapsbehov som følge av finanskrisen i Europa og kunnskapsbehov knyttet til konsekvenser av norsk EØS-medlemskap for samfunnsutviklingen i Norge, ref. Europautredningen (NOU 2012:2).*
- *Det er ønskelig med økonomiske perspektiver i prosjektene.*

Divisjonsstyret har vedtatt følgende rammer for prosjektene:

- *Prosjektene skal være fler- og tverrfaglige.*
- *Hvert prosjekt forutsettes å ha bredt nasjonalt og internasjonalt samarbeid. Dette tilsier en solid prosjektstørrelse, antydningvis 4-5 mill. kr. pr. år, i inntil 5 år, dvs. 20-24 mill. kr. totalt pr. prosjekt.*
- *Med de midler som p.t. er tilgjengelige for fase 2, vil det bli rom for to prosjekter. Innenfor disse prosjektene må to hovedfelt dekkes:*
 1. *Betydningen av Norges avtaler med EU for samfunnsutviklingen i Norge, jfr. Europautredningen.*
 2. *Endringsprosessene i Europa, herunder de politiske og sosiale konsekvensene av finanskrisen i Europa.”*

De to hovedfeltene representerer ulike analytiske utfordringer. Plangruppa oppfatter det slik at hvert prosjekt må dekke ett av dem eller begge.

Det er fra fase 1 forutsatt at satsingen skal stimulere til europarelatert forskning av høy kvalitet, gi ny innsikt og styrke kunnskapsgrunnlaget for europeiske endringsprosesser og virkninger, og

² Gruppa har hatt ett planleggingsmøte 22.6, ett arbeidsmøte 16.8 og et åpent presentasjonsmøte 24.8 (Møteplass Europa), foruten epostutveksling ifb med utarbeidelsen av notatet.

dermed også gi innsikt i konsekvenser for Norge. Den skal være nyttig for beslutningstakere innen politikk, forvaltning, nærings-, organisasjons- og arbeidsliv. Forskningen skal bidra til flerfaglig forståelse, med begreps- og teoriutvikling fra ulike analytiske perspektiv, og til integrasjon mellom fagenes premisser og metoder.

Nedenfor følger plangruppas faglige utdyping av de fire hovedtemaene for *Europa i endring*, koplet med *eksempler* på viktige problemstillinger og forskningsspørsmål. Notatet skisserer bredde og dybde i temaer, koplinger og problemstillinger som gruppa mener er relevant for forskning på europeiske endringsprosesser og Norges rolle i Europa, innen det mandatet som Divisjonsstyret har satt opp. Nærmere kriterier og føringer som blir lagt til grunn for vurdering av søknadene vil finnes i Forskningsrådets utlysning.

2. Satsingens tematikk

2.1. Rett og demokrati i Europa

Situasjonen i Europa og i EU- og EØS-landene er regulert av felles traktater, regler og institusjoner som blir stadig mer utbygget. Samtidig er det fortsatt betydelige politiske, økonomiske og kulturelle forskjeller mellom og innen medlemsstater. De konstitusjonelle, politiske og rettslige kompetansene er fordelt mellom nasjonale, inter- og overnasjonale myndigheter og institusjoner på asymmetriske, komplekse og til dels ugjennomsiktige måter. På mange områder er EU ment å være et flernivåsystem. På andre områder er EU resultat av politiske kompromisser og et styringssystem som fremdeles er under utvikling. Eurokrisen og EUs håndtering av denne er et eksempel på hvordan en ujevn fordeling av kompetanse, myndighet og politiske legitimitet antakelig har bidratt til å gjøre det komplisert å håndtere problemene. Et sentralt forskningsspørsmål er hvilke drivkrefter, mekanismer og sammenhenger som virker mellom integrasjonsprosessene og krisene - og om det er for lite eller for mye, og feil eller riktig type, integrasjon på ulike saksområder.

EUs institusjoner. EU har utviklet et sett av institusjoner som støtter opp under og driver integrasjonen, som Rådet, EU-domstolen, Europaparlamentet, Kommisjonen og Den europeiske sentralbanken (ESB). Forholdet internt i disse institusjonene, mellom dem, og mellom institusjonene og EUs medlemsstater er ulike, sammensatte og skiftende. I håndteringen av eurokrisen har i tillegg Det internasjonale pengefondet (IMF) hatt en framskutt rolle. EU er både en mektig og ambisiøs organisasjon med omfattende myndighet og en institusjon under utvikling der mange sider ved styringssystemet ikke er tilstrekkelig utviklet, og der de mange og ulike medlemsland gjør den politiske integrasjonen komplisert. Dagens økonomiske og politiske krise presser institusjonene til å handle samtidig som de er satt på nye politiske utfordringer med en kombinasjon av utvidelser av EU og en tiltakende økonomisk krise. Hvordan utvikler forholdene seg nå innen og mellom EUs institusjoner, mellom institusjonene og EU-landenes nasjonale myndigheter og parlamenter, og mellom EU og IMF og andre ytre drivkrefter?

Demokratiske utfordringer. EU har en noe annerledes politisk og konstitusjonell struktur enn medlemslandene. EU legger til grunn demokratiske standarder og tilstreber demokratisk legitimitet, men kritiseres for å ha et demokratisk underskudd. Dagens kriser kan få konsekvenser for folkestyre og demokratisk legitimitet. For det første er regjeringenes legitimitet svekket i landene med de største problemene. Det kan føre til politisk uro og oppslutning om autoritære politikere og partier. For det andre kan den få følger for oppslutningen om EU som demokratisk styringsprosjekt, der en svekket demokratisk legitimitet også gir svekket vilje til suverenitetsoverføring til unionen. Hva er årsakene til ulikhetene mellom medlemslandene i dette spørsmålet, og hva blir konsekvenser av denne variasjonen for håndteringen av krisen? I hvilken grad kan like reguleringer og politikk være effektivt for land i ulike situasjoner og med ulike tilnærminger til europeisk integrasjon? En generell utfordring er at flertallet av Europas stater ikke lenger kun er nasjonalstater, men medlemmer i en delvis overnasjonal union. Medlemsstatene har avgitt suverenitet og får mange av sine lover fra EU samtidig som EU selv henter sin legitimitet fra medlemsstatenes beslutningsprosesser. Hvilke konstitusjonelle og institusjonelle utviklingstrekk avtegner seg i et flernivå styringssystem med lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale elementer?

Asymmetrisk integrasjon. Tiltak for å fremme økonomisk integrasjon gjennom en harmonisert markedsliberalisering, en effektiv domstol og en felles mynt har i EU ikke blitt fulgt opp med politiske grep som sikrer en tilsvarende vektlegging av sosial- og arbeidsrettslige forhold, og av kulturell og politisk egenart. Den økonomiske politikken er eksempelvis delt mellom EU og medlemsstatene, også etter innføringen av en felles mynt der finanspolitikken fortsatt er nasjonal. Forestillingen om den demokratisk valgte lovgivers suverene rådighet over politikken og rettens innhold er utfordret og erstattet med et mer komplisert og sammensatt styringssystem for å kunne ivareta internasjonaliserings utfordringer. Er kravene til å sikre effektivitet, kontroll og beslutningskvalitet i EU og moderne demokratier mer allment blitt så omfattende at teknokratiske styringsformer med større tyngde utfordrer og erstatter mer demokratiske organisasjonsformer? Et mer generelt forskningsspørsmål i denne sammenheng er hvordan internasjonal integrasjon, avtaler og konvensjoner nødvendiggjør en fornyet refleksjon over hvordan folkestyret kan ivaretas.

Norge og EØS-avtalen. For Norge er det viktig hvordan landet løpende takler de utfordringer som ligger i EØS-modellen. Europautredningen viser at av 600 gjeldende lover i Norge i dag er ca. 170 i større eller mindre grad EØS-rettslige. Det antas at Norge dynamisk har overtatt anslagsvis $\frac{3}{4}$ deler av EU-retten. Norge er forpliktet til en slik omfattende rettslig harmonisering med EU, uten at de politisk-demokratiske institusjonene er tilsvarende og tilstrekkelig utviklet. For å overvåke EØS-avtalen er EFTAs overvåkningsorgan, ESA, og EFTA-domstolen opprettet med overnasjonal myndighet. Avtalen og overvåkningsorganene påvirker norske politiske og forvaltningsmessige institusjoner i betydelig grad. Hva blir konsekvensene for det norske folkestyret og politisk styring? Kan den manglende medbestemmelsen kompenseres på noe vis?

Relasjoner utover EØS-avtalen. Reduksjonen i antall EFTA-land og den store veksten i antall medlemsstater i EU siden EØS-avtalen ble skrevet, har gjort avtalen til en mindre viktig del av EUs dagsorden. I tillegg har EU selv endret seg med innføringen av den monetære unionen og ny

kompetanse i utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik, justis- og innenrikspolitik. Med Lisboa-traktaten er også strukturen i EU-traktatene endret og de materielle kompetansene utvidet. Dette gjør det langt vanskeligere å skille mellom hvilke EU-vedtak som er EØS-relevante, og hvilke som ikke er det, juridisk, økonomisk eller politisk. Norge har også flere avtaler med EU i tillegg til EØS-avtalen, som Schengen og andre. I tillegg kommer at andre europeiske institusjoner enn EUs også er viktige for Norge, som Europarådet og Den europeiske menneskerettsdomstolen. Hvordan Norge kan utvikle en aktiv og innsiktsfull politisk kultur for håndtering av denne asymmetriske og stadig mer omfattende avhengigheten på en selvstendig måte, også utover EØS-avtalen er ett viktig spørsmål. Regionaliserte beslutninger og kommunenes relasjon til den norske staten og EUs flernivåstyringsmodell er et annet. Her inngår også forskningsspørsmål om i hvilken grad og hvordan EØS-avtalen er forskjellig fra andre tilknytningsformer til EU, som fullt medlemskap, en avtale à la Sveits, eller annet.

Norges demokratiske underskudd. EØS-avtalen medfører en sterk økonomisk og rettslig, og en svak politisk, integrasjon med EU for Norge, der rettens, og markeders makt er økt på bekostning av den politiske makten. EU er politikkmaker og Norge politikkaker. Viktige rettsaker fra EU problematiseres og diskuteres i liten grad i Norge, selv om det er diskusjoner og kontakter til EU på mange områder. Disse politiske kontaktene preges av betydelige variasjoner og av at EFTA-delen av EØS-området representerer langt færre land enn da den ble skrevet. Andre ganger diskuteres saker i Norge lenge etter at prosessen er satt i gang og dels avsluttet i EUs organer. Norge må også forholde seg til de stadig flere politiske områder i EU som ligger utenfor EØS-avtalen. Her er det viktige forskningsspørsmål knyttet både til behandlingen av lovsaker internt i Norge og i forhold til EØS-ordningen, EU og medlemslandene, spesielt der Norge ønsker en særlig tilpasning eller unntak. EFTA-organene, sekretariatet, ESA og EFTA-domstolen spiller også en betydelig rolle i tolkningen og anvendelsen av EØS-avtalen.

Det norske politiske handlingsrommet. Til tross for den åpenbare ubalansen i makt mellom EU og Norge, vil politiske utfall og det nasjonale politiske handlingsrommet kunne avhenge av mer enn formaliteter. Evnen til å forstå og å være proaktiv i forhold til EU og EU-lands motiver og politikk – og ikke bare kopiere lover, direktiver og forordninger på en passiv måte - er viktig. Norge har også gode forhandlingskort i forhold til EU som betydelig energiproducent, i utenriks- og engasjementspolitikken, i nordområdene, og mer bilateralt i forhold til de enkelte medlemsland, særlig de nordiske. Et viktig spørsmål er hvordan norske beslutningstakere i samspill med toneangivende medlemsland på de enkelte saksområder og generelt kan påvirke EUs *de jure* og *de facto* regelverk og politikk. Slike spørsmål er igjen knyttet til hvordan norske myndigheter skal forstå og vurdere sin relasjon til EU og EUs institusjoner på en aktiv, innsiktsfull og selvstendig måte, samt den praksis som har oppstått mellom og utenom formelle avtaler.

2.2. Økonomisk utvikling og integrasjon

Økonomisk utvikling og sosial utjevning har hele tiden vært viktige mål for integrasjonsprosessene i EU. Opprettelsen av Kull- og ståunionen og deretter EF på 1950-tallet var både økonomisk og politisk motivert, mens virkemidlene var økonomiske. Den økonomiske

hensikten var å realisere samarbeidet gjennom å utnytte potensialet for stordriftsfordeler og spesialisering i større markeder. Med navneskiftet til EU og etableringen av Det indre markedet tidlig på 1990-tallet kom et stort omfang reguleringer, direktiver og forordninger for å få fellesmarkedet til å fungere tilfredsstillende. Samtidig ble det besluttet å opprette en økonomisk og monetær union, og en felles mynt. I tillegg til å utvikle seg i dybden, har EU gradvis vokst i bredde gjennom flere medlemsland og strekker seg dermed over et stadig større geografisk område i Europa. Gjennom Libsbostrategien og Europa 2020 har EU satt seg som mål å bli den mest dynamiske, konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomi i verden, med mål om bærekraftig økonomisk vekst, høy sysselsetting og sosial utjevning.

Skal EU nå sine mål forutsettes det at økonomiene omstruktureres og ”moderniseres” slik at lite lønnsomme virksomheter og næringer viker plass for de som er mer lønnsomme. Denne omstruktureringen genererer både vinnere og tapere. Land som ikke klarer omstruktureringen raskt nok, eller ikke oppfatter den som ønskelig, kan oppleve økonomisk nedgang, og politisk og sosial uro. Når disse problemene kommer på toppen av den generelle økonomiske stillstanden etter finanskrisen vil det kunne tvinges fram fundamentale endringer i EU og resten av Europa.

Europas økonomiske modeller. De økonomiske kreftene som påvirker EU er bestemt både av globale trender og av indre dynamikk. Økonomien påvirker det politiske handlingsrommet, samtidig som politiske valg påvirker den økonomiske utviklingen. Her er det et spørsmål om EUs tempo i endringsprosessene er optimalt i forhold til de forskjeller det er mellom medlemsland og hvordan omstillingene håndteres. Det er spørsmål om hvilke varianter av en liberal økonomi vi vil se i årene framover og om omstillingene fører til at forskjeller mellom land viskes ut, eller om ulikhetene snarere forsterkes med store regionale forskjeller innen både EU og enkeltland. Internasjonal konkurranse fra asiatiske og andre vekstøkonomier presser samtidig EU og europeiske land til mer omstilling mens unionens andel av verdensøkonomien synker raskt. Hvilke faktorer og mekanismer er bestemmende for om utviklingen i EU vil føre til økt ytre proteksjonisme og intern differensiering, eller til økt indre dynamikk med sterkere overnasjonal myndighet, felles finanspolitikk og økonomiske overføringer? Her vil det også ligge spørsmål om hvordan EU politisk vil utvikle seg i blandingen mellom føderalisme og konføderalisme med relative store variasjonsmuligheter.

Offentlig sektors rolle. Den sterke markedsliberaliseringen over de siste par tiårene, som i EU er uttrykt gjennom det indre markedet og de omfattende reglene om de ”fire friheter”, påvirker også arbeidsdelingen mellom offentlig administrasjon og politikk på den ene siden, og privatøkonomisk verdiskapning på den andre. Oppsplitting av offentlige funksjoner, konkurranseutsetting, privatisering og regulering av økonomien fører til ulike og nye typer av rettsliggjøring og endret dynamikk i forholdet mellom rett, administrasjon og politikk. Hvordan utfordres stater med ulike sosiale, politiske og økonomiske situasjoner og kulturer av økonomiske effektivitetsprinsipper og reguleringsregimer i det indre markedet generelt og i eurosonen spesielt? Hvordan påvirker multi- og transnasjonale selskaper statenes mulighet for å styre en nasjonal økonomi?

Årsakene til krisen i eurosamarbeidet. Innen eurosamarbeidet har særlig søreuropeiske land erfart at en felles valuta har gitt rikelig tilgang på kreditt, samtidig som de har mistet rente- og valutapolitikken som nasjonale styringsinstrument. Store tap i banksektoren er samtidig en belastning for stater som sliter med store underskudd. Hvilken rolle har finanskapitalens internasjonale bevegelser spilt i forhistorien til eurokrisen? I hvilken grad har utilstrekkelig regulering av finansmarkedene bidratt til å skape dagens problemer?

Når den lånefinansierte oppgangen stoppet i kjølevannet av finanskrisen viste det seg vanskelig å skape ny økonomisk vekst. Vil krisens politiske økonomi helt eller delvis kunne true den monetære unionens eksistens eller vil EU klare å utvikle en politikk for å stimulere økonomiene? Det har også blitt hevdet at eurokrisen dypest sett er en politisk krise som kan knyttes til trekk ved EUs institusjonelle orden og den europeiske integrasjonens takt og art. Er eurokrisen et resultat av at den politiske integrasjonen i Europa har gått for langt, eller snarere at integrasjonen har kommet for kort og er for ubalansert eller for unyansert? Andre igjen ser krisen som et uttrykk for mangelfulle strukturendringer og strategier i Europa i møte med den nye «kunnskapsøkonomien». Ligger en kime til krisen i kunnskaps- og innvoasjonspolitikken?

Eurokrisens sosiale og politiske virkninger. Innstrammingspolitiske tiltak og kutt i offentlige budsjetter påvirker sosial fordeling og likestilling mellom kjønnene. Ett spørsmål er om EU gjennom koordinering og felles standarder vil kunne forhindre at velferdsordninger kuttes i offentlige budsjetter eller om de gjennom krav til budsjett disiplin vil forsterke behovet for kutt. Et generelt forskningsspørsmål i dette er i hvilken grad og når økt vare- og tjenestebytte, frie kapitalbevegelser og økt migrasjon bidrar til å jevne ut økonomiske, politiske og sosiale ulikheter mellom og innen land, og når ulikhetene snarere vil forsterkes.

Norsk økonomi og EU. Norge er berørt av alt som skjer i EU på det økonomiske området. Økonomisk nedgang i Europa svekker norsk handel med tradisjonelle varer. Petroleumsfondets europeiske plasseringer blir mer risikofylte. Det blir mer attraktivt for utlendinger å plassere penger i Norge. Stor arbeidsledighet i Europa gjør at Norge fremstår som et stadig mer attraktivt arbeidsmarked. Hvilke endringer vil norsk økonomi oppleve på henholdsvis kort og lang sikt dersom problemene i Europa trekker ut?

Norske styringsutfordringer. Utviklingen i norsk økonomi bestemmes også av handlingsrommet for utøvelse av norsk nærings- og konkurransepolitikk gjennom EØS-avtalen og WTO-regelverket. Hvordan skal det norske politiske handlingsrommet forstås i spenningen mellom formaliteter i konkurranseregler og ulike forordninger, og deres faktiske tolkning og implementering? I hvilken grad er den nasjonsnøytrale konkurransen som fremmes av EU et hinder for å fremme norske økonomiske interesser? Samtidig utfordres norsk tradisjon for styring, deltakelse og eierskap fra offentlige institusjoner på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå der formålet har vært å fremme nasjonale samfunnsøkonomiske interesser og kontroll. Dette gjelder ikke minst på energifeltet – som er viktig både for Norge og EU. I hvilken grad og hvordan vil de ulike systemene for offentlig styring og deltakelse være i konflikt med hverandre og når kan de forenes? I hvilken grad, og eventuelt hvordan, kan Norge selvstendig tolke og implementere EUs regler?

Den norske velferdsmodellen. Den skandinaviske fordelings- og forhandlingsmodellen, preget av sjenerøse velferdsordninger, lav arbeidsløshet, likestilling, en sammenpresset inntektsstruktur og sentraliserte korporative prosesser og lønnsforhandlinger, har vært et fundament for vår samfunnsutvikling siden annen verdenskrig. Hvordan vil den europeiske og internasjonale økonomiske integrasjonen, og spesielt en krise, påvirke den? Hvilke faktorer og mekanismer er bestemmende for om modeller med moderate velferdsordninger og lite statlig involvering vil styrke seg eller om nordeuropeiske modeller bygget rundt velferdsstaten blir styrket?

2.3. Kulturelle endringsprosesser

Politiske, økonomiske og andre strukturelle endringsprosesser har ført med seg og forsterket sosiale og kulturelle endringer i Europa. Nye kontakter, nettverk og konstellasjoner, større mobilitet, endrede migrasjonsmønstre og mer transparens har ført til økt utveksling av både materielle og immaterielle verdier som påvirker nettverk, tilhørighet og identitet. Økt arbeidsmigrasjon bidrar til nye sosiale og kulturelle endringsmønstre. Disse påvirker i sin tur politiske, økonomiske, sosiale og institusjonelle forhold, likesom kulturen og sosiale forhold påvirker integrasjonsgrad og -form. Endringene skjer i ulik takt og med ulik tyngde og gjennomslag for forskjellige grupper av europeere med ulike erfaringer og historisk bakgrunn knyttet til faktorer som språk, religion og identitets- og tilhørighetsformer.

Store sosiale og politiske ulikheter. Markedsøkonomiens omfordelende virkninger innen og mellom land og forutsetningene om arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor påvirker kulturelle og sosiale forhold. Til tross for stor grad av harmonisering av regler og politikk på EU-nivå er den politiske konvergensen (reelt lik politikk) mindre, samtidig som kulturell forståelse og identiteter heller ikke har endret seg eller blitt harmonisert i samme grad. I en del tilfeller styrkes nasjonale kulturer, identiteter og euroskeptiske strømninger. Et spørsmål er hvordan kulturelle og andre prosesser begrenser hverandre på ett nivå og i ett område, mens de kan virke synergisk på andre områder.

Identitet, politikk og økonomisk utvikling. EUs økonomiske og politiske utvikling kan ikke forstås fullt ut uten hjelp av kulturelle innfallsvinkler. Holdninger til velferdsstaten, arbeidsmarkedet og statens rolle i økonomien påvirker politikken utforming både på EU-nivå og i medlemsstatene. Dette kan politisere Europas utvikling på nye måter og den europeiske dimensjonen i medlemsstatens politikk. Hvordan påvirker kulturelle parametre statenes og EUs utforming av økonomisk politikk? Vil utviklingen i så fall – på sikt og paradoksalt nok – styrke mange borgeres forståelse av seg selv (også) som europeere, eller vil den svekke den europeiske dimensjonen og bremse eller reversere utviklingen av europeiske og andre grensekryssende prosesser? Hvordan spiller dette seg ut i partipolitikk, organisasjonsliv, ulike nettverk, mediedekning og offentlig debatt på tvers av land? Vil vi se en videre utvikling av europeiske offentligheter og transnasjonalt orienterte medier og meningsdanning generelt, eller snarere en «renasjonalisering» av offentlig debatt og politiske identiteter?

Norsk kunnskap om Europa. Europautredningen påpeker at det ikke er eller har vært tilstrekkelig kunnskap, oppmerksomhet og debatt om europeisk integrasjon og EU i norske medier og offentlighet etter folkeavstemningen i 1994. Dette utfordrer ikke bare vår forståelse av hvordan det norske demokratiet fungerer og utvikler seg, men går dypere inn i betydningen av holdninger og kulturelle betingelser for norsk samfunnsliv og -utvikling. Hva er de verdimeslige og kulturelle forutsetningene for relasjonene mellom Norge og EU og EU-land? Det europeiske samarbeidet beskrives politisk, ideologisk og kulturelt på til dels svært forskjellige måter i ulike land med til dels svært forskjellig historisk bakgrunn. Samtidig er disse forskjellene i liten grad reflektert inn i den norske offentlige diskusjonen, med sin unike bakgrunn. Påpekningen av manglende kunnskap, oppmerksomhet og debatt om EU og europeisk integrasjon gjør det viktig å undersøke hvordan ulike ideer og holdninger til det europeiske samarbeid legitimeres og utøves i politiske, økonomiske og sosiale fora. Hvordan vil for eksempel en økende arbeidsinnvandring påvirke politikk, kultur og sosial fordeling i Norge?

Det er samtidig behov for mer forskning om EUs kunnskaps- og forskningspolitikk, både effekter av denne politikken i Norge, sett i lys av Norges omfattende samarbeid med EU på dette feltet, og dette politikkkfeltets rolle i EU-samarbeidet. Universitetene, høyskolene og forskningsinstituttene har blitt gjenstand for sterkere konkurranseutsetting i «kunnskapsøkonomien» i EU. Mobilitet blant studenter og forskere og fri flyt av kunnskap i Europa har blitt en femte frihet. Hva er konsekvensene av dette for kunnskapsinstitusjonene som kulturbærere og for forskningens kritiske rolle som grunnlag for offentlig debatt og politikktutforming? Hvordan påvirker kunnskapspolitikken EUs krisehåndtering, og hvordan legger endrede økonomiske konjunkturer nye rammer for hvordan EU nærmer seg kunnskap og forskning?

Europeisering og kulturell påvirkning. Norske beslutningstakere deltar ikke fullt ut i viktige fora for EUs og Europas utvikling, der også nye sosiale og kulturelle strukturer og forståelseshorisonter utvikles og institusjonaliseres. Det utvikler seg nye sosiale og kulturelle konstellasjoner som norske beslutningstakere ikke er en del av - og på den annen side heller ikke er "fanget" av. Hvordan påvirker det norske aktører at nye sosiale og kulturelle forståelseshorisonter utvikles, og hvordan påvirker dette deres handlingsrom? I hvilken grad vil det avtegne seg polariserte identitetsmønstre, der "elitene" også i Norge blir stadig mer europeiserte, mens befolkningen generelt distanserer seg fra Europa eller blir likegyldige?

2.4. Utenriks- og sikkerhetspolitikk i Europa

Europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk formes og påvirkes av flere forhold. For eksempel er USA og NATO fortsatt viktige eksterne aktører, samtidig som uformelle fora som G7-20 og regionale vekstøkonomier som BRICS-landene i større grad er med på å sette den internasjonale dagsorden. I EU henger utenriks- og sikkerhetspolitikken tett sammen med spørsmålet om økonomisk og politisk integrasjon. EUs indre økonomiske og politiske utvikling, og særlig en krise, har betydning for EUs styrke, som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør og partner for andre.

EUs som utenrikspolitisk aktør. EU har satt seg ambisiøse mål om å forme og påvirke internasjonal politikk både regionalt og globalt. For å nå sine mål har EU-landene siden 1999 tatt viktige skritt for å integrere medlemslandenes utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk, samtidig som medlemslandene fortsatt har det øverste politiske ansvaret. Dette kan også forklare EUs karakter som en hybrid internasjonal aktør. Det er samtidig vokst fram et politisk-administrativt sjikt av utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutningstakere i Brussel. Lisboatraktaten har ytterligere styrket EUs utenrikspolitiske apparat og den felles europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken gjennom en mer framskutt og samordnende Høyrepresentant og en felles utenrikstjeneste.

Integrasjonen av land i øst og sør, regionalt samarbeid (bl.a. Naboskapspolitikken) samt sivil krisehåndtering og gjenoppbygging i konfliktrammede land bidrar til at EU ses som en "sivil stormakt". Samtidig sliter Europa med å fremstå som en enhet i viktige sikkerhetspolitiske spørsmål. Mens Asia rustet opp militært og USA viderefører store forsvarsbudsjetter, gjør EU-land det motsatte. Krisen har skapt ny dynamikk i det europeiske forsvarssamarbeidet, noe som kan dempe, men ikke fjerne effekten av at EU-land ikke makter å stille med relevant kapasitet eller ta ansvar for større og langvarige krisehåndteringsoperasjoner. Krisen skjer samtidig med at USAs sikkerhets- og forsvarspolitiske fokus rettes mot Asia og Stillehavsregionen. Hvordan påvirker dette EUs ambisjoner i sikkerhets- og forsvarspolitikken? Hva kan følgene bli for det transatlantiske samarbeidet i NATO og for integrasjonen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk?

Utviklingen langs Europas grenser i sør og øst og globalt skaper også nye utfordringer. Hvilken rolle kan EUs "soft power" spille for fortsatt integrasjon i øst og styrking av demokratisk styresett i disse landene? Hva er EUs rolle i vestens dialog med land som Kina og Russland? Konsekvensen av den "arabiske våren" er en stor utfordring og selv om Europa viste handlekraft i Libya, er det krevende å skape stabilitet i regionen over tid. Har EU de rette instrumentene, eller vil spenningene i Midtøsten kunne føre til mer tradisjonelle sikkerhetspolitiske utfordringer der EU blir stilt på sidelinjen?

EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske institusjoner. EU har etablert et sett av felles institusjoner, sivile og militære kapasiteter, en internasjonal innsatsstyrke, og et institusjonalisert samarbeid med NATO. I kjølvannet av Lisboatraktaten har EU gjennomført en omfattende reform av både institusjoner og beslutningsprosesser på dette feltet. Hvilke institusjonelle utviklingstrekk avtegner seg i dette styringssystemet og hvilke implikasjoner har disse for en demokratisk forankring av utenriks- og sikkerhetspolitikken?

Integrasjonen i EU kan betraktes som et eksempel på en global utvikling, der et mer komplekst internasjonalt system legger rettslige og politiske føringer for statlige og ikke-statlige aktører og hvordan de samhandler. Et annet samtidig globalt utviklingstrekk er et sterkt press fra nye stormakter for en internasjonal orden der statlig suverenitet står i høysetet og materielle ressurser er den viktigste nøkkelen til maktfordeling og samarbeid. Hvilke konsekvenser har framveksten av dette samarbeidet for nasjonal autonomi i utenriks- og sikkerhetspolitikken, og for etablerte samarbeidsmønstre i Europa? Hva er drivkreftene i europeisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid og integrasjon, og hvor går grensene for endring på dette feltet?

Økonomi og sikkerhetspolitikk. Den økonomiske og politiske krisen kan ramme EUs evne til internasjonal krisehåndtering og evne til å ivareta medlemslandenes utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser. De interne spenningene vil kunne rokke ved EUs grunnleggende idé som fredsprosjekt gjennom økt uro i flere medlemsland. Politiske og sosiale spenninger vil også kunne skape uro utenfor eller i randsonen av Europa (f.eks. radikaliserings, ulovlig migrasjon, oppblomstring av etniske og andre konflikter) med sikkerhetspolitiske implikasjoner.

Dagens internasjonale/globalt økonomiske regime er samtidig koplet til politisk og militær makt. Verdens handelsorganisasjon (GATT/WTO) og Det internasjonale pengefondet ble etablert av de vestlige vinnerne av annen verdenskrig. Kan et internasjonalt økonomisk system fungere over tid uten en militær og politisk hegemon slik USA er i dag, og slik Storbritannia var før første verdenskrig? Det er usikkert om internasjonal handel også kan stabiliseres gjennom avtaler der flere land spiller en stabiliserende rolle som f.eks. BRICS- og G20-gruppene, eller om den i større grad kan bli regionalisert med sterke regionale politiske (og militære) hegemoner. Om dagens kriser i Europa skulle overvinnnes, vil euroen eventuelt kunne bli en (av flere) verdensvalutaer eller kreves det over tid mer ”hard power” fra EUs side? Vil (økonomisk) tunge medlemsland som Tyskland i større grad tre inn i rollen som europeisk politisk stabilisator om EU-systemet ikke makter å forene medlemsstatenes interesser?

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norge deltar i EUs utenrikspolitikk gjennom tilslutning til EUs erklæringer, EUs sanksjoner mot enkeltland og dialog gjennom EØS-avtalen. Norge bidrar også til EUs regionalpolitikk gjennom EØS-midlene. I sikkerhetspolitikken har Norge avtaler om deltakelse i EUs satelittsenter, krisehåndteringsoperasjoner, innsatsstyrker og Det europeiske forsvarsbyrået, selv om norske myndigheter og offentligheten fremdeles ser NATO som viktigst. Med Lisboa-traktaten må Norge forholde seg til et større utenrikspolitisk apparat i EU, samtidig som konkurransen om EUs oppmerksomhet øker kraftig. Dette utfordrer Norges evne og muligheter til å påvirke EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk i saker som berører norske interesser. Vil et svekket EU som følge av den økonomiske krisen kunne føre til politisk marginalisering av tredjeland som Norge som følge av knappe ressurser? Kan et sikkerhets- og forsvarspolitisk svakere EU føre til at ikke bare NATO, men også bi- og trilaterale avtaler med enkeltland fremstår som mer relevant for norsk sikkerhetspolitikk?

Norges betydning for EU. EUs nordområdesatsing er blant de forhold som berører Norges nasjonale økonomiske og potensielt også sikkerhetspolitiske interesser. Som et ressursrikt land er Norge i seg selv viktig for Europa. Ett anliggende er hvorvidt og hvordan EU er eller kan være en medspiller (eventuelt en motspiller) for norsk nordområdepolitikk innen energi, fiske, transport, klima, beredskap, havrett i gjenværende grensespørsmål eller forståelsen av jurisdiksjon (jfr. Svalbard). Forholdet til Russland er sentralt også etter at delelinjen ble fastlagt. Det kan tenkes en kopling mot mer allmenne sikkerhetspolitiske spørsmål der også NATO, USA og andre land vil trekkes inn. Hvordan kan Norge, Russland, USA, EU og EU-land samvirke i forhold til å utnytte ressurser og sikre vekselvis divergerende og sammenfallende interesser? Vil Norge kunne være en ’priviligert partner’ med innflytelse på ressursforvaltning og utvikling i nord?