

FOKUS: NORGE OG EU I ENDRING

Demokratiets stilling i Europa – hva gjør EU? Hva er Norges rolle?

John Erik Fossum*

ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo, Norge

Trym Fjærtøft

ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo, Norge

Sammendrag

Denne artikkelen gir en kort oversikt over demokratiets stilling i Europa og hva dette sier om Norge og dets rolle, siden Norge er så sterkt påvirket av hva som skjer i Europa. Vi gir først en oversikt over demokratiets stilling i Europa, med fokus på EU, dets medlemsstater og affilierte ikke-medlemmer, som Norge. Vi identifiserer to til dels motstridende tendenser. EU og dets medlemsstater er en viktig demokratiserende kraft, både internt i Europa og i Europas relasjoner til andre deler av verden. Samtidig svekker noen av EUs medlemsstater demokratiet og rettsstaten. EU mangler gode nok virkemidler til å motvirke dette. I andre del av artikkelen undersøker vi Norges rolle og diskuterer om og eventuelt hva Norge kan gjøre for å fremme eller beskytte demokrati i Europa. Siden Norge skårer høyt på ulike demokrati-indeks, og har som uttalt mål å fremme demokrati internasjonalt, starter vi med å diskutere forestillingen om Norge som mulig modell og forbilde, og vurderer det i forhold til det svært begrensede handlingsrommet som Norges relasjon til EU gir. Til slutt ser vi på hva Norge kan gjøre mer direkte innad i EUs medlemsland for å styrke sivilsamfunn og demokratiserende krefter.

Nøkkelord: Norge • EU • demokrati

*Kontaktinformasjon: John Erik Fossum, e-post: j.e.fossum@arena.uio.no

©2026 John Erik Fossum & Trym Fjærtøft. This is an open access article published by Cappelen Damm Forskning, the division for research publishing within Cappelen Damm Akademisk, and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Fossum, J. E. & Fjærtøft, T. (2026). Demokratiets stilling i Europa – hva gjør EU? Hva er Norges rolle? *Internasjonal Politikk*, 84(1), 91–105. <http://doi.org/10.23865/intpol.v84.7632>

Innledning¹

Denne artikkelen gir en kort oversikt over demokratiets stilling i Europa og hva som er Norges rolle her. Med demokrati mener vi konstitusjonelt forankret folkestyre. Dette er ment å sikre flertallsstyre kombinert med minoritetsbeskyttelse. Grunnleggende rettigheter sikrer borgerne mot statlig og privat maktmisbruk og gir rettigheter til deltakelse og konsultasjon, slik at borgerne vil være i stand til å se på seg selv som lovens forfattere (Habermas, 1996). Første del gir en kort oversikt over demokratiets stilling i Europa, med fokus på EU, dets medlemsstater og affilierte ikke-medlemmer, som Norge. Vi identifiserer to til dels motstridende tendenser. På den ene siden ser vi EU og dets medlemsstater som en viktig demokratiserende kraft, både internt i Europa og i Europas relasjoner til andre deler av verden. På den andre siden ser vi at noen av EUs medlemsstater (særlig Ungarn og Slovakia) både undergraver egne demokratiske ordninger og samtidig svekker demokrati på EU-nivå. I tillegg har EU for svake virkemidler til å motvirke dette. Andre del av artikkelen fokuserer på hva status er for Norge og om Norge kan gjøre noe for å beskytte demokratiet i Europa. Siden Norge skårer høyt på demokrativurderinger og den norske regjeringen har som mål å fremme demokrati internasjonalt starter vi med å spørre om det er noen realisme i Norge som mulig modell, og vurderer dette opp mot de demokratiske begrensninger som Norges relasjon til EU innebærer. Vi ender med å undersøke hva Norge gjør mer direkte innad i EUs medlemsland for å styrke sivilsamfunn og demokratiserende krefter der.

Demokratiets stilling i Europa

I dagens situasjon står vi overfor ulike og til dels motstridende tendenser med hensyn til demokratiets stilling i Europa. For å forstå det må vi ta utgangspunkt i det ambivalente forholdet som foreligger mellom demokrati som styreform og statssystemet som politisk organiserende kraft. Nasjonalstaten har tradisjonelt blitt sett på som den fremste bæreren av demokrati. Samtidig har en slik forestilling intet svar på hvordan og i hvilken grad forholdet mellom stater kan organiseres i samsvar med demokratiske prinsipper. Det er i dette skjæringspunktet EU kommer inn.

EU som demokratiserende kraft

På hvilken måte har EU fungert som en demokratiserende kraft i Europa? For det første har EU bidratt til å konsolidere demokrati på statlig nivå. EU ble opprinnelig etablert for å forankre fred i Europa gjennom kull- og ståunionen, som ved å binde fransk og tysk kull- og ståindustri sammen ville kunne forhindre fremtidig aggresjon. Fred og stabilitet er en grunnleggende forutsetning for bærekraftig demokrati.

¹ Artikkelen er et resultat av prosjektet «Norge og EU i endring» finansiert av Utenriksdepartementet.

For det andre fremmer EU demokratisering gjennom forutsetningen om at EU skal fatte beslutninger på demokratisk vis og gjennom etableringen av demokratiske institusjoner på EU-nivå. Artikkel 2 i Lisboa-traktaten er EUs demokratiske formålsparagraf. Her står det at:

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail. (European Union, 2012, s. C 326/17)

EU betegnes som en internasjonal organisasjon, og da skulle vi forvente at det ville stå noe slik som at EU består av demokratiske medlemsstater. Men slik er ikke dette formulert. Sitatet understreker at EU som union er forankret i demokratiske prinsipper. Det innebærer at ikke bare medlemsstatene, men også EU-nivået skal være basert på demokratiske prinsipper. Hvordan dette i praksis skal organiseres, har ikke blitt avklart. En viktig grunn er at EUs medlemsstater og deres borgere ikke har blitt enige om hva slags politisk system EU er og bør utvikle seg mot. Utvikler EU seg i retning av en europeisk forbundsstat? Eller vil EU forbli en internasjonal organisasjon? Eller er EU et politisk system *sui generis* (unikt, uten sidestykke)? Daværende president for EU-kommisjonen Jaques Delors brukte i 1985 begrepet UPO (*unidentified political object*, Delors, 1985) for å betegne EUs utvikling dersom man ikke avklarte hva slags type politisk system EU skulle være.

