

A translation of Jürgen Habermas' *Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft*

- Translated by Espen Ingebrigtsen and Simen Øyen

This article is a translation of *Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft* which is published in *Zwischen Naturalismus und Religion: philosophische Aufsätze* (2005). The article deals with the project of forming a cosmopolitan order and a harmonization of national policies by agreeing upon and implementing shared global politics which require an intergovernmental coordination. This project has its origin from Hobbes and Kant, and Habermas discuss Kant's concept of a world republic and a constitution which apply to all the citizens in the world. Habermas argues that the Kantian project must be understood in the international political situation today, and that we have to substitute the traditional and Kantian cosmopolitan ideal of a world republic by the project of a "constitutionalization" of international law. Habermas suggest that the world community need a political constitution for an emerging world society which allows for global governance without a global government. This solution Habermas denotes as a global extension of domestic politics. A presupposition for this argument is that it has been a shift that has taken place from the former national to the present post-national constellation. In order to realize this international coordination and transnational harmonization, the national states has to perceive themselves as members of an international community and to act accordingly. Such an arrangement requires first a change in the conception of state-sovereignty. Then citizens will enjoy, in addition to their national citizenship, the status of world-citizens.

Keywords: World republic, democracy, translation, cosmopolitan, transnational harmonization

En politisk forfatning for det pluralistiske verdenssamfunnet¹

- oversatt av Simen Øyen og Espen Ingebrigtsen

For prosjektet som skal fremme en verdensborgerlig tilstand, dvs. en kosmopolitisk ordning, er sjansene i dag, etter den folkerettsstridige invasjonen i Irak, ikke dårligere enn etter den katastrofale andre verdenskrig i 1945 eller etter slutten på den bipolare maktkonstellasjonen i 1989/90. Det betyr ikke at sjansene er gode, men vi skal heller ikke miste proporsjonene ut av syne. Det kantianske prosjektet kom først etter mer enn 200 år på den politiske agendaen med Folkeforbundet, og ideen om å opprette en kosmopolitisk ordning har først fått en varig institusjonell form med opprettelsen av de Forente Nasjoner. FN har siden det tidlige 90-tall vunnet stadig større politisk innflytelse, og har blitt en betydelig faktor i globalpolitiske uoverensstemmelser. Til og med supermakten USA så seg tvunget til en konfrontasjon med Verdensorganisasjonen, da FN til tross for press nektet å legitimere den ensidig bestemte intervensjonen i Irak. I desember 2004 ble det fremlagt forslag om en reformkommisjon, bestilt av Generalsekretæren i FN. Som vi vil se, følger de foreslåtte reformene av intelligente problemanalyser. Denne læringsprosessen styrer politikken entydig i retning av en fortsettelse av det kantianske prosjektet. Der uttrykkes nemlig ikke bare ideen om en varig sikret fredstilstand. Allerede Kant utvidet det negative begrepet om fraværet av krig og militær vold til en oppfatning om fred som en implikasjon av lovmessig bestemt frihet. I dag omfatter begrepet om kollektiv sikkerhet også de ressursene som inngår i folks livsvilkår. Livsvilkårene er en betingelse for at alle verdensdelers innbyggere faktisk skal kunne nyte lovmessig garanterte friheter. Vi kan fortsatt orientere oss mot Kants ide om en verdensborgerlig forfatning, hvis vi bare forstår denne abstrakt nok. Jeg vil vise at det kantianske alternativet om en verdensrepublikk og et folkeforbund er ufullstendig (I), og hvordan det kantianske prosjektet under dagens omstendigheter kan forstås (II). Slik vil jeg forklare hvorfor det med suksessen til dette prosjektet ikke står mindre på spill enn den demokratiske substansen i dagens mulige former for politisk inkludering (III).

I

Hobbes forstår sammenhengen mellom rett og fredsbevaring funksjonalistisk: Borgerne, som er underkastet retten, bytter den statlige ordensmaktens beskyttelsesgaranti

¹ Jeg takker igjen folkerettseksperten Armin von Bogdandy for korrekturforslag og kommentarer.

mot betingelsesløs lydighet.² For Kant overlapper derimot rettsordningens fredsbevarende funksjon begrepsmessig med funksjonen til forfatningsordningen. Denne konstituerer og sikrer friheten, og borgerne anerkjenner den som legitim. For rettens gyldighet støtter seg ikke bare på statsmaktens sanksjonstrussel, men krever også anerkjennelse fra adressatens side. Kant opererer ikke lenger med et empirisk begrep om rett. Med oppfatningen om en overgang fra statssentrert folkerett til verdensborgerrett, skiller Kant seg fra Rousseau.

Han frigjør seg nemlig fra den republikanske forestillingen om at folkets indre suverenitet speiles i statens ytre suverenitet, altså at borgernes demokratiske selvbestemmelse speiles i den diplomatiske, til nød militære selvhevdelsen av egen livsform. Den herredømmekonstituerende evnen til demokratisk vilje og handling er partikularistisk fundert i et folks ethos, og det betyr for Kant ikke nødvendigvis at den herredømmerasjonaliserende evnen til en demokratisk forfatning blir begrenset til nasjonalstaten. Den universalistiske meningen i en nasjonalstats forfatningsprinsipper viser ut over grensene for nasjonale sedvaner, også de som kommer til uttrykk i de lokale forfatningsinstitusjonene.

Med disse to operasjonene - at fredsideen overlapper ordningen av rettslig garanterte friheter og at den demokratiske selvbestemmelsen internt i staten løsriver seg fra den krigerske selvhevdelsen mot omverdenen - er veien åpen for en projeksjon av den ”borgerlige forfatning”. Den var på Kants tid akkurat sprunget ut av den amerikanske og franske revolusjonen, fra et nasjonalt nivå til et globalt. Dermed er begrepet om en konstitusjonalisering av folkeretten skapt. Den storartede nyskapningen i denne begrepsdannelsen, som langt på vei går forut for sine samtidige forhold, består i den konsekvente omformingen av internasjonal rett som en statenes rett, til en verdensborgerrett som en individenes rett. Disse nyter statusen som rettssubjekter; ikke lenger som borgere av en nasjonalstat, snarere som medlemmer av et politisk forfattet verdenssamfunn.

Konstitusjonaliseringen av folkeretten kan ikke Kant forestille seg som annet enn en overføring av internasjonale forhold til statens indre relasjoner. Han fastholder til sist ideen om en verdensrepublikk, også idet han foreslår et folke*forbund* som ”surrogat”, som et skritt på veien mot en slik folke*stat*. Dette noe svakt funderte synet på en frivillig sammenslutning av fredsønskende, men fortsatt suverene stater, virker det som om Kant har anbefalt som en mellomstasjon på veien mot en verdensrepublikk. Som vi ser på de sammenvevde rettslige og

² I det følgende støtter jeg meg til mitt essay ”Das Kantische Projekt und der gespaltene Westen”, i: J. Habermas, *Der gespaltene Westen*, Frankfurt/M. 2004, 113-193.

politiske forholdene i et pluralistisk, gjensidig avhengig og samtidig funksjonelt differensiert verdenssamfunn, kan vi lett se de begrepsmessige barrierene som hindret Kant i å bryte ut av dette ufruktbare alternativet. Vi erkjenner det som hindret Kant i å definere en konstitusjonalisering av folkeretten så abstrakt at den ikke sammenfaller med verdensrepublikken, og derfor ikke kan avskrives som utopisk.

Den sentralistiske Franske republikk, som var Kants forbilde for en demokratisk forfatningsstat, suggererer en forestilling om at folkets suverenitet er udelelig.³ I et demokratisk forfattet flernivåsystem vil folkets demokratiske vilje nå ut i de forskjellige legitimeringskanalene i kommune- delstats- eller parlamentsvalgene. Disse vil være parallelt styrt. USAs modell (og debatten som har blitt ført i *Federalist Papers*) er et tidlig vitnesbyrd for konseptet om en ”delt suverenitet”.⁴ Ideen om en føderalistisk forfattet Verdensrepublikk hadde kunnet avhjelpe Kant frykten for at folkene skulle miste sin kulturelle egenart og identitet under normaliseringstvangen og den ”sjeleløse despotismen” til en verdensomspennende ”folkestat”. Denne frykten kan gjerne forklare en søken etter et ”surrogat”, men ikke hvorfor Kant overhodet måtte forestille seg den kosmopolitiske orden som en stat i institusjonell form.

I stedet kan en annen konseptuell flaskehals, som vi først i dag forserer i møtet med et stadig tettere nettverk av internasjonale organisasjoner, ha gitt utslaget. Den republikanismen som var toneangivende i Frankrike, forklarer den rasjonaliserende kraften i rettsliggjøringen av politisk maktbruk med en forfatningskonstituerende folkevilje. Denne prosessen konstruerer det politiske herredømmet fra grunnen av. Den rousseauske samfunnskontrakten suggererer enheten av stat og forfatning, fordi begge *uno acto* og med likt opphav fremgår av folkets vilje. Stående i denne tradisjonen forsømmer Kant en konkurrerende forfatningstradisjon som ikke kjenner en grunnleggende begrepsmessig sammenstilling av stat og forfatning, fordi forfatningen etter liberalt mønster ikke skal ha en *herredømmekonstituerende*, men en *maktbegrensende* funksjon. Allerede i de tidligmoderne stenderforsamlingene er det personifisert en idé om en gjensidig begrensning og

³ W. Kersting, ”Globale Rechtsordnung oder weltweite Verteilungsgerechtigkeit? I: W. Kersting: Recht, Gerechtigkeit und demokratische Tugend, Frankfurt/M. 1997, 243-315m her: 269.

⁴ Om teorien om suverenitet i forfatningsstater, jf. M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, Opladen 1994, 273ff. Erhard Denninger holder med blick på den samtidige europeiske forfatningsstaten ennå begrepet om en ”delt suverenitet” for å være villedende: E. Denninger, ”Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa”, i: *Recht in globaler Unordnung*, Berlin 2005, 379-394.

avbalansering av de ”herskende makter” - adelen, de geistlige og byene som forholdt seg til og handlet overfor kongen. Liberalismen utvikler denne ideen i tråd med moderne maktfordeling.