Mangelen på en slik avklaring koblet med EUs utvikling og utvidelse til å omfatte mye av det kontinentale Europa har brakt opp spørsmålet om hva som er forholdet mellom demokratisering av EU som overnasjonalt system på den ene siden og EU som ramme for demokratisering av mellomstatlige relasjoner i Europa på den andre. På mange måter forutsetter disse to formene for organisering av demokrati hverandre. Hvis EUs nye medlemsstater ikke er demokratiske, vil EU som demokratisk system svekkes når disse innlemmes. Hvis EU-nivået ikke er demokratisk, hvilken troverdighet vil EU ha med hensyn til å stille demokratiske krav og betingelser til nye medlemsstater?

I utgangspunktet ble EUs integrasjonsprosess drevet fram gjennom en kombinasjon av domstolsaktivisme og visjonære politikere og eksperter. Dette gjorde at demokratiske organer som nasjonale parlamenter kom på etterskudd, men prosessen har over tid blitt underlagt klarere demokratiske føringer gjennom styrkingen av EU-parlamentet, økt involvering av nasjonale parlamenter i EU-affærer, regler og prosedyrer som sikrer at maktbruk begrunnes, og at beslutningsprosessene underlegges mer gjennomsiktighet.

EU-demokratisering har på denne måten søkt å bøte på det nasjonale demokratiets akilleshæl, nemlig fraværet av demokrati *mellom* demokratiske stater. Det internasjonale systemet har historisk sett, og også lenge etter fremveksten av nasjonale demokratier, vært sett på som et system som preges mer av anarki (forstått

som fravær av overordnet myndighet) og den sterkeste rett enn av demokratiske prinsipper. EUs ønske om å konsolidere demokrati mellom stater har da også figurert som krav i forbindelse med EUs utvidelser. EU har som opptakskrav at nye medlemmer må være demokratiske. Denne såkalte *kondisjonaliteten* har vært et viktig middel for å drive frem overgangen fra autoritære stater til konstitusjonelle demokratier, slik vi så i forbindelse med Spania, Portugal og Hellas (Gateva, 2015; Sjursen, 2006). Disse tidligere autokratiene ble EU-medlemmer kort tid etter at de ble demokratisert. I den tidlige fasen var ikke kriteriene for opptak så eksplisitte. Siden den gang er de kanskje tydeligst nedfelt i de såkalte Københavnkriteriene, som ble vedtatt på et EU-toppmøte i København i 1993:

1. Det politiske kriterium: Landet skal have stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal.
2. Det økonomiske kriterium: Landet skal have en fungerende markedsøkonomi og kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU.
3. Kriteriet om overtagelse af EU's samlede regelværk, "acquis communautaire": Landet skal kunne påtage sig de forpligtelser, der følger af et medlemskab, herunder målet om en politisk, økonomisk og monetær union. («Københavnkriterierne», u.å.)

EU-medlemskap er frivillig, og stater kan også frivillig forlate Unionen. Alle søkerland gjennomgår en omfattende prosess der deres rettsregler og institusjoner testes for grad av samsvar med EUs prinsipper og regler. I tillegg må nye medlemmer inkorporere hele EUs rettsorden, den såkalte *EU-acquis*. Den kondisjonaliteten som EU opererer med her, ser vi også i EUs relasjoner til andre deler av verden, for eksempel gjennom at EU stiller krav til respekt for menneskerettigheter i forbindelse med ytelse av bistand (Saltnes, 2022). Kondisjonalitet dreier seg nettopp om å koble krav som mottakerlandet må oppfylle for å motta goder fra EU. I forbindelse med EU-utvidelser er kondisjonalitet koblet opp til medlemskap, som oppfattes som et gode.

Summen av disse prosessene for demokratiet i Europa er at vi ikke kan forstå og diskutere demokrati uten å ta effekten av EU i betraktning. Dette har både skjedd gjennom utviklingen av EU-institusjonene og EU-retten (ofte betegnet som «integration through law», cf. Cappelletti et al., 1986; Weiler, 1999), men også ved at EUs medlemsstater har åpnet seg opp for hverandre gjennom bestemmelser for fri bevegelse av personer, varer, kapital og tjenester. På denne måten transformeres nasjonale demokratier. I praksis betyr dette at demokratiets fremtid i Europa er flernivåbasert og avhengig av at det utvikles levekraftige demokratiordninger både på nasjonalstatlig og på EU-nivå. Hvis medlemsstatene ikke er demokratiske svekkes demokratiet ikke bare i den enkelte medlemsstat, men også på EU-nivå. Hvor alvorlig en slik svekkelse vil være, vil avhenge av hvor viktig medlemsstaten er innad i EU. Altså dess viktigere statene er og dess flere de er, dess mer vil demokratiet i Europa svekkes. Omvendt vil en svekkelse av demokratiet på EU-nivå åpne opp for at medlemsstater

også svekker sine demokratiske ordninger og at EU tar opp medlemmer som ikke er demokratiske. I et slikt system er demokratiet ikke sterkere enn sitt svakeste ledd.

Undergraving av demokrati og rettsstat

Den andre og delvis motstridende tendensen til EUs demokratiserende rolle som vi ser i dagens Europa, er at demokratiet undergraves. Her kan vi identifisere tre sett av trusler av ulik type og grad. Den første dreier seg om EUs oppbygging og virkemåte. Her understreker kritikere at selv om Europaparlamentets rolle har blitt styrket, er dets folkelige forankring fortsatt svak, og Europaparlamentets evne til å kontrollere sentrale saksfelter som finans- og forsvars- og sikkerhetspolitikk er fortsatt begrenset. Kritikere hevder at EUs sterke fokus på utvikling av rettsregler fører til en rettsliggjøring som begrenser rommet for politikk og demokrati (Grimm, 2017; Müller, 2012). På tilsvarende måte anses EUs omfattende bruk av eksperter som uttrykk for en teknokratisk tilnærming som er fjernt fra folk. Dilemmaet her er at fungerende demokrati er avhengig av ekspertise for å foreta kvalifiserte beslutninger. Spørsmålet er ikke enten-eller, men heller å finne den rette balansen mellom å basere beslutninger på vitenskapelig og teknisk ekspertise på den ene siden og å sikre folkelig deltakelse og kontroll på den andre.

Den andre og tydeligere trusselen mot demokratiet er medlemsstater som går i autokratisk retning og både svekker medlemsstaten som grunnpilar for konstitusjonelt demokrati og samtidig svekker EUs rolle som forsvarer av demokrati. Denne prosessen av *democratic backsliding* – demokratisk forvitring – dreier seg derfor om svekkelsen av konstitusjonelt demokrati på nasjonalstatlig og EU-nivå. Utviklingen viser at det fins klare begrensninger i EUs kondisjonalitet. Gulroten om medlemskap har vist seg å være sterk, mens piskene om straff for avvik fra prinsippene om å opprettholde grunnleggende rettigheter og demokrati etter at et land har blitt medlem er betydelig svakere.

Særlig Ungarn har gått langt i autoritær retning under Viktor Orbáns styre. Orbán undergraver rettsstaten samtidig som han svekker opposisjonens mulighet til å komme til makten gjennom en rekke ulike hindringer. Valg omgjøres fra situasjoner der makten kan skifte hender gjennom lovlige valg til manipulering som gjør valg til akklamasjon for sittende leder. I tillegg er Orbán en bremsekloss på EUs forsøk på å håndheve lov og rett gjennom sitt veto i Det europeiske råd. Orbán bidrar på denne måten til å svekke demokratiet i Europa på begge nivåer, medlemsstatsnivå og EU-nivå.

Polen – under PIS-regimet (2015–2023) – gjennomlevde en lignende prosess. I etterkant stod Polen (og EU) overfor en viktig utfordring: er det mulig å «nullstille» systemet til å bli demokratisk kun gjennom demokratiske og konstitusjonelle virkemidler? Eller er det i seg selv en så komplisert og vanskelig prosess at det blir nødvendig å gå ut over demokratiske og rettslige prosedyrer for å få det til?

Den politiske utviklingen i nøkkelstater som Frankrike, Tyskland og Italia gir også betydelig grunn til bekymring. I Frankrike ser vi sammenbrudd av det

etablerte partisystemet (Knapp, 2022) kombinert med fremveksten av det høyrepopulistiske partiet Nasjonal Samling, som utviser betydelig forkjærlighet for autoritære regimer og ikke er interessert i demokrati på EU-nivå (Lesueur, 2024). I sin siste rapport fra 2025 rapporterer V-DEM at i Frankrike har politisk polarisering som innebærer mistillit til politiske institusjoner «reached toxic levels» (V-DEM, 2025, s. 38). Italia styres av et parti med neofascistiske røtter (Italias brødre). I Tyskland representerer den sterke fremveksten av det høyreradikale partiet Alternative für Deutschland en klar trussel mot liberalt demokrati. Hvis en eller flere av EUs nøkkelstater går i tydelig autoritær retning, blir det veldig vanskelig for EU-nivået å stå imot.

Utviklingen i en rekke av EUs medlemsstater viser på denne måten at den største trusselen for demokratiet ikke er EU-nivåets demokratiske underskudd, men heller hvordan medlemsstater som Ungarn blir autokratiske. I tillegg utgjør som nevnt en klar styrking av populistiske og autokratiske partier, som det franske Nasjonal Samling og det tyske Alternative für Deutschland, en tydelig trussel mot demokratiet.

Disse prosessene, der demokratiet har blitt svekket i medlemsstatene, har tydelig vist at EUs evne til å håndtere demokratisk forvitring har klare begrensninger. Dilemmaet er at i siste instans er demokratiet avhengig av at medlemsstatene stiller opp og forsvarer det (Fossum, 2024). Der «gulroten» om EU-medlemskap er et fristende og sterkt lokkemiddel for potensielle medlemsland, har EU langt svakere maktmidler tilgjengelig for å sanksjonere demokratiske overtramp blant eksisterende medlemmer. Når Orbáns Ungarn har veto i Det europeiske råd sier det seg selv at det foreligger klare begrensninger på hvor langt EU kan gå i å sanksjonere brudd på EU-retten og overgrep mot individer og grupper. I tillegg er EUs egne virkemidler for å sanksjonere brudd på menneskerettighetene begrensede (European Commission, 2025). Forskere har pekt på hvordan et styrket partipolitisk demokrati på EU-nivå paradoksalt nok kan ha bidratt til å beskytte autokratier i medlemslandene (Kelemen, 2017). Årsaken ligger i den partipolitiske dynamikken, der EPP, sentrum-høyre-partigruppen i Europaparlamentet hvor Orbáns Fidesz-parti var medlem fram til 2019, var villig til å tolerere Orbáns demokratiske overtramp for å ivareta lojaliteten i partigruppen samt å bevare flertallet i parlamentet (Kelemen, 2017, s. 225). Kelemen argumenterer for at demokratiet på EU-nivå nå har nok partipolitikk til å beskytte nasjonale autokrater, men ikke nok partipolitikk til å fjerne dem.

Et viktig spørsmål er altså om EU-systemet er tilstrekkelig godt utrustet til å forhindre demokratisk forvitring. Dette dreier seg ikke bare om EU-institusjonenes kompetanse og kapasitet til å sanksjonere brudd, men er i siste instans et spørsmål om medlemsstatenes vilje og evne til å handle. I denne sammenhengen blir det særlig viktig om store og/eller mange medlemsstater går i tydelig autokratisk retning og bruker EU til å fremme sin politikk. Da angripes demokratiet i Europa både fra nasjonalt og EU-nivå.

En tredje trussel mot demokratiet i Europa er om EU-samarbeidet svekkes så mye at makta rår. Da erstattes rettsbasert styre av maktpolitikk, hvor de store statene gjør som de vil og de små må leve med konsekvensene. Det forhold at USA – som historisk sett var en garantist for europeisk integrasjon og demokratisering – går i tydelig autokratisk retning og ignorerer og/eller undergraver internasjonale (og hjemlige) rettsordninger, er en avdemokratiserende og splittende trussel mot Europa. Den nye amerikanske sikkerhetsstrategien er ikke bare et frontalangrep på EU, men signaliserer også støtte til de høyre-radikale partiene som vil undergrave EU og demokratiet (se Belin & Ruge, 2025).

Enda mer direkte er trusselen mot Europa som demokrati fra både Russland og Kina. Russlands aggressive invasjon av Ukraina og den trusselen som Russland representerer med hensyn til eksempelvis cybersikkerhet fører til massiv europeisk opprustning, noe som igjen kan bidra til å svekke Europas sosiale ordninger og dermed deres legitimitet. Kina presenterer seg som en alternativ autokratisk modell til vestlig demokrati og er tydelig til stede i Europa.

Både EU-systemet og Europas system av stater med konstitusjonelt demokrati står under press fra mange kanter, både eksterne og interne.

Hva er Norges rolle?

Hva innebærer denne utviklingen for Norge? Siden Norge skårer høyt på ulike demokratiindekser, og regjeringen har som mål å fremme demokrati internasjonalt, kan Norge bidra som demokratiserende kraft i Europa? Her vurderer vi tre sett av faktorer. Den første er om Norge kan fungere som en demokratimodell. Den andre er hvilke kanaler Norge har for å påvirke EU og i hvilken grad disse gir mulighet for å fremme en demokratisk utvikling. Den tredje er hva Norge kan gjøre for å støtte sivilsamfunn innad i de av EUs medlemsstater der demokratiet er under press og/eller er under avvikling.

Norge som demokratimodell?

Spørsmålet om Norge kan fungere som demokratimodell for EU og dets medlemsland kan som nevnt kobles til det forhold at Norge skårer generelt sett veldig høyt på internasjonale demokratimålinger² og preges av høy grad av tillit både vertikalt (mellom befolkningen og den politiske klassen) og horisontalt (blant ulike grupper

² På Freedom Houses demokratiindeks får Norge en score på 99/100. En nylig publisert tilstandsanalyse av det norske demokratiet kommer til samme positive konklusjon, men denne rapporten er tydelig på at den ikke har vurdert hva Norges forhold til EU innebærer for det norske demokratiet (Knutsen et al., 2023).

i befolkningen).³ Norge har også lenge sett på seg selv som en humanitær stormakt på den globale arenaen.⁴

Hva må til for at noe skal fungere som en modell? For det første må modellen være relevant. For det andre må den være overførbar til den/de det gjelder. Med hensyn til det første kriteriet vil berettigelsen for å diskutere Norge som modell måtte forankres i at Norge er formelt sett en suveren stat. Norge som mulig demokratimodell må derfor forankres i forestillingen om demokrati på nasjonalt plan. Den normative begrunnelsen må være at mye av politisk teori og praktisk politikk assosierer den demokratiske rettsstaten med nasjonalstaten som politisk enhet. Dersom EU var på vei til å bli en føderalstat, et politisk system forankret i koblingen mellom fellesstyre gjennom føderale organer og konstitusjonelt garantert selvstyre for den enkelte delstat («shared rule combined with self-rule», cf. Elazar, 1987), så ville man ha brukt den nasjonalstatlige modellen som referanse. Men EU er ingen stat, og det er derfor ikke gitt at vi kan diskutere demokrati i EU opp mot en nasjonalstatlig referanseramme. Dette med manglende samsvar for sammenligning er den første av tre viktige innvendinger mot å diskutere Norge som demokratimodell i dagens Europa.

Den andre og mer grunnleggende innvendingen er at Norge i praksis ikke fungerer som en autonom nasjonalstat, slik modellen om nasjonalstatlig demokrati tilsier. På den ene siden har den norske Grunnloven inkorporert en lang rekke rettigheter fra Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og fra FN-systemet. Norge har inkorporert Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og kan dømmes av denne for brudd. Dette innebærer at rommet for nasjonal politikk og hva ulike grupper – flertall og mindretall – i Norge ønsker, begrenses gjennom de internasjonale forpliktelsene som Norge frivillig har underlagt seg.

Dette viktige avviket fra den nasjonalstatlige demokratimodellen gjelder for mange land. De fleste land i verden har ratifisert flere av FNs konvensjoner, og samtlige 46 av Europarådets medlemmer har ratifisert EMK. Men for Norges del er frikoblingen mellom det nasjonale og internasjonale nivået sterkere enn for de fleste andre land – gjennom Norges relasjon til EU, gjennom EØS-avtalen og de totalt over hundre avtalene Norge har med EU. Norge opptrer som regelmottaker uten demokratisk påvirkning på regeldannelsen i EU. På denne måten blir Norges manglende adgang til EUs demokratiske beslutningsorganer et problem for nasjonalt demokrati.

³ Her fremstår innvandringsmotstand som et viktig unntak. Det er også religiøse motsetninger, og motstand særlig mot muslimer.

⁴ En slik forståelse av Norges rolle kan også spores i offentlige personers selvforståelse. I en studie av norske politifolk som deltok i en Frontex-operasjon i Hellas, viser Aas og Gundhus (2015) hvordan politifolkene ser på seg selv som forkjempere for humanitære verdier og menneskerettigheter. En informant sier eksplisitt at forholdene for migrantene har blitt bedre etter de norske politifolkenes ankomst (Aas & Gundhus, 2015, s. 5–6). Dette stilles i kontrast til den greske politikulturen, som er hardere og mer opptatt av straff (s. 7). Aas og Gundhus viser at de norske informantene ser på sin egen politikultur som forskjellig fra, og bedre enn, den fra andre land. Hva slike enkeltteksempler innebærer for et land på systemnivå krever langt mer omfattende studier og må suppleres med andre datakilder.

Dette kan karakteriseres som en form for demokratisk paternalisme. Denne manglende innflytelsen på EU som vi vil utbrodere nærmere under, er den tredje viktige innvendingen mot å vurdere Norge som demokratimodell.

Før vi ser nærmere på Norges forhold til EU er det verdt å merke seg at en rekke av de trekk som fremholdes ved Norge som demokratimodell kan gjenfinnes i den nordiske modellen, særlig demokrati og likhet (Dølvik et al., 2015). Det foreligger noen studier om hvordan den nordiske modellen er europeisert (se for eksempel Grøn et al., 2015). Men selv om det fins eksempler som viser at andre medlemsland ser på nordiske land som modeller for å organisere nasjonale parlaments innflytelse på EU-politikk, så foreligger det verken systematiske studier som viser hvor effektive disse nordiske statene er til å påvirke EU i demokratisk retning, eller studier som viser hvor stor forskjellen er til Norge som ikke-medlem. Vi har imidlertid grunn til å anta at situasjonen for Norge er tydelig forskjellig fra sine nordiske naboer. De nordiske EU-medlemmene har mer mulighet enn Norge til å fremme demokratisering gjennom EUs politiske og rettslige organer. Spørsmålet er hvor mye.

For å få et klarere bilde på Norges situasjon, gir vi en oversikt over alle mulige kanaler Norge har for å påvirke EU med særlig vekt på den demokratiske dimensjonen. Normalt vil en slik oversikt komme under rubrikken handlingsrom. Vi er ikke opptatt av handlingsrom som sådan, men demokrati. Som vi vil se er debatten om handlingsrom preget av hvilke muligheter myndighetene har for å påvirke EU. Det har så langt ikke blitt vurdert systematisk om dette er underlagt demokratiske prosedyrer eller om det kan ha demokratiserende effekter.

Norske kanaler for å påvirke EU

Moderne konstitusjonelle demokratier er representative demokratier, der borgerenes vilje formidles til det politiske systemet gjennom at borgerne har ytrings- og deltakelsesrettigheter, de har tilgang til politiske partier som aggregerer og artikulterer interesser og de har representanter i parlamentet som lager lover, og instruerer og kontrollerer utøvende myndigheter. EUs institusjoner er i høy grad tuftet på denne logikken. Deltakelse i disse organene er i demokratisk forstand den viktigste påvirkningskanalen.

Norge har et grunnleggende problem når det gjelder muligheten til å påvirke EU: Landet er ikke medlem av EU, men norske borgere er de facto bærere av en form for økonomisk statsborgerskap i EU (Olsen, 2012). Norge er altså integrert i EU, men uten formell adgang til EUs folkevalgte organer. Norske borgere har ikke adgang til et EU-orientert partisystem, og norske politikere mangler tilgang til de politiske påvirkningskanalene som er tilgjengelig for medlemslandenes regjeringer. Norge har ikke en plass ved bordet i Rådet, norske borgere kan ikke stemme ved valg til Europaparlamentet, og selv der hvor norske representanter har møterett, for eksempel i mange av EU-byråenes styre, mangler de som regel stemmerett. Denne mangelen på formelle påvirkningsmuligheter har tvunget norske myndigheter til å ty til andre, mer uformelle innflytelsesformer på politikktutforming i EU. Denne

mangelen begrenser også Norges muligheter til å være en direkte demokratiserende kraft for EUs politiske system. Men Norge som assosiert ikke-medlem via EØS kan påvirke hvilke stater som blir medlemmer av EU. (jf. artikkel 128 i EØS-avtalen; Hillion, 2023, s. 265).

I det følgende lister vi opp en så fullstendig oversikt som mulig over de kanaler Norge har for å påvirke EU og dets medlemsstater og vurderer om og i så fall hvordan dette kan ha demokratiske effekter (positive og negative).

I utredningsfasen, altså den tidligste fasen av utviklingen av nye lovforslag i EU, har Norge mulighet til å bidra med eksperter. EØS-avtalen gir også Norge mulighet til å delta i de forberedende komiteene som bistår kommisjonen i denne fasen. Videre har Norge, som nevnt, mulighet til å delta noe mer direkte i flere av EUs byråer. Her foregår gjerne samarbeidet på etatsnivå – byråkrater og eksperter i norske direktorater og tilsyn jobber i mange tilfeller direkte med sine motsvarende EU-byråer, uten å gå veien om politisk ledelse. Forskningen viser at Norges påvirkningsmuligheter er på denne måten betydelig sterkere på administrativt nivå enn på politisk nivå (Fossum & Trondal, kommer). Men Norges innflytelse på dette området er i stor grad avpolitisert og administrativ. Studier viser at norske eksperter som deltar i komiteer og byråer ser på seg selv mer som uavhengige fagfolk enn representanter for norske interesser (Egeberg & Trondal, 2014). Likevel er ekspertgrupper en viktig kanal for norske interesser. Innflytelse på dette stadiet er basert mer på kompetanse og ekspertise enn formelt EU-medlemskap (NOU 2024: 7, s. 83).

Norske politikere og embetspersoner har tilgang til EØS-institusjonene: EØS-rådet, EØS-komiteen og parlamentarikersamarbeid. Dette er ikke folkevalgte organer, men mer å regne som ledd i iverksettingen av EU-regler. Det er anledning for å fremme såkalte EEA Comments, og forskning viser at EU-kommisjonen er ganske lydhør overfor slike forslag (Karlsen, 2020).

Norske politikere og embetspersoner har tilgang til EU via norske institusjoner som er basert i Brussel. Dette gjelder både den norske delegasjonen i Brussel og regionskontorer og andre organisasjoners kontorer i Brussel. Angående den norske delegasjonen fremstilles den ofte som en form for norsk offentlig lobbyorganisasjon. Den består av 63 personer, hvorav 38 er diplomater. Delegasjonen har eksperter fra de ulike norske departementene slik at den kan holde seg orientert langs alle relevante fagfelt. Den norske delegasjonen i Brussel er Norges største diplomatiske stasjon, hvilket understreker dens viktighet som lyttepost og lobbyist i Brussel. Uformelt samarbeid er et viktig lim i EU-samarbeidet, og også ikke-medlemmer drar klart fordel av dette (Haugen, 2022).

Disse formene for formell og uformell adgang er ikke underlagt eksplisitt demokratisk styring og kontroll og er heller ikke transparente slik at de kan vurderes i offentlighetens kritiske lys. Det er heller ikke noe som tilsier at disse skal ha noen direkte innflytelse på demokratiet i andre europeiske land. Lobbyvirksomhet er som regel ment å fremme egne interesser og er ingen åpenbar kilde til påvirkning i demokratiserende retning.

Norske myndigheter søker også å påvirke EU via kontakt med og konsultasjon med andre medlemslands regjeringer. Utstrakt kontakt og samarbeid fremmer læring og kopiering fra andre land. For Norges del er den nordiske dimensjonen særlig relevant, og Norge har selv sagt også tilgang til nordiske institusjoner. De kontaktene som foregår her er veldig viktige for Norge og norske aktører, men igjen er det ingen sikkerhet at noe av dette vil ha med demokrati å gjøre.

Surrogatrepresentasjon er også en mulighet, altså at andre lands representanter taler Norges sak og fremmer Norges interesser, slik vi så med Sverige, som sikret Norge vaksiner mot covid-19. Denne formen for representasjon er avhengig av at representanten finner det hensiktsmessig, og i motsetning til demokratiske former for representasjon har ikke de som blir representert noen virkemidler til å sanksjonere adferd.

En siste mulig form for tilgang er gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner. De utvikler nettverk på tvers av land, og EU har også kanaler som de kan benytte for å påvirke EUs beslutningsprosess.

En rekke av de formene for innflytelse som er presentert over her diskuteres under merkelappen handlingsrom. Vi ser at dette begrenses gjennom manglende norsk adgang til EUs politiske organer. Videre må det understrekes at den adgangen som myndighetene har, ikke nødvendigvis kommer sivilsamfunnet til gode. Det å være til stede så tidlig som mulig når en beslutningsprosess starter fremheves ofte som et viktig trekk ved handlingsrom, men på slike tidspunkt vil sjelden myndighetenes posisjon være særlig forankret i samfunnet, fordi det krever betydelig konsultasjon (Fossum et al., 2024).

Denne korte oversikten over mulige kanaler for påvirkning viser at disse verken er demokratisk organisert, har noe klart demokratisk mandat eller gir noen sikkerhet om at kan bidra til å virke demokratiserende overfor EU og dets medlemsland.

Norsk innvirkning på sivilsamfunnene i EUs medlemsland

Norges mulighet for direkte demokratisk innvirkning på EU og EUs institusjoner er som vist minimal. Mulighetene til å påvirke noen av EUs medlemsland er sannsynligvis noe større. Her vil vi diskutere én viktig kanal for demokratisk arbeid: EØS-midlene (Utenriksdepartementet, 2024). Dette er økonomiske bidrag fra EØS-landene (hvorav Norge står for 97 prosent; se NOU 2024: 7, s. 44) til økonomisk og sosial utjevning i EØS-området. Midlene går til de 15 minst velstående av EUs medlemsstater. Viktig for vårt formål er at prinsippet om kondisjonalitet, som diskutert over, i økende grad har kommet til anvendelse også for EØS-midlene. Fra en sped start som et relativt uviktig og symbolsk tiltak, er EØS-midlene i økende grad sett på som et utenrikspolitisk virkemiddel og en kanal for norsk «norm-entreprenørskap» (Johnsen & Rieker, 2015). Da sivilsamfunnsfondet ble lansert som en del av EØS-midlene i 2024, uttalte utenriksminister Espen Barth Eide at fondet bidrar betydelig til å sikre «et mer levende, robust og demokratisk Europa» (EEA Grants, 2024, avsn. 1). Regjeringen henviser også direkte til behovet for å motvirke demokratisk

forvitring i medlemslandene. EUs byrå for grunnleggende rettigheter har uttalt at EØS-midlenes støtte til sivilsamfunn har vært uunnværlig i flere mottakerland. Midlene er i flere land den primære eller eneste finansieringskilden for frivillige organisasjoner og aktiviteter rettet mot demokrati og menneskerettigheter (Dalen et al., 2023, s. 15). Et levende sivilsamfunn er en sentral del av et fungerende demokrati, særlig i land hvor offentlige institusjoner utfordres av autoritære politiske krefter. I Ungarn har også regjeringen lagt seg opp i spørsmålet om hvilke sivilsamfunnsorganisasjoner som skal motta støtte. Dette førte i 2021 til at EØS-EFTA-landene holdt tilbake 200 millioner euro i støtte til Ungarn (Bayer, 2021).

Norge har tydelig vist vilje ved flere anledningen til å sanksjonere udemokratisk adferd. Like fullt har ikke dette hatt merkbar effekt på det store bildet. Ungarn har fortsatt prosessen med å gå i autokratisk retning. Likevel er det tydelig at det fra norsk side er politisk vilje til å koble EØS-midlene på sivilsamfunn- og demokratiutvikling, og at denne prioriteten har blitt sterkere over tid.

Konklusjon

Er EU en demokratiserende kraft eller en kilde til demokratisk underskudd? Denne artikkelen viser at svaret må være: begge deler. Det er ingen tvil om at EU har blitt en mer demokratisk organisasjon over tid. Parlamentet har for eksempel fått mer reell makt, og demokrati og rettsstatsprinsipper er strengere kodifisert i EUs traktater, inkludert i kravene til medlemskap. Sammenlignet med den tradisjonelle måten å organisere internasjonalt samarbeid på, er EU altså klart mer demokratisk. Samtidig gjenstår det utfordringer. EU har ofte blitt beskyldt for å være et elitestyrte byråkrati uten reell folkelig forankring. Dette er til dels en rimelig bekymring, tross utviklingene nevnt over. Vi mener likevel at den største trusselen mot demokrati på EU-nivå er den demokratiske forvitringen vi har sett i enkelte medlemsstater. EU har vist seg lite forberedt på – og dårlig egnet til – å sanksjonere klare brudd på EUs egne demokratiprinsipper når de skjer i egne medlemsland. EU er avhengig av at medlemsstatene stiller opp, og så langt har responsen vært for svak. Unionens andre medlemsland har med andre ord gjort for lite både for å støtte opp om EU og for å motvirke avdemokratiseringen.

Norge er et land der befolkningen har en høy demokratisk selvbevissthet, men det er vanskelig å forstå Norge som noen demokratimodell, av flere grunner. For det første må en slik forestilling forankres i forestillingen om Norge som et suverent nasjonalstatlig demokrati. Men EU er ingen stat, så sammenligningen halter. Videre fungerer ikke Norge slik denne modellen foreskriver. Norge er bundet opp i et internasjonalt rettssystem og er inkorporert i EU gjennom EØS-avtalen og de andre avtalene med EU. Norge er med andre ord innlemmet i en rettsbasert flernivåorden, men fastholder fortsatt ideen om nasjonalt forankret folkestyre. Dette innebærer en svekkelse av nasjonalt demokrati. For det tredje mangler Norge som ikke-medlem tilgang til de politiske foraene som er viktigst for å påvirke EUs demokratiske utvikling. Dette blir tydelig illustrert i gjennomgangen av hvilke kanaler

norske styresmakter har for å forsøke å utøve innflytelse. Til sammen kan det hende alle disse virkemidlene skaper et visst trykk på EU, men det er en myk og indirekte form for påvirkning, der det ikke fins noen garantier for at demokratiske hensyn blir inkludert. Et av de mer lovende verktøyene Norge har i beltet, er de såkalte EØS-midlene. Pengestøtten til EUs minst velstående medlemsland rettes i økende grad inn mot demokratistyrkende tiltak samt støtte til sivilsamfunnet i mottakerlandene. Med EØS-midlene har Norge en mulighet til å ta styringen noe mer direkte enn gjennom EUs ordinære institusjoner – men innflytelsen er også begrenset til enkelte av EUs medlemsland. Denne typen økonomiske bidrag har ingenting å bidra med om vi for eksempel skulle ønske å gjøre selve unionen mer demokratisk.

Samlet sett er Norge ikke bare en regeltaker fra EU: Også det norske demokratiets innretning og levskraft påvirkes langt mer av utviklingen i Europa enn hva Norges formelle tilknytning tilsier.

Om forfatterne

John Erik Fossum er professor ved ARENA senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Han forsker blant annet på demokrati, føderalisme og konstitusjonalisme, med særlig fokus på EU og Canada, samt Norges forhold til EU.

Trym Nohr Fjærtøft er postdoktor ved ARENA senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Han forsker på forholdet mellom demokrati og ekspertise, byråkrati og vitenskap – med særlig interesse for migrasjon, grensekontroll, og politisk økonomi.

Referanser

- Bayer, L. (2021, 23. juli). *Hungary loses Norwegian funds as rule-of-law concerns intensify*. POLITICO Europe. <https://www.politico.eu/article/hungary-loses-norwegian-funds-as-rule-of-law-concerns-intensify/>
- Belin, C. & Ruge, M. (2025, 17. desember). *Why Trump's national security strategy is a geo-economic trap for Europe*. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/article/why-trumps-national-security-strategy-is-a-geo-economic-trap-for-europe/>
- Cappelletti, M., Seccombe, M. & Weiler, J. (Red.). (1986). *Integration through law: Europe and the American federal experience*. W. de Gruyter.
- Dalen, K., Tiltnes, Å. A. & Yssen, S. S. F. (2023). *The effects of the EEA and Norway Grants*. Fafo-paper, 2023(3).
- Delors, J. (1985, 9. september). *Speech by Jacques Delors*. European Union. https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M. & Leirfald, B. (2015). *The Nordic model towards 2030. A new chapter?* (Fafo-rapport 2015: 7). Fafo.
- EEA Grants. (2024). *New civil society fund launched by Iceland, Liechtenstein and Norway – an unprecedented commitment to strengthen democracy and human rights in Europe*. <https://eeagrants.org/news/new-civil-society-fund-launched-iceland-liechtenstein-and-norway-unprecedented-commitment-strengthen-democracy-and-human-rights-europe>
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2014). Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet? I E. O. Eriksen & J. E. Fossum (Red.), *Det norske paradoks – om Norges forhold til den europeiske union* (s. 153–171). Universitetsforlaget.

- European Commission. (2025). *2025 rule of law report – the rule of law situation in the European Union*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2025-rule-law-report_en
- European Union. (2012). *Consolidated version of the Treaty on European Union (C 326/13)*. *Official Journal of the European Union*, 26 October 2012, C 326/13–C 326/75. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF
- Fossum, J. E. (2024). Populism and segmentation in contemporary Europe. I L. Antonioli & C. Ruzza (Red.), *The rule of law in the EU: Challenges, actors and strategies* (s. 35–54). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-55322-6_3
- Fossum, J. E., Leiren, M. D., Olsen, E. D. H. & Trondal, J. (2024). Handlingsrommets muligheter og begrensninger i EU-politikken. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 41(2), 104–18. <https://doi.org/10.18261/nnt.41.2.2>
- Fossum, J. E. & Trondal, J. (kommer). I E. Heidbreder & H. Kassim (Red.). [Detaljer kommer ved publisering]
- Gateva, E. (2015). *European Union enlargement conditionality*. Palgrave Macmillan.
- Grimm, D. (2017). *The constitution of European democracy*. Oxford University Press.
- Grøn, C. H., Nedergaard, P. & Wivel, A. (2015). *The Nordic countries and the European Union. Still the other European community?* Routledge.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms*. The MIT Press.
- Haugen, M. C. (2022). *Regional presence in the EU – a qualitative study of regional offices’ activity in Brussels*. (EU3D Report 8; ARENA Report 8/22).
- Hillion, C. (2023). The EU external action as mandate to uphold the rule of law outside and inside the Union. *The Columbia Journal of European Law*, 29(2), 228–282.
- Johnsen, T. O. & Rieker, P. (2015). The EEA and Norway Grants: A source of soft power? *Journal of European Integration*, 37(4), 417–432. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.987139>
- Karlsen, O. J. (2020). *Decision-shaping from the outside: Measuring and explaining the degree of preference attainment in the EEA EFTA comments* [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. Nasjonalt vitenarkiv. <https://hdl.handle.net/1956/23874>
- Kelemen, R. D. (2017). Europe’s other democratic deficit: National authoritarianism in Europe’s democratic union. *Government and Opposition*, 52(2), 211–238. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.41>
- Knapp, A. (2022) France’s party system in 2022. *Modern & Contemporary France*, 30(4), 495–515. <https://doi.org/10.1080/09639489.2022.2134849>
- Knutsen, C. H., Dahlum, S., Allern, E. H., Hagfors, S. B., Klausen, J. E., Søyland, M. & Wig, T. (2023). *Tilstandsanalyse av det norske demokratiet*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. https://www.sv.uio.no/isy/forskning/prosjekter/tilstandsanalyse-av-det-norske-demokratiet/publikasjoner/tinde_2023_rapport_endelig_versjon.pdf
- Københavnskriterierne. (u. å.). I *Folketinget – EU-Oplysningen*. Hentet fra <https://www.eu.dk/da/leksikon/koebenhavnskriterierne>
- Lesueur, C. (2024, 19. april). Le Pen’s RN has consistently backed authoritarian regimes in European Parliament. *Le Monde Diplomatique*. https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2024/04/19/le-pen-s-rn-has-consistently-backed-authoritarian-regimes-in-european-parliament-votes_6668872_5.html
- Müller, J.-W. (2012). *Contesting democracy: Political ideas in twentieth-century Europe*. Yale University Press.
- NOU 2024: 7. (2024). *Norge og EØS: Urvikling og erfaringer*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/nou-2024-7/id3033576/>
- Olsen, E. D. H. (2012). *Transnational citizenship in the European Union: Past, present, and future*. Bloomsbury Publishing.
- Saltnes, J. D. (2022). *The European Union and global development: A rights-based development policy?* Routledge.
- Sjursen, H. (Red.). (2006). *Questioning EU enlargement: Europe in search of identity*. Routledge.
- United States, White House. (2025). *National security strategy of the United States of America November 2025*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>
- V-DEM. (2025). *Democracy report 2025 – 25 years of autocratization – Democracy Trumped?* https://www.v-dem.net/documents/54/v-dem_dr_2025_lowres_v1.pdf
- Weiler, J. H. H. (1999). *The constitution of Europe*. Cambridge University Press.
- Utenriksdepartementet. (2024). *EØS-midlene 2021–2028*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/961f0427da72414f918b163873e3c261/faktaark-eos-2021-2028-norsk-endelig.pdf>
- Aas, K. F. & Gundhus, H. O. I. (2015). Policing humanitarian borderlands: Frontex, human rights and the precariousness of life. *British Journal of Criminology*, 55(1), 1–18. <https://doi.org/10.1093/bjc/azu086>

Abstract in English

The State of Democracy in Europe – What Is the EU Doing? What is Norway's Role?

This article provides a brief overview of democracy's position in Europe and its implications for Norway, given that Norway is strongly influenced by what is happening in Europe. We first take stock of democracy in Europe, focusing on the EU, its member states, and affiliated non-members such as Norway. We identify two partly contradictory tendencies. The EU and its member states are important democratizing forces, both internally in Europe and in Europe's relations with other parts of the world. At the same time, some of the EU's member states are weakening democracy and the rule of law. The EU lacks sufficient instruments to counteract this. In the second part of the article, we examine Norway's role and discuss whether, and if possible what, Norway can do to promote or protect democracy in Europe. Since Norway scores highly on democracy indexes, and has a stated goal of promoting democracy internationally, we start by discussing the notion of Norway as a possible role model, which we move on to consider in relation to the very limited room for action that Norway's relationship with the EU provides. Finally, we look at what Norway can do more directly within the EU member states to strengthen civil society and democratization.

Keywords: Norway • EU • democracy