Den forfatningen som i første linje tar sikte på maktbegrensning, etablerer et ”herredømme av lover”, som også uten demokratisk opprinnelse normativt former de bestående maktforhold og kan styre den politiske maktbruken i rettslig forpliktende spor. Fordi en forfatning av dette slaget gir avkall på en identitet mellom de herskende og de som blir behersket, muliggjør den et tankemessig skille av elementene forfatning, statsmakt og statsborgerskap.⁵ Det finnes her ingen hindring mot en oppløsning av de elementene som er tett koplet sammen i en demokratisk stat. Rettsliggjøringen av statenes samarbeid i multilaterale nettverk eller i transnasjonale forhandlingssystemer har i mellomtiden virkelig ført til forfatningsformer i internasjonale organisasjoner, som selv ikke antar en statlig karakter, men som heller ikke behøver det legitimeringsgrunnlaget som et organisert statsborgerskaps vilje bygger på. Slike forfatninger regulerer det funksjonalistisk spesifiserte samspillet av nasjonalstater. Selv inklusive, verdensomspennende nettverk mangler metakompetansen som kjennetegner stater: å selv fastlegge sin myndighet og i gitte tilfeller utvide den.

Slik åpner den liberale typen forfatning som begrenser statlig makt det begrepslige perspektivet mot en ikke-statlig konstitusjonalisering av folkeretten, i form av et politisk forfattet verdenssamfunn uten en verdensregjering. Med overgangen fra statssentrert folkerett til verdensborgerrett blir de statlige aktørene innskrenket i sitt handlingsrom. I egenskap av å være subjekter i den verdensomspennende rettsordningen blir de likevel ikke fortrent av de andre individuelle rettssubjektene som er verdensborgere. Ved siden av å være verdensborgere, kan stater med republikansk forfatning forbli subjekter i en verdensforfatning, som på sin side er skilt fra den enkelte stat. Det totale antall ulike forfatninger som har utviklet konkurrerende rettstradisjoner, frembringer riktignok problemet om hvordan det overstatlige organisasjonsnivået skal treffe beslutninger og samtidig være koblet til de nasjonalstatlige legitimeringskanalene.⁶ Dette kommer jeg tilbake til.

⁵ Jf. G. Frankenberg, ”Die Rückkehr des Vertrages. Überlegungen zur Verfassung der Europäischen Union”. I: L. Wingert, K. Günther (Hg.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, Frankfurt/M. 2001, 507-538.

⁶ Chr. Möller analyserer denne sammenhengen i eksempelet EU i det innledende kapittelet om forfatning og konstitusjonalisering i: A. Bogdandy (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin 2003, 1-56.

Et annet motiv kunne ha fått Kant til å lete etter en erstatning for den overdrevne ideen om en verdensrepublikk. De to forfatningsrevolusjonene i det 18. århundret har både hos samtidige og senere generasjoner fremkalt en forestilling om at politiske forfatninger har kommet i stand takket være en serie av historisk gunstige øyeblikk. Bildet vårt av revolusjonen i Paris er preget av de begeistrede massenes spontane opprør etter at de i et avgjørende øyeblikk utnyttet en historisk åpning. Konstitusjonen av en republikansk grunnlov synes å ha vært bundet til en mythosdannende grunnleggingsakt, og dermed en unntakstilstand. Var det revolusjonære øyeblikkets inntreden usannsynlig nok på ett sted, måtte en så usannsynlig tilfeldighet også andre steder være helt utenkelig. Denne tanken antar jeg ligger bak Kants merkelige utsagn om at jordens folk ”etter sin ide om folkerett”, dvs. etter deres forestilling om suveren selvbestemmelse, ”gjennomgående ikke ønsker”⁷ en sammenslåing til en folkestat.

Etter hvert har vi vent oss til å tenke at institusjonaliseringen av folkeretten er en langsom prosess som ikke føres av revolusjonære masser, men fremfor alt av nasjonalstater og regionale statssamarbeid. På den ene siden drives denne prosessen målrettet med de klassiske midlene for internasjonal enighet og grunnlegging av internasjonale organisasjoner, på den andre siden utvikler denne prosessen seg som en reaksjon på systemiske impulser og utilsiktede følgevirkninger. Denne blandingen av viljesstyrt handling og naturlig spontanitet viser seg for eksempel i den politisk styrte økonomiske globaliseringen (av handel, finansmarkeder og produksjon) – som reaksjon på det koordinerings- og reguleringsbehovet som samtidig oppstår. I tillegg viser den seg ved opp- og utbyggingen av et institusjonelt senter i det globale næringsregimet.

Det utstrakte tidsforløpet til en slik prosess, som forbinder politisk styring med systemisk vekst, legger opp til et begrep om nivåer eller grader av konstitusjonalisering.⁸ Det beste eksempelet er den europeiske enigheten som skrider frem, selv om de normative retningslinjene lar spørsmålet om en *finalité stâ ubesvart* - nemlig spørsmålet om EU vil utvikle seg til en føderalistisk stat av nasjonaliteter med sterke indre differensieringer, eller om EU vil stivne til en internasjonalt integrert, supranasjonal organisasjon på et

⁷ I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, BA 38 (sitert etter utgaven som W. Weischedel har redigert).

⁸ Dette betoner Th. Cottier, M. Hertig, ”The Prospects of 21st Century Constitutionalism”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, bind 7, 2004.

integrasjonsnivå, uten å anta statlig preg. Dette vil bero på avhengigheten av en beslutningsmodus, som gjennom de kumulative virkningene av tidligere avgjørelser stadig vil innskrenke handlingsrommet for fremtidige alternativer, ikke minst mot de berørtes vilje.

Så langt har jeg utdypet tre synspunkter som fjerner seg fra den kantianske ideen om omdannelse av den statssentrerte folkeretten. Denne omdannelsen går fra en villedende konkretisering av en form for republikk i verdensformat, til en verdensborgerrett. Først har jeg minnet om den føderalistiske tankefiguren om delt suverenitet og et allment konsept om et flernivåsystem. Deretter har jeg innført forskjellen mellom to forfatningstyper som tar sikte på henholdsvis opprettelsen av herredømme eller maktbegrensning. Disse to kan inngå en ny forbindelse i en politisk forfatning for et verdenssamfunn uten verdensregjering. Og til slutt har jeg vist til den prosessuelle forestillingen om en gradvis fremskridende konstitusjonalisering av folkeretten. Denne forestillingen blir snarere initiert og båret av regjeringen enn av borgerne, før den blir virksom ut over de fremtidsrettede rettskonstruksjonene som gradvis internaliseres.

Med blick på strukturene som finnes i dag, kan det på dette grunnlaget gjøres et utkast til et begrepsmessig alternativ til verdensrepublikken (og dennes samtidige alternativer)⁹. I stedet må vi i begrepsapparatet for politisk teori foreta tre omdefineringer, nemlig

- (a) tilpasse begrepet om statlig suverenitet til nye regjeringsformer som er oppstått etter den nasjonalstatlige æra,
- (b) revidere den begrepslige sammenhengen mellom statlig voldsmonopol og tvingende rett, til fordel for forestillingen om at overstatlig rett dekkes av et statlig sanksjonspotensiale, og
- (c) angi mekanismen som forklarer hvordan nasjoner kan endre sin selvbevissthet.

(a) Etter lesemåten til en liberal nasjonalisme forstås statlig suverenitet i sammenheng med det folkerettslige intervensjonsforbudet - som en konsekvens av begrepet om folkesuverenitet. Borgernes retningsgivende indre demokratiske selvbestemmelse reflekteres i evnen til selvhevdelse mot omverdenen.¹⁰ Staten må ha retten og evnen til å opprettholde den

⁹ Om "kosmopolitisk demokrati" jf. D. Archibugi, D. Held (Ed.) *Cosmopolitan Democracy*, Cambridge 1995; om den føderale verdensrepublikk, O. Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999.

¹⁰ Ifølge M. Walzer, *Just and Unjust Wars*, New York 1977, *Erklärte Kriege - Kriegserklärungen*, Hamburg 2003; jf. også bidragene til diskusjonen "Twenty Years of Michael Walzer's Just and Unjust Wars", *Ethics and International Affairs*, 11 (1997), 3-104.

demokratisk ønskede identiteten og livsformen, og i nødstilfelle beskytte den med militær makt mot andre stater. Den indre selvbestemmelsen forutsetter beskyttelse mot fremmede påbud utenfra. Denne oppfatningen innebærer riktignok vanskeligheter på premissene til et gjensidig avhengig verdenssamfunn. Når selv en supermakt bare i samarbeid med andre stater makter å sikre sin befolkning sikkerhet og velferd, endrer den klassiske meningen av "suverenitet" seg.

Når den indre statlige suvereniteten ikke lenger bare består i opprettholdelse av ro og orden, men også strekker seg til å være en funksjonell garanti for borgerrettighetene, krever i dag ytre suverenitet på samme måte evnen til samarbeid og kapasitet til vern mot ytre fiender. En suveren oppfyllelse av den konstitusjonelle forpliktelsen krever i tillegg statlig evne og beredskap til likestilt deltagelse i kollektive anstrengelser for å løse problemer på både globalt og regionalt nivå. Dette vil være problemer som bare lar seg løse innenfor rammene til internasjonale og supranasjonale organisasjoner.¹¹ Dette forutsetter et avkall på *en ius belli*, lik det internasjonale samfunnets anerkjennelse av plikten til å beskytte en befolkning mot maktmisbruk i stater som er kriminelle eller som er i ferd med bryte sammen.

(b) Interessant nok kan det internasjonale samfunnet overføre retten til å idømme sanksjoner til en verdensorganisasjon uten at denne samtidig utstyres med et voldsmonopol. I strid med den konvensjonelle forestillingen om strukturen i den tvingende retten, åpner det seg en splittelse mellom de overstatlige instansene som har lovgivningsmyndighet, og de statlige instansene som disponerer midler for legitim maktbruk for å iverksette de lover som er bestemt overnasjonalt. Voldsmonopolet forblir hos de suverene enkeltstatene, selv om disse som medlemmer av FN formelt har avstått retten til å anvende militær makt til Sikkerhetsrådet (utenom i tilfeller av begrunnet nødverge). I samsvar med kollektive sikkerhetsnettverks atferd er det nok for Sikkerhetsrådet at tilstrekkelig mange potente medlemmer stiller sin kapasitet til rådighet for felles vedtatte oppdrag. EU gir et overbevisende eksempel på den bindingseffekten rettsnormer med forrang har. Rettsnormene oppfylles på en sirkulær måte av medlemsstatene som er formelt underordnet. Maktmidlene for sanksjonering av lover som er gitt fra Brussel og Strasbourg, er nå som før internalisert i den enkelte stat, som også "omsetter" disse lovene.

¹¹ Jf. den tilsvarende definisjonen av en "ny suverenitet" hos A. og A.H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge (Mass.) 1995.

(c) Dette eksempelet egner seg også til å anskueliggjøre "Normvirkningshypotesen",¹² uten den kan ikke det kantianske prosjektet om en kosmopolitisk ordning sies å være gjort plausibelt. Den lovgivningen som er innført av politiske eliter i overstatlige arenaer, virker som normative standarder i en form for self-fulfilling prophecy. Denne formen for lovgivning antesiperer den bevissthetsendringen som den i en trinnvis implementering utløser hos adressatene. I ledsagende diskurser fullbyrdes en trinnvis internalisering av ånden til en nærmest deklamatorisk anerkjent ordlyd av forskrifter. Dette gjelder i samme grad for statene som for borgerne. I en konstruktivt igangsatt læringsprosess av denne typen, som samtidig er sirkulært selvreferensiell, endrer nasjonale grupperinger sin rolleforståelse. Med tilvenningen til suverent inngåtte samarbeid forvandler selvbevisstheten til de autonomt handlende aktørene seg til en bevissthet om å være organisasjonsmedlemmer med rettigheter og plikter. På denne veien kan også suverene stater lære å underordne nasjonale interesser de forpliktelser de har som medlemmer av det internasjonale samfunnet, eller de forpliktelser de har påtatt seg som medspillere i transnasjonale nettverk.

II

Etter disse innledende forklaringene kan den kantianske ideen om en kosmopolitisk ordning utdypes på en måte som riktignok foregriper realitetene, men som samtidig forblir i nær kontakt med dem. Verdenssamfunnet med en politisk forfatning, som jeg har beskrevet andre steder,¹³ vil jeg beskrive som et flernivåsystem. Dette flernivåsystemet kan muliggjøre en verdensomspennende konsistent politikk i hver stat, en *verdensinnenrikspolitikk* på områder som global nærings- og miljøpolitikk, også uten en verdensregjering. Mens det statssentrerte folkerettssystemet bare forholdt seg til en type deltagere, nasjonalstatene, og bare anvendte to arenaer, innenriks- og utenrikspolitikken, henholdsvis indre anliggender og internasjonale relasjoner, tegner den nye strukturen i et verdensborgerlig forfatningssamfunn seg ut gjennom *tre typer kollektive deltagere*.

Den *supranasjonale* arenaen inntas av en enkelt aktør. Det internasjonale samfunnet finner sin institusjonelle form i en *Verdensorganisasjon*, som er handlekraftig på nøyaktig definerte felt i politikken og som selv ikke antar statlig karakter. FN mangler myndighet til å selv fastlegge eller utvide sitt myndighetsområde etter egne vurderinger. Fordi FN er

¹² Om det konstruktivistiske læringskonseptets betydning for teorien om internasjonale relasjoner, jf. B. Zangl, M. Zürn, *Frieden und Krieg*, Frankfurt/M. 2003, 118-148.

¹³ Habermas (2004), 133ff. og 1174 ff.

bemyndiget til å utføre to virksomme, men ikke selvvalgte oppgaver, nemlig garantien for internasjonal sikkerhet og håndhevelsen av menneskerettighetene, forblir organisasjonen begrenset til disse to fundamentale og nøyaktig definerte funksjonene. Den forestående reformen av FN må derfor ikke bare være rettet mot en styrking av kjerneinstitusjonene, men også mot en funksjonell oppdeling av de komplekst forgrenede side- og særorganisasjonene i FN (som igjen er forbundet med andre internasjonale innretninger).¹⁴

Menings- og viljesdannelsen i Verdenorganisasjonen bør kobles til kommunikasjonsstrømmen i nasjonale parlamenter, åpnes for deltagelse fra NGO-er med medbestemmelsesrett og orienteres mot oppmerksomheten til en mobilisert verdensoffentlighet. Men også et tilmålt reformert FN vil bestå av stater, og ikke av verdensborgere. FN ligner i dette henseende snarere et Folkeforbund enn den kantianske Folkestaten. For uten en verdensrepublikk kan det ikke finnes et verdensparlament, samme hvor beskjedent det enn måtte være. De kollektive aktørene vil ikke uten spor av egne interesser delta i et forbund som de selv må opprette, med den folkerettslige kontrakten som eneste tilgjengelige maktinstrument. Verdensorganisasjonen må på sikt støttes mot statlig organiserte maktsentra hvis FN skal bli en bærende søyle i en legal pasifisme som er lovmessig beskyttet.¹⁵ Ved siden av individene forblir statene subjekter for en folkerett som muterer til verdensborgerrett, for at det internasjonale samfunnet i nødstilfelle kan garantere den enkelte verdensborger konstitusjonell beskyttelse mot sin egen regjering.

Som medlemmer av det internasjonale samfunnet må statene likevel opprettholde en privilegert plass med hensyn til de vidtrekkende målene som FN har kunngjort under den opphøyde tittelen "Millenium Development Goals". Verdensborgernes beskyttelse som gis gjennom menneskerettighetene, vil ikke lenger begrense seg til liberale og politiske grunnrettigheter. Den vil i større grad strekke seg til "muliggjørende" materielle livsbetingelser som vil sette verdens utsatte og belastede i stand til faktisk å gjøre bruk av formelt garanterte rettigheter.¹⁶ På de *transnasjonale* nettverkene og organisasjonenes arena fortetter og overlapper allerede i dag institusjonene hverandre, og tilfredsstiller slik et

¹⁴ En oversikt over FN-familien finnes hos D. Held, *Global Covenant*, Cambridge 2004, 82f.

¹⁵ Om "nasjonalstatens nødvendighet", jf. E. Grande, "Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime", i: U. Beck, Ch. Lau (Hg.), *Entgrenzung und Entscheidung*, Frankfurt/M. 2005, 384-401.

¹⁶ Dermed er konsepsjonen om et "sosialt demokrati", som går tilbake til den statsrettslige teoritradisjonen etter Hermann Hellers, innført også i folkeretten. Jf. Th. Meyer, *Theorie der sozialen Demokratie*, Wiesbaden 2005.

voksende behov for koordineringen av det tiltagende komplekse verdenssamfunnet.¹⁷ Men *koordineringen* av de statlige og ikke-statlige aktørene er en tilstrekkelig reguleringsform bare for én bestemt kategori av grenseoverskridende problemer.

For ”tekniske” spørsmål i videre betydning (som standardisering av måleenheter, regulering av telekommunikasjon, katastrofeberedskap, kontroll over epidemier eller bekjempelse av organisert kriminalitet) er det nok med fremgangsmåter som informasjonsutveksling, rådgivning, kontroll og enighet. Fordi fanden holder hus i hver minste detalj, krever også disse problemene en utjevning av de motstridende interessene. Men de skiller seg fra spørsmål av genuin ”politisk” natur, som griper inn i nasjonale samfunns dypt forankrete og tungroddede interesseposisjoner, for eksempel fordelingsrelevante spørsmål om global energi-, miljø-, finans- og næringspolitikk. Med henblikk på problemene for en fremtidig verdensinnenrikspolitikk, mangler det inntil videre både rammer og aktører for det *organisering-* og *reguleringsbehovet* som finnes. De eksisterende politiske nettverkene er funksjonelt spesifiserte og danner i beste fall organisasjoner som er inkluderende sammensatt og som jobber multilateralt. I disse nettverkene er det representanter fra regjeringene som har ansvaret og siste ord, samme hvem som ellers måtte befinne seg der. De danner iallfall ingen institusjonell ramme for den lovgivende myndigheten og den tilsvarende politiske viljesdannelsen. Selv når en slik ramme skulle være etablert, ville det fortsatt mangle kollektive aktører som kunne iverksette slike vedtak. Jeg tenker på *regionale regimer*, som har et tilstrekkelig representativt forhandlingsmandat og som har den nødvendige makten å implementere.

Viljesstyrt vil politikken bare kunne tilfredsstillende det spontant oppståtte reguleringsbehovet til en verdensøkonomi som er systemisk og naturlig integrert i verdenssamfunnet, hvis det mellomste, dvs. det transnasjonale nivået blir inntatt av et oversiktlig antall *global players* – aktører med global handlingskapasitet. Disse måtte være sterke nok til å danne skiftende koalisjoner og til å fleksibelt balansere makten. Fremfor alt i spørsmål om struktureringen og rammestyringen av det verdensomspennende økologiske og næringsmessige funksjonssystemet er det nødvendig å kunne fremforhandle og gjennomføre forpliktende kompromisser. På denne måten ville de internasjonale relasjoner som vi kjenner, bestå i modifisert form – modifisert fordi et effektivt sikkerhetsregime styrt av FN, ville

¹⁷ En overbevisende liste over internasjonale organisasjoner hos A.-M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton and Oxford 2004, xv-xviii.

nektet selv den mektigste av verdens *global players* å benytte krigføring som legitimt middel for konfliktløsning. Problemet med at handlekraftige aktører foreløpig mangler på det mellomste eller transnasjonale nivået (bortsett fra USA), leder oppmerksomheten til *nasjonalstatens tredje nivå*.

I globalt omfang har dette tredje nivået utviklet seg i takt med avkolonialiseringen. Først i siste halvdel av det 20. århundret oppsto det et inkluderende fellesskap av nasjonalstater; i denne perioden steg tallet på medlemsstater i FN fra 51 til 192. Disse nasjonalstatene danner altså en relativt ung politisk formasjon. Selv om disse statene på den internasjonale arenaen opptrer som de etablerte, mest initiativrike og mektigste aktørene, havner nasjonalstatene i dag under press. De voksende avhengighetsforholdene i verdensøkonomien og de grenseoverskridende risikoene i verdenssamfunnet forlanger for mye av statenes territorialt fastlagte handlingsrom og legitimeringsmuligheter. Globale sammenvevninger har for lengst ført demokratiteoretiske antydninger ad absurdum om hvorvidt det finnes kongruens mellom de som er ansvarlig delaktige i politiske beslutninger og de som samtidig berøres av dem.¹⁸

På alle kontinenter ser derfor enkeltstatene seg presset til former for regionale sammenslåinger, i hvert fall til tettere samarbeid (APEC, ASEAN, NAFTA, AU, ECOWAS, OAS osv.). Men disse forbundene er svake begynnelser. Nasjonalstatene må vokse sammen ut over mellomstatlige former for samarbeid, hvis de vil overta rollen som kollektive bærere av en verdenspolitikk på regjeringsnivå. Det vil si å oppnå handlekraften til andre *global players* og å demokratisk legitimere resultatene av transnasjonale overenskomster. Bare nasjonalstater av første generasjon har gjort tilløp til en politisk mer stabil situasjon av denne typen. I Europa er det oppstått en drivkraft mot enighet etter den selvødeleggende og ytterliggående radikale nasjonalismen.

I dag har EU i det minste nådd stadiet for et begrunnet *krav* og *forventning* om global handlekraft. EUs politiske tyngde tåler sammenligning med "fødte" kontinentalregimer som Kina eller Russland. EU kunne innta rollen som forbilde for enkelte av disse statene, som med en statssosialistisk overgangsfase kom relativt sent ut av sin gamle imperiestruktur. Også overfor andre regioner har EU harmonisert interessene til tidligere uavhengige nasjonalstater, og på denne måten skapt en kollektiv aktør for en ny stormakt. EU kan imidlertid bare være forbilde for moderniseringen av andre regioners potensial ved å oppnå en grad av politisk integrasjon, som tillater Unionen å forfølge demokratisk legitimert politikk som er rettet både innover og utover. Til nå har jeg ikke nevnt den kulturelle pluralismen som i et politisk

¹⁸ D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton, *Global Transformations*, Cambridge 1999.

forfattet verdenssamfunn kan skape hindringer på alle tre nivåer. Som vi ser over hele verden, bidrar politiseringen av de store verdensreligionene til å øke spenningene på høyere nivå. Dette *clash of civilisations* vi nå opplever ville fremfor alt belaste de transnasjonale handlingssystemene i et politisk forfattet verdenssamfunn. Men bearbeidelsen av disse konfliktene ville i rammen av et flernivåsystem bli forenklet av at nasjonalstatene gjennomgår læringsprosesser, og at deres oppførsel og selvbevissthet ville bli endret.

Den ene læringsprosessen er forbundet med en tilegnelse av Verdensorganisasjonens normer og evnen til å tjene egne interesser ved en forstandig innordning i transnasjonale nettverk. I det politisk forfattede verdenssamfunnet må suverene stater oppfatte seg selv som pasifiserte medlemmer av det internasjonale samfunnet og som potente medspillere i internasjonale organisasjoner, også uten å formelt måtte oppgi sitt voldsmonopol. Den andre læringsprosessen angår overvinnelsen av en seiglivet bevissthetstilstand som henger sammen med dannelsen av nasjonalstaten. I etterkant av de regionale sammenslåingene av nasjonalstater til globalt handlekraftige aktører må den nasjonale bevisstheten, altså den nåværende basisen for en allerede høyst abstrakt borgerlig solidaritet, endres på nytt. En massemobilisering av religiøse, etniske eller nasjonalistiske motiver blir mer usannsynlig jo bredere urimelige toleransekrav til en statsborgerlig ethos får feste innenfor de nasjonale grensene.

Senest her reiser innvendingen om en ”plikdens avmakt” seg. Jeg vil ikke her gå inn på den normative overlegenheten i det kantianske prosjektet overfor andre visjoner om en ny verdensorden.¹⁹ Alenestående, normative prosjekter, enn hvor godt begrunnet, forblir virkningsløse dersom ikke realitetene kommer dem i møte. Hegel reiste denne innvendingen mot Kant. I stedet for å holde en fornuftig idé opp for en realitet som var blottet for evnen til innsikt, ville han opphøye historiens realitet til en idéens virkelighet. Men først med denne historiefilosofiske ryggdekningen om *ideen* blamerte Hegel og Marx seg. Før jeg går inn på to historiske ideer som imøtekommer det kantianske prosjektet, vil jeg minne om hva som står på spill med dette prosjektet: Det handler om hvorvidt vi skal ta avskjed med forestillingsverdenen til en *demokratisk* forfattet samfunn, eller om den verdenen som forgår på nasjonalstatlig nivå lar seg redde over i en postnasjonal konstellasjon.

III

Moderne forfatningsoppfatninger tar eksplisitt opp borgernes forhold til staten. Men

¹⁹ Habermas (2004), 182-193.

implisitt fremlegger de også en helhetlig rettsordning som omfatter staten og det ”borgerlige samfunnet” (i Marx og Hegels betydning),²⁰ dvs. en helhet av forvaltning, kapitalistisk økonomi og borgersamfunn. Økonomi trekkes inn fordi den moderne skatteleggende staten er avhengig av privatrettslig markedsdynamikk. Sosial kontraktsteori tematiserer det sivile samfunnet som et nett av relasjoner mellom borgerne. Disse fremlegges enten som et liberalt forfatningskonsept, hvor relasjonene finnes mellom nyttemaksimerende samfunnsborgere som i en republikansk modell, eller som relasjoner mellom solidariske statsborgere.

Utvilsomt er det egentlige temaet i en forfatning den rettslige konstitueringen av et felles statsapparat for frie og like borgere. Med ”sikkerhet”, ”rett” og ”frihet” ligger hovedtyngden på den ene siden på hvordan det felles statsapparatet markerer seg mot omverdenen. På den andre siden ligger tyngden på garantien av rettighetene som frie og like personer tilkjenner hverandre, fordi de er deltagere i et forbund som forvalter seg selv. Forfatningen gjør det klart hvordan organisert statsmakt blir gjort til legitim makt. Med løsningen av problemet omkring ”rett og frihet” blir det imidlertid implisitt bestemt hvilke roller økonomien skal spille når den er det bærende funksjonssystemet. Dessuten blir det bestemt hvilken rolle borgersamfunnet skal spille, når disse to sammen er fundamentet for den offentlige menings- og viljesdannelsen overfor den statlige organisasjonsmakten.

Ved at listen over statlige oppgaver blir utvidet ut over den klassiske fredsbevarelsen og ivaretagelsen av orden, trer den implisitt anlagte og omfattende siden av forfatningsordningen tydelig frem. I det kapitalistiske samfunnet må sosiale urettferdigheter overvinnes, i risikosamfunnet må kollektive trusler avverges og i det pluralistiske samfunnet må likeberettigelsen til kulturelle livsformer sikres. Forskjellene i status som det kapitalistiske samfunnet har skapt, risikoene som vitenskap og teknikk har frembrakt og spenningene i den kulturelle livssynspluralismen som møter staten som utfordringer, er ikke tilpasset politikkens og rettens verktøy. Men staten kan ikke fraskrive seg sitt politiske helhetsansvar, fordi den selv er avhengig av både de systemintegrative ytelsene til private funksjonssystemer, i første linje altså av næringslivet, og de sosialintegrative ytelsene til sivilsamfunnet. Staten som livsforsørger og beskytter må sette seg i forbindelse med funksjonssystemenes egenrådighet og sivilsamfunnets egendynamikk.²¹ Et uttrykk for denne nye stilen er hvordan staten må

²⁰ Disse to elementene er uddifferensiert trukket sammen i det klassiske begrepet om et sivilt samfunn og om et ”borgerlig samfunn”, jf. forordet til nytaven av J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt/M. 1990, 45f.

²¹ Jf. temaheftet til statens transformasjon, utgitt av St. Leibfried og M. Zürn: *European Review* 13, Supplement I

orientere seg mot forfatningen - eller mot en tidstilpasset tolkning av den - innenfor de korporative forhandlingssystemene.

Den politiske forfatningens henvisning til triangelet stat, næringsliv og sivilsamfunn forklares sosiologisk med at alle moderne samfunn integreres ved hjelp av tre elementer - la oss kalle dem "makt", "penger" og "samforståelse". I funksjonelt differensierte samfunn knyttes relasjoner gjennom organisasjon, marked og konsensusdannelse (dvs. gjennom språklig kommunikasjon, verdier og normer). Tilsvarende typer av inkludering fortetter seg i en byråkratisk stat, i et kapitalistisk næringsliv og i sivilsamfunnet. En politisk forfatning med retten som verktøy har til hensikt å bringe disse systemene til en form som avstemmer dem mot hverandre slik at de fyller sine funksjoner etter en standard om antatte fellesgoder. For å kunne bidra til å maksimere fellesgodene, skal forfatningene ved hjelp av en strukturerende og helhetlig rettsordning forebygge systemspesifikke feilutviklinger.

Slik skal den statlige organisasjonsmakten garantere rett og frihet uten å ende opp i repressiv vold, paternalistisk formynderi eller normaliserende tvang. Næringslivet skal fremme produktivitet og velstand uten å bryte med standardene for rettferdig fordeling (næringslivet skal forbedre situasjonen for flest mulig, og ikke neglisjere noen); sivilsamfunnet skal sørge for solidaritet mellom borgerne uten å gli over i kollektivism og tvangsintegrasjon, og uten å fremkalle fragmentering eller å polarisere livssyn. De postulerte fellesgodene trues ikke bare av at staten kan svikte (manglende rettssikkerhet og undertrykkelse), men også av at markedet kan svikte og føre til avsolidarisering. De omstridte fellesgodenes²² ubestemte karakter lar seg spesielt forklare av den balansen som skal herske mellom disse gjensidig avhengige størrelsene.

Også når staten utfører sine oppgaver og ivaretar orden og bevarer fred, kan den ikke opprettholde det påkrevde legitimeringsnivået, så lenge et funksjonelt næringsliv ikke ordner forutsetningene for en akseptert fordeling av sosiale goder, og så lenge et aktivt sivilsamfunn

(May 2005) og den sammensatte opplistingen av statsoppgaver i utgiverens innledning, "A new perspective on the State", 2: "The state regulates the labour market, steers the economy, fights crime and provides some form of education; it regulates traffic, provides a framework for democracy, owns business, enters wars and makes peace treaties, creates a reliable legal structure, supports social welfare, builds streets, provides water, imposes military service, maintains the pension system, collects taxes and deploys some 40% of the gross national product, represents national interests and generally regulates daily life down to the smallest details."

²² C. Offe, "Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?", i: Wingert/Günther (2001), 459-488.

ikke skaper tilstrekkelig motivasjon for en orientering mot det allment beste.²³ Det samme gjelder vice versa. Forfatningen belaster derfor staten med det paradoksale ansvaret for de politiske og økonomiske forutsetningene for det politiske samfunnet. Dette ansvaret kan staten påvirke og styrke med sine tilgjengelige midler for politisk press og rettslige sanksjoner, og dermed ”beherske” det politisk; men staten kan ikke rettslig garantere at det vil lykkes. Arbeidsledighet og sosial segmentering lar seg ikke rydde av veien, like lite som synkende solidaritet kan motvirkes av forbud eller administrative tiltak.

Det består en asymmetri mellom det bildet av samfunnet som er innskrevet i forfatningen, og de begrensede politiske virkemidlene staten rår over. Det var i lang tid ufarlig hvordan det allmenne næringslivet tilpasset seg de nasjonalstatlige rammevilkårene og hvordan solidariteten til en relativt homogen befolkning bygget ned den nasjonale bevisstheten. Så lenge frihandelssystemet, som ble etablert etter 1945, baserte seg på faste vekse- og valutakurser, var riktignok grensene for internasjonal handel åpne. Men organiseringen av næringslivet, som var bundet til nasjonale forhold, forble sårbar for statlig innblanding. Fordi de nasjonale regjeringene under disse omstendighetene beholdt et stort handlingsrom for sine egne territorier - et spillerom som også ble opplevd som stort - kunne man fortsette å gå ut fra en politisk kontroll over offentlig relevante samfunnsprosesser. Med denne anklagen om ”politisk kontrollerbarhet” står og faller den forfatningsrettslige konstruksjonen av et samfunn som påvirker seg selv ut over statlig virksomhet og som samtidig er i tråd med borgernes vilje. Den demokratiske substansen i en forfatning avhenger av muligheten til en slik selvpåvirkning, som også gjør borgerne til forfatter og adressat for lovene - lover som de selv er underkastet. Bare i den grad et samfunn kan påvirke seg selv med politiske midler, har borgernes autonomi et faktisk innhold. Dette er i vår sammenheng det avgjørende saksforholdet. Nå er allerede legitimeringskanalene i nasjonalstaten belastet til grensen for det normativt tålelige, med utvidelsen av de politiske ansvarsområdene og oppretningen av korporative forhandlingssystemer.²⁴ Og med omstillingen til et nyliberalt handelsregime er denne grensen definitivt overskredet.

I dag privatiseres stadig flere tjenester som tidligere med gode grunner ble ivaretatt av nasjonalstaten. Med overføringen til private bedrifter blir produksjon og tjenester løsere

²³ H. Hofmann, ”Verfassungsrechtliche Annäherung an den Begriff des Gemeinwohls”, i: H. Münkler, K. Fischer (Hg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht*, Berlin 2002, 25-42.

²⁴ D. Grimm, *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt/M., 1991, 372-396,

forbundet med forfatningens retningslinjer. Det blir mer risikabelt jo lenger privatiseringen vinner frem i de suverene kjerneområder - som i offentlig sikkerhet, militær, fengselsindustri eller energitilførsel. Demokratiske lovgivere blir også umyndiggjort på andre måter, ettersom den politisk ønskete globaliseringen av næringslivet har en egendynamikk. Relevante samfunnsprosesser som garanterer rettssikkerhet og frihet blir nå i langt større omfang unndratt politisk kontroll. I hvert fall blir asymmetrien mellom statens ansvar og statens handlingsrom forsterket.²⁵

Med dereguleringen av markedene og oppløsningen av grensene for internasjonal transport- og informasjonsstrøm på mange nivå, oppstår det et reguleringsbehov som transnasjonale nettverk og organisasjoner fanger opp og bearbeider. Også når representanter fra nasjonale regjeringer medvirker, griper avgjørelsene til disse politiske nettverkene dypt inn i den offentlige nasjonalstatlige sfæren - uten å være tilknyttet deres legitimeringsprosesser. Michael Zürn beskriver konsekvensene av denne utviklingen slik:

”The democratic decision-making process within nation states are thus losing their anchorage. They are superseded by organizations and actors who indeed are mostly accountable to their national governments one way or another, but at the same time remoter and inaccessible for the nationally enclosed addressees of the regulations in question. Given the extent of the intrusion of these new international institutions into the affairs of national societies, the notion of 'delegated and therefore controlled' authority in the principal and agent sense no longer holds.”²⁶

Hvis denne beskrivelsen er riktig, stiller den postnasjonale konstellasjonen oss overfor et ubehagelig alternativ: Enten må vi oppgi den krevende forfatningstanken om et forbund av frie og like borgere og slå oss til ro med en nøktern sosiologisk tolkning av rettsstat og demokrati. Bare fasaden vil være igjen av denne ideen. Eller så må vi løse den svekkede forfatningstanken fra et nasjonalstatlig grunnlag og heller gjenopplive den i en postnasjonal form for politisk forfattet verdenssamfunn. Naturligvis nytter det ikke å fremføre et filosofisk tankeeksperiment hvor der det fremheves et *begrepsmessig* innhold i ideen om et verdensborgerlig samfunn uten verdensregjering. Ideen må i den virkelige verden kunne verifiseres *empirisk*.

²⁵ D. Held, A. McGrew (Hg.), *The Global Transformations Reader*, Cambridge 2000.

²⁶ M. Zürn, ”Global Governance and Legitimacy Problems”, *Government and Opposition*, 39, 2 (2004), 260-287, her 273f.

Nasjonalstatene har for lengst viklet seg inn i gjensidige globale avhengighetsforhold. Deres delsystemer overskrider uten problemer nasjonale grenser - med økt informasjons- og kommunikasjonsflyt, verdensomspennende kapitalforflytninger, handelsflyt, produksjonskjeder og teknologiutveksling, masseturisme, arbeidsmigrasjon, vitenskapskommunikasjon osv. Akkurat som for nasjonale samfunn, blir det globale samfunnet sterkere integrert gjennom makt, penger og samforståelse. Hvorfor skulle en forfatning mislykkes på et supra- og transnasjonalt område, når den med hell anvender integrasjonsmekanismene politikk og rett på nasjonalt nivå? Jeg ser ingen sosialontologiske grunner til at statsborgerlig solidaritet og styringsevnen til en politisk forfatning skal stoppe opp ved nasjonale grenser. Men som sagt, det nytter ikke å fremføre et filosofisk tankeeksperiment hvor det fremheves et *begrepsmessig* innhold i ideen om et verdensborgerlig samfunn uten verdensregjering.

I et globalt flernivåsystem ville statens klassiske ordensfunksjoner, altså garantien for sikkerhet, rett og frihet, overføres til en *supranasjonal* verdensorganisasjon som spesialiserer seg på fredsbevarende funksjoner og implementeringen av menneskerettighetene. En slik organisasjon ville være avlastet de krevende oppgavene til en verdensinnenrikspolitik. Disse oppgavene består på den ene siden i å overvinne de ekstreme nivåforskjellene i velferden i det lagdelte verdenssamfunnet, finne en ny kurs i kampen mot økologisk ubalanse og avverge kollektive farer. På den andre siden ville oppgavene være å medvirke til en interkulturell samforståelse med et mål om en effektiv likestilling mellom partene i en dialog mellom verdens sivilisasjoner. Disse problemene krever en annen bearbeiding i rammen av *transnasjonale* forhandlinssystemer. De kan ikke direkte løses ved å bruke makt og rett overfor uvillige eller uskikkete nasjonalstater. De går inn på logikken til grenseoverskridende funksjonssystemer og egenbetydningen til kulturer og verdensreligioner. Politikken må sette seg i forbindelse med disse gjennom forstandig utjevning av interesser, intelligent styring og hermeneutisk oppvakthet.

I letingen etter tendenser i verdenssamfunnet som imøtekommer ideen om en verdensborgerlig forfatning, fører skillet mellom supranasjonalt og transnasjonalt nivå blikket på den ene siden mot den forestående reformen av FN. På den andre siden rettes blikket mot dynamikken som vises av de stadig tydeligere manglene på legitimering av de eksisterende formene for *global governance*.

Ved tanken på avstanden mellom det deskriptive og det normative (Sein und Sollen), skilte John Rawls mellom ”ideell” og ”reell” teori. Dette metodiske skillet har ikke gjort det kantianske skillet mellom en navneverden (Welt der Nouema) og en fenomenverden (Welt der Erscheinungen) mindre transcendent. Ideer og tanker blir i vårt virkelige samfunn synlige på bakgrunn av idealiserte forutsetninger for våre daglige praksiser. På en lite åpenbar måte danner de en motstandskraft i vår sosiale realitet. Velgerne deltar for eksempel ved politiske valg fordi de fra et deltagerperspektiv regner med at deres stemme teller. Dette skjer uavhengig av hvor ofte samfunnsforskere fra et observatørperspektiv rapporterer negative trender i demografi og velgeratferd og med det antyder det motsatte. Det samme gjelder privatpersoner som fører sin sak for retten med forventning om at den skal bedømmes upartisk til tross for at jusprofessorer og dommere ofte forteller om manglende rettssikkerhet. Selvsagt er en ide bare virksom i samsvar med visse idealiserte forutsetninger, som gjelder for etablerte eller tilvente praksiser. Først når en praksis har fått fotfeste i for eksempel rettslig forankrede institusjoner, må også slike fiksjoner eller påstander tas alvorlig som fakta. FN er en slik institusjon. I rammen av institusjonell folkerett har det i løpet av noen tiår dannet seg nye, normativt ladete praksiser og fremgangsmåter. Realitetsinnholdet i det kantianske prosjektet vil jeg teste mot virkningene av den reformen som er satt i gang i Verdensorganisasjonen. Dermed forlater vi grunnlaget for en teori som er fremsatt med normative argumenter, til fordel for en konstruktiv lese måte av den positive rettens nåværende område, et område som er i rask utvikling. Etter hvert har folkeretten tilpasset seg den statlige rettens form for gyldighet (Geltungsmodus), og dermed endret sin status. På det transnasjonale området ”handler det om en ny blanding av statlig og overstatlig rett, av private avtaler og offentlig rett”, på det overnasjonale området ”danner det seg i tillegg en verdensomspennende forfatningsrett”. Dermed bortfaller grunnlaget for kontroversen mellom den dualistiske og den monistiske oppfatningen av forholdet mellom stats- og folkeretten i det globale rettssystemet.

Den raske utviklingen av folkeretten fremstår i hvert fall for eksperter som en ”konstitusjonalisering”, som drives frem av det internasjonale samfunnet av stater. Målet er å styrke statusen til de individuelle rettssubjektene, som har blitt oppgradert til folkerettssubjekter og verdensborgere. Også den kommisjonen som Kofi Annan har nedsatt går med den største selvfølgelighet ut fra at en nødvendig reform av FN fullføres i den retningen som FN-Charteret har lagt grunnlaget for. Reformen hadde nemlig fire vidtrekkende nyvinninger som skulle bestemme den nye retningen. Den har

- (a) uttrykkelig kombinert målet om fredsbevaring med en politikk som ivaretar menneskerettighetene;
- (b) gjort alvor av forbudet mot maktmisbruk med en trussel om sanksjoner og intervensjoner for å tvinge frem fred (og dermed åpnet en mulighet for straffereaksjoner mot krigføring, som en mekanisme for å løse mellomstatlige konflikter);
- (c) har med mål om verdensfred og kollektiv sikkerhet gjort enkeltstaters suverenitet relativ; og
- (d) med innlemmelsen av alle stater i en inkluderende verdensorganisasjon, dannet en viktig forutsetning for FN-rettens forrang og universelle myndighet.

(a) I motsetning til Folkeforbundet, knytter FN-Charteret målet om verdensfred i artikkel I, nr. 1 og 3 sammen med "respekten for menneskerettighetene og de fundamentale frihetene for alle, uavhengig av rase, kjønn, språk eller religion". Forpliktelsen til å gjøre disse tidligere nasjonalstatlige forfatningsprinsippene gyldige over hele verden, har i stadig større grad bestemt Sikkerhetsrådets agenda. I løpet av de siste tiårene har denne tendensen medført mer omfattende fortolkninger av faktiske forhold, som brudd på freden, aggresjon og trusler mot verdensfreden forårsaker. Av denne utviklingen trekker reformkommisjonen en ny slutning, ved å utvide den "nye sikkerhetskonsensus" til en udelelig treenighet: avverging av farer, garanti for individuelle frihets- og deltagerrettigheter og frigjøring fra uverdige livsvilkår. Dette utvider trusselbildet fra de klassiske mellomstatlige konfliktene, til internasjonal terrorisme, besittelse av masseødelegglesesvåpen og internasjonalt organisert kriminalitet. Dessuten etablerer det nye trusselbildet et perspektiv på utviklingsland som omfatter systematisk undertrykking av folkegrupper ved sult og sykdom, sosial marginalisering og miljøødeleggelser.

På denne måten blir internasjonal sikkerhet ivaretatt. Den uttrykkes videre i de postulerte avtalene om borgerlige og politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (som Generalforsamlingen vedtok i 1966). Samtidig driver kommisjonen en bevisst avmilitarisering av sikkerhetskonseptet, for eksempel når den viser til at en internasjonal influensaepidemi i 1919, med anslagsvis 100 millioner døde på et år, krevde flere ofre enn de blodige kampene under hele første verdenskrig: "Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life-chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security." (TCC, 12)

(b) Kjernen i FN-Charteret danner sammen med Sikkerhetsrådets autorisering et allment voldsforbud, som bare tillater egnede sanksjoner dersom noen handler i strid med bestemmelsene. Bortsett fra tvangstiltak som FN selv bestemmer over, er det generelle voldsforbudet bare regulert av en snevert definert rett til selvforsvar, i tilfelle et entydig identifiserbart og umiddelbart truende angrep. Kommisjonen styrker på den ene siden Sikkerhetsrådets bestemmelsesprerogativ overfor de stormaktene som påberoper seg retten til preventive angrep. På den andre siden insisterer kommisjonen på Sikkerhetsrådets rett til militær intervensjon: "Collectively authorized use of force may not be the rule today, but it is no longer an exception" (TCC, 81). Kommisjonen vektlegger også inngrep i indre statlige konflikter: "We indorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, execisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other large-scale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent." (TCC, 203)

På grunnlag av analysen av nåværende feil og mangler, kritiseres den upålitelige selektiviteten som forekommer når lignende, relevante tilfeller behandles (TCC, 86-88, 201). Rapporten fremlegger forslag:

- om en mer nøyaktig spesifisering av mulige sanksjoner og overvåkingen av dem;
- om en mer tilmålt differensiering mellom fredsbevarende (peace-keeping) og fredsskapende (peace-enforcing) oppdrag;
- om en balansert utjevning av fredsskapingens konstruktive oppgaver etter en konflikt (post-conflict peace-building), oppgaver FN ikke kan unnlate å utføre etter en militær intervensjon; og
- om strenge betingelser, der kun legitim maktbruk er tillatt (seriousness of threat, proper purpose, last resort, proportional means, balance of consequences).

Kommisjonen kommenterer likevel ikke spørsmålet om hvilke konsekvenser det vil ha for den humanitære folkeretten, når den militære maktanvendelsen overføres til et verdenspoliti: når militære styrker utfører et oppdrag som er vedtatt av Sikkerhetsrådet, handler det ikke lenger om en siviliserende begrensning av voldshandlinger. Rollen som politi forplikter til maktbruk for å sikre verdensborgernes fundamentale rettigheter, enten de må beskyttes mot sin egen regjering eller mot annen maktmisbruk.

(c) Følger man den rene ordlyden i Charteret, finnes det en spenning mellom artikkel 2, nr. 17,

som på den ene siden ser ut til å bekrefte den klassiske Folkerettens intervensjonsforbud, og kapittel VII som på den andre siden gir Sikkerhetsrådet rett til å utføre intervensjoner. I praksis har denne inkonsistensen lammet Sikkerhetsrådet ofte, spesielt i tilfeller med humanitære katastrofer, som har eskalert fordi forbryterske regimer eller deres medskyldige har hevdet en "suverenitet". Det internasjonale samfunnet bryter sin forpliktelse til å verne om Menneskerettighetene overalt i verden, når det ikke intervenseres ved masse mord, massevoldtekter, etnisk rensing, fordrielse, sultkatastrofer og epidemier (TCC, 200-203). Kommisjonen minner om at FN ikke ble opprettet som et utopisk prosjekt. Sikkerhetsrådet skulle snarere utforme "prinsipper" med tilstrekkelig "politisk makt" til å underlegge internasjonale relasjoner en bindende rett (TCC, 13f.).

Forutsatt en vedvarende desentralisering av voldsmonopolet, kan dette bare fungere, dersom Sikkerhetsrådet oppnår så stor autoritet at det kan tilskrive seg selv sanksjonspotensial ved å bruke FN-rettens forrang overfor alle samarbeidende medlemmer. Forslagene til reform av Sikkerhetsrådet – med hensyn til sammensetning, valgordning og utrustning – ville styrke samarbeidsberedskapen til potente medlemsstater. Dessuten ville en reform av Sikkerhetsrådet redusere innflytelsen til supermaktene, som på grunnlag av sin historie har vanskelig for å endre sin selvbevissthet fra autonom aktør til medspiller. Nødvendigvis må voldsforbudet og fundamentale menneskerettigheter håndheves overfor enkelte motstræbende eller ikke-fungerende nasjonalstater, ved hjelp av ressursene til de forente medlemsstatene. Hver av de andre forente medlemsstatene monopoliserer som før midlene for legitim maktbruk. Som eksempelet EU viser, er ikke dette en helt urealistisk premiss, men på det overnasjonale nivået er det ennå ikke realisert. I denne sammenhengen står anbefalingen om at Sikkerhetsrådet skal samarbeide tettere med regionale forbund. For det er tydelig at nært lokaliserte stridskrefter har et spesielt ansvar for å gjennomføre FN-opdrag i sin egen region.

Under forutsetning om at statlig voldsmonopol kan utnyttes til å utføre rettslige vedtak fra høyere hold, kan vi elegant løse det dogmatiske spørsmålet om statenes "suverene likhet": "In signing the Charter of the United Nations, States not only benefit from the privileges of sovereignty but also accept its responsibilities. Whatever perceptions may have prevailed when the Westphalian system first gave rise to the notion of State sovereignty, today it clearly carries with it the obligation of a state to protect the welfare of its own peoples and meets its obligations to the wider international community." (TCC, 29) Nasjonalstaten har

som før flere effektive verktøy, men den opererer nå i rollen som agent for Verdenssamfunnet – og kan derfor også handle galt. Den suverene staten har oppgaven med å garantere grunnleggende menneskerettigheter innenfor det nasjonale; denne funksjonen fyller forfatningsstaten på oppdrag av sine demokratisk forente statsborgere. I egenskap av å være folkerettssubjekter – som verdensborgere – får disse statsborgerne samtidig en form for rettsgaranti fra FN. I henhold til dette griper Sikkerhetsrådet inn når en enkelt regjering ikke lenger er handlekraftig eller handlingsvillig.

(d) Mens Folkeforbundet skulle bestå av en avantgarde av liberale stater, var FN fra begynnelsen av innrettet mot å inkludere alle stater. FN omfatter i dag ved siden av liberalt forfattede stater også autoritære stater, ofte despotiske og forbryterske regimer som med sine handlinger bryter med den formelt anerkjente ordlyden i Charteret, og som dermed bryter med FNs resolusjoner. Slik oppfylles en nødvendig betingelse for verdensforfatningens universale gyldighet (Geltung), men dennes myndighet blir samtidig dementert. Denne bevisste spenningen mellom faktisitet og gyldighet viser seg på drastisk måte når veto-berettigede stormakter bryter menneskerettighetene og samtidig kan blokkere alle Sikkerhetsrådets vedtak som rettes mot dem. Av lignende grunner er troverdigheten til andre institusjoner og fremgangsmåter korrumpert i og med anvendelsen av to ulike standarder. Dette gjelder spesielt for menneskerettighetskommisjonens arbeid, som nå skal omformes fullstendig: "Standard-setting to reinforce human rights cannot be performed by States that lack a demonstrated commitment to their promotion and protection." (TCC, 283)

På den andre siden legger høydeforskjellen mellom norm og virkelighet omvendt et tilpasningspress på autoritære medlemsstater. Den endrede internasjonale oppfatningen og utestengelsen av stater som bryter med etablerte sikkerhets- og menneskerettighetsstandarder, har ført frem til et prinsipp om folkerettslig anerkjennelse. Effektivitetsprinsippet er grunnlaget for anerkjennelsen av den suvereniteten en stat påberoper seg for å opprettholde rett og orden på eget territorium. Dette prinsippet er i dag langt på vei fortrent av legitimitetsprinsippet. Regelmessige rapporter fra observerende organisasjoner som Human Right Watch eller Amnesty International bidrar i stor grad til å svekke legitimiteten til stater som begår urett.

I denne sammenhengen er anerkjennelsen av en internasjonal straffedomstol av spesiell betydning. En domstol som kunne spesifisere overtredelser av folkeretten og i fremtiden kunne kontrollere aktuelle beslutninger fra Sikkerhetsrådet, ville ha en presedens

som ikke bare ville styrket overnasjonale lovers innflytelse over stater med dårlig rykte som påberoper seg suverenitet. Den ville også generelt sett styrke FNs autonomi overfor statlige voldsmonopoler, og gi en autoritativ stemme til en diffus verdensoffentlighet, som hisser seg opp over politiske masseforbrytelser og regimer som begår overgrep.

V

Dermed når vi spørsmålet om legitimitetsbehovet og legitimitetsevnen i forhold til politiske avgjørelser i internasjonale organisasjoner. Disse har et grunnlag i multilaterale overenskomster mellom suverene stater. Når organisasjonene blir belastet med oppgaven om å “regjere hinsides nasjonalstaten”, blir legitimitetsbehovet deres så stort at det overskygger spørsmålet om hvordan og i hvilken grad legitimitet skal oppnås. Her utnyttes folkerettslig forpliktende avtaler som i beste fall er inngått mellom demokratiske forfatninger som bygger på avtaler mellom partier. Dette misforholdet synes også å gjelde FN, som skal vokte over sikkerheten og sørge for at menneskerettighetene blir overholdt.

Reformkommisjonen anbefaler å inkludere NGOer i Generalforsamlingens høringer (TCC, 24), noe som i det minste ville øke den offentlige aksepten for FNs avgjørelser. Kanskje kunne forbindelser på tvers av nasjonale parlamenter avhjelpe denne prosessen videre. Konvensjonen som tilsier at “ytre anliggender” hører til den utøvende maktens indre anliggender, ville i alle fall bli ugyldig hvis statlig suverenitet flyttes fra egen avgjørelse til en avgjørelse truffet av flere. Men la oss ikke innbille oss noe: slike reformer, hvor mye vi enn ønsker dem, er ikke tilstrekkelig til å opprette en forbindelse mellom overnasjonale avgjørelser og demokratisk velfungerende, statlige legitimeringskanaler. Det vil fortsatt bestå en kløft.

På den annen side presser det seg frem et spørsmål: ved at et reformert Sikkerhetsråd og en universelt anerkjent internasjonal straffedomstol (ISTGH) samarbeidet, ville det da oppstå et legitimitetsbehov for å bygge bro over kløften mellom dem? Et nærmere blikk viser at legitimitetsspørsmålet for det overnasjonale nivået må besvares på en annen måte enn for det transnasjonale nivået. Så langt som Folkeretten følger en motsetningsfylt logikk i utvidelsen og presiseringen av Menneskerettighetene, og internasjonal politikk orienterer seg mot denne utviklingen, tilkommer det på overnasjonalt nivå snarere oppgaver av juridisk enn av politisk natur. Først i et verdenssamfunn med en politisk forfatning ville det bli slik. Det er to grunner som taler for at en implementering av en reformert verdensorganisasjon er

tilstrekkelig i en (til å begynne med ennå underinstitusjonalisert) verdensoffentlighet, dvs. for tilstrekkelig å legitimere avgjørelsene til begge de sentrale, men ikke-majoritære organisasjonene. Vi kan anta at Sikkerhetsrådet følger rimelige regler, dvs. at det på ikke-selektiv og upartisk måte behandler rettslige spørsmål om fredssikring og opprettholdelse av menneskerettighetene. Og antar vi videre at ISTGH har analysert og bestemt hovedinnholdet dogmatisk (en gang karakterisert som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og angrep). På et slikt grunnlag kunne FN få en form som medførte en verdensomspennende konsensus på tre områder: For det første ville samforståelsen påvirke den politiske målsettingen i et materielt utvidet sikkerhetskonsept. For det andre ville den forholde seg til det juridiske grunnlaget for ratifiserte menneskerettighetsavtaler og folkerettslige konvensjoner (dvs. det folkerettslige kjerneområdet til *ius cogens*), som alle er vedtatt av FNs Generalforsamling og ratifisert av mange stater. For det tredje ville denne forståelsen angå måten et reformert FN jobber på. Denne praksisen kunne regnet med anerkjennelse, hvis den (som vi antar) ville holde seg til prinsipper og fremgangsmåter som reflekterer resultatet av langvarige, demokratiske innlæringsprosesser. Eksempelhistorier fra pålitelige demokratier fremstiller et legitimeringsforsøk, som enhver kan tenke over. Tilliten til den normative kraften i dagens juridiske prosesser kan bli svekket, dersom et legitimeringsforsøk innebærer andre utslag enn de som er kjent fra sterke demokratier.

Å anta og antyde en konsensus forklarer imidlertid ikke hvorfor vi tiltror verdensoffentligheten en kritisk funksjon. Allerede Kant var optimist på dette området, fordi “lovbrudd et sted på jorden blir opplevd av alle”. Beslutningene som treffes på internasjonalt nivå om krig og fred, rett og urett, blir i dag faktisk mottatt med bred oppmerksomhet og kritisk reaksjon – som ved intervensjonen i Vietnam, Kosovo og Irak, eller i tilfeller som Pinochet, Milosevic og Saddam. Det ellers fraværende verdenssamfunnet tilpasser seg i hvert enkelt tilfelle, og reagerer spontant på avgjørelser som får visse konsekvenser. Moralsk indignasjon som oppstår ved omfattende brudd på menneskerettighetene, åpenbare overtredelser av voldsforbudet, medfølelse med ofrene for humanitære katastrofer og naturkatastrofer danner langsomt en impuls av verdensborgerlig solidaritet, også på tvers av ulikheter i kultur, livssyn og religion.

De negative pliktene i en universalistisk rettferdighetsmoral – dvs. plikten til å ikke begå forbrytelser mot menneskeheten eller å drive angrepskrig – er forankret i alle kulturer, og korresponderer heldigvis med en juridisk presisert standard. På grunnlag av disse

rettferdiggjør FNs institusjoner sine beslutninger. Denne basisen er likevel for liten for transnasjonalt fremforhandlede, regulative beslutninger, som går ut over klassiske statsoppgaver som sikkerhet, rett og frihet. I fordelingsrelevante spørsmål oppstår det et legitimitetsbehov, som bare kan tilfredsstilles på demokratisk vis (om enn snarere på en slett enn en rettferdig måte). Men denne mulige veien er stengt på transnasjonalt nivå, så snart man oppgir drømmen om en verdensrepublikk. Dermed oppstår en manko på legitimitet, noe som i økende grad blir forstått som et problem. Til slutt vil jeg karakterisere tre reaksjoner på denne utfordringer.

De Forente Nasjoner gir en riktig beskrivelse av legitimitetsbehovet som oppstår med regjeringsformer “hinsides nasjonalstaten”, men FN møter disse med en hjelpeløs appell (a). Fra nyliberalt og rettspluralistisk perspektiv fremstiller ikke dette problemet noen fare for status quo, fordi konsepsjonen av et privatrettslig verdenssamfunn innebærer en deflasjon av kravene til legitimitet. Men å påberope seg myndighet overfor ikke-majoritære organisasjoner, vil ikke være nok (b). Det er mulig å antyde at en uriktig økonomisk teori ligger til grunn for nyliberale forsøk på å ufarliggjøre legitimitetsproblemene. Hvis en da vil snu opp ned på politisk regulerte livsområder til fordel for markedets styringsmekanismer, utløser det et ubehagelig spørsmål: Kan vi ta ansvar for en verdensomfattende restriksjon av det politiske handlingsrommet (c)?

(a) Utvidelsen av begrepet om internasjonal sikkerhet forbyr det internasjonale samfunnet å stoppe opp ved sentrale oppgaver som freds- og menneskerettighetspolitikk. Egentlig skulle FNs økonomiske og sosiale råd kombinere disse og ta oppdrag innen global næringspolitikk. Men på dette feltet møtte FN raskt veggen. Oppbyggingen av et internasjonalt næringsregime er fullført utenfor FNs hegemoni. Denne erfaringen reflekteres i en forsiktig konklusjon: “Decision-making on international economic matters, particularly in the area of finance and trade, has long left the United Nations and no amount of institutional reform will bring it back.” (TCC, 274) Med forutsetningen om medlemmenes suverene likhet, er FN mer tilpasset en normativt regulert konsensusdannelse enn politisk tilkjempet utligning av interesser. FN er altså ikke egnet til utforming av politiske retningslinjer. På den andre siden er også Global Economic Multilaterals (GEMer) – i første rekke Verdens Handelsorganisasjon (WTO), Verdensbanken (WB) og Det Internasjonale Pengefondet (IMF) – langt unna en posisjon til å løse disse oppgavene. Først en ny sikkerhetskonsensus former et perspektiv som ser disse oppgavene som en helhet. I denne sammenhengen ser man en

“sektoral fragmentering” i internasjonale organisasjoners samarbeid. Selvreferensielt lukkede kretsløp i kommunikasjonen mellom finansministerier og internasjonale valutainstitusjoner, mellom utviklingsministre og internasjonale utviklingsprogram, mellom miljøvernministre og internasjonale miljøorganisasjoner, hindrer en adekvat forståelse av problemene:

“International institutions and States have not organized themselves to address the problems of development in a coherent, integrated way, and instead continue to treat poverty, infectious disease and environmental degradation as stand-alone threats. [...] To tackle the problems of sustainable development, countries must negotiate across different sectors and issues, including foreign aid, technology, trade, financial stability and development policy. Such packages are difficult to negotiate and require high-level attention and leadership from those countries that have the largest economic impacts.” (TCC, 55f.)

Kravet om en institusjon, hvor ikke bare regjeringsdelegasjoner med spesialkompetanse, men også representanter fra andre ansvarlige styringsorganer treffes for å diskutere problemer i sin sammenheng og behandle dem fleksibelt, kan en også forstå som et implisitt svar på et rettspluralistisk forsvar for en “disaggregert verdensorden”. De uforpliktende regjeringsmøtene i G8, eller ad hoc-koalisjonsmøtene til G20 og G77, danner nok ikke noe overbevisende perspektiv for å opprette en stabil innenrikspolitikk på verdensnivå. Med unntak av USA og Kina (og kanskje også Russland) egner ikke dagens nasjonalstater seg til rollen som verdenspolitiske, handlekraftige aktører. De måtte da ha samlet seg til kontinentale eller subkontinentale konstellasjoner, uten dermed å måtte ta et større demokratisk underskudd med på kjøpet.

(b) Det motsatte forslaget til denne visjonen om en verdensomspennende innenrikspolitikk har fordelen at den knytter an til en struktur av de eksisterende global policy networks. Etter rettspluralistenes oppfatning vokser transnasjonale nettverk frem fra det differensierte verdenssamfunnets funksjonelle behov. De transnasjonale nettverkene fortetter kommunikasjonen mellom de fungerende systemer. Til nå har disse bestått av nasjonale forfatninger, men er i dag grenseoverskridende. Informasjonsstrømmen gjennom ulike kanaler, støtter en umiddelbar regeldannelse, styrker koordineringen og utjevningen av standarder, oppmuntrer og regulerer konkurransen og moderniseringen, i tillegg til å stimulere læringsprosesser på gjensidig måte. Utover nasjonalstaten blir vertikale, maktbaserte avhengighetsforhold mindre; de blir redusert bak funksjonelle forbindelser og horisontal

innflytelse. Anne Marie Slaughter forbinder denne analysen med en tese om disaggregering i statlig suverenitet.

Fra dette perspektivet vinner de ytelsene og utvekslingsrelasjonene som er funksjonelt spesifisert, overfor den territorielt organiserte makten. De transnasjonale nettverkene kan dermed ha en virkning tilbake på sine nasjonale regjeringer, som inngår avtaler og er viktige medspillere. Nasjonalstatens suverenitet splittes horisontalt av desintegrerende krefter. Den statlige suvereniteten oppløser seg slik i summen av aktører som har delmakt. Staten mister evnen til selv å bestemme sitt kompetanseområde, og til å opptre med autoritet i innenriks- og utenrikspolitikken. Dette bildet av den statlige suverenitetens oppløsning belyser samtidig hvordan nasjonalstatlig organisert folkesuverenitet kobles fra regulatoriske avgjørelser med betydning for nasjonale samfunn: kompetansen og beslutningene overføres til GEMene. Formelt forblir disse innenfor den aktuelle regjeringens politiske ansvarsområde, men blir samtidig de facto unndratt offentlig kritikk og velgernes egne meninger – på deres nasjonale arena. På den annen side: “hinsides nasjonalstaten” finner man ikke noe substitutt for mangelen på legitimitet.

Dette legitimitetsspørsmålet besvarer Slaughter med et forslag, som snarere bringer problemet frem i dagen enn å besvare det: “The members of government networks [must] [...] first [...] be accountable to their domestic constituents for their transgovernmental activities to the same extent that they are accountable for their domestic activities. Second, as participants in structures of global governance, they must have a basic operating code that takes account of the rights and interests of all peoples.” Men overfor hvem er delegerte tjenestemenn ansvarlige, når de inngår multilateralt forpliktende avtaler som deres nasjonalstatlige velgere ikke aksepterer? Hvem definerer de berørte statenes interesse, når forhandlingsmakten er så asymmetrisk fordelt i internasjonale organisasjoner? Militær makt og økonomisk innflytelse er skjevt fordelt mellom de deltagende landene. Bedre utsikter har den nyliberale forsvarsstrategien, som går inn for å avlaste påstått overdrevne krav om legitimering. Demokratisk valgte regjeringer kan legitimere en bruk av utsendinger i forhandlingene med internasjonale organisasjoner. Denne mekanismen skal også være tilstrekkelig demokratisk for internasjonale overenskomster, selv når ingen åpen, demokratisk debatt finner sted i hjemlandet. Den skjeve maktfordelingen i GEMene representerer ikke noe problem etter denne oppfatningen, siden representative forsamlinger likevel fremstiller en gal modell. Det som mangler av legitimitet skal fremfor alt utlignes av

de ansvarlige saksbehandlerne rasjonalitet og evne til egen legitimering – i tillegg til større transparens i forhandlingene, bedre informasjon om de berørte parter og til nød deltagelse fra NGOer. Forbildet er profesjonaliteten i ikke-majoritære instanser med myndighet til å treffe avgjørelser: “Contemporary democracies have assigned a large and growing role to non-majoritarian institutions, such as the judiciary [...] and central banks. [...] The accountability of international institutions, particularly global ones, may compare favourably to these domestic analogues.”

Men disse behjelpelige analogiene fører på ville veier. Sentralbankenes uavhengighet lar seg forklare med (den for øvrig kontroversielle) forutsetningen om at stabilisering av valutaer bygger på intervensjoner som kan overlates til eksperter. Derimot griper avgjørelsene til GEMene inn i politisk omstridte, nasjonalstatlige interessesituasjoner, noen ganger berører de også sosialøkonomiske strukturer. WTO har derfor utrustet seg med et konfliktråd (Dispute Settlement) og en appellinstans (Appellate Body), som skal ta hensyn til en eventuell tredje part. De bestemmer for eksempel i konflikter mellom næringsinteresser på den ene siden og helse-, miljø-, forbruker- eller arbeidstagerinteresser på den andre. Dermed blir underskuddet på legitimitet i WTO tydelig, helt i strid med en ikke-majoritær domsinstans, hvis “rapporter” skal fungere som forpliktende “dommer”.

I en forfatningsstat er domsavsigelsen legitimert av at domstolen anvender demokratiske lover og at rettslige kjennelser kan korrigeres av den politiske beslutningsprosessen. I WTO finnes det ingen lovgivende instans som kan anføre retningslinjer for internasjonale handelsnormer eller som kan forandre dem. Fordi tungroddede multilaterale forhandlinger ikke erstatter den lovgivende myndigheten, fyller organene i WTOs konfliktråd rollen som lovgiver, når de med sine detaljerte rapporter dannet presedens. Uten synlig legitimitet kan de fremforhandlede – folkerettslige – forpliktelsene gripe inn i nasjonale rettssystemer, og tvinge frem sensible tilpasninger (som i den berømte hormonstriden mellom USA og EU).

(c) Argumentet for å avlaste governmental policy networks’ overdrevne legitimeringskrav, ville kun gjelde på betingelse av at GEMene skulle operere som del av en liberal, verdensomspennende næringslivsforfatning. Dette for å gjennomføre en verdensomspennende deregulering av markedene og for å unngå statlige maktinngrep. Det består et slektskap mellom den nyliberale intensjonen om et verdensomfattende “privatrettsamfunn” og organisasjonsstrukturen i GEMer, som blir påvirket fra regjeringshold

og er byråkratisk preget. Enhver form for global governance ville bli overflødig hvis en på den ene siden skulle dele arbeidet mellom å integrere verdenssamfunnet gjennom liberaliserte markeder, og på den andre siden skyve sosiale og miljømessige forpliktelser over på nasjonalstaten. Fra dette perspektivet er visjonen om en verdensomspennende innenrikspolitikk farlig svermeri.

Så hvor ligger den virkelige faren? President Bush gjorde inntrykk med å utvikle et samfunnsprosjekt i anledning 20-årsmarkeringen for grunnleggelsen av The National Endowment for Democracy, men kan ikke av den grunn hevde noen global tilslutning. Den såkalte Washington Consensus støtter seg snarere på en feilaktig og høyst omstritt teori, mer presist på hovedtesene til The Chicago School, med en bestemt variant av moderniseringsteorien. Problemet er at disse teoriene, som alle andre, ikke nødvendigvis stemmer. Foruroligende er snarere virkningen av en langvarende nyliberal omstrukturering av verdensøkonomien. Politikken som reformerer politisk regulerte områder til markedsmekanismer, bidrar på sikt til en stabilisering, fordi et politisk klimaskifte blir vanskeligere når handlingsrommet for politisk inngripen krymper. Den politisk gjennomførte selvbegrensningen av det politiske handlingsrommet er foretatt til fordel for systematisk autopilotpolitikk. Fremtidige generasjoner kan dermed være fratatt nettopp de midlene som er nødvendige for å korrigere den kursen en i dag har slått inn på – og det dreier seg om midler som er demokratisk helt nødvendige. Selv om en nasjon “bevisst og demokratisk bestemmer seg for å bli en ‘konkurransestat’ fremfor en ‘velferdsstat’”, ville en slik demokratisk beslutning ødelegge sitt eget grunnlag. En slik avgjørelse kan føre til en organisering av samfunnet, som gjør det umulig å gjøre om beslutningen på demokratisk vis.

Denne konsekvensanalysen er ikke viktig bare hvis de nyliberale prognosene slår feil. Selv hvis de teoretiske antagelsene slår til grosso modo, kunne den gamle vendingen om “kapitalismens kulturelle motsetninger” få ny betydning. Selv i Vesten, som startet den kapitalistiske moderniseringen og som fortsatt leder an, finnes flere konkurrerende samfunnsmodeller. Ikke alle vestlige nasjoner er rede til å akseptere de kulturelle og sosiale belastningene som vil inntreffe ved en manglende utligning av velstand, verken nasjonalt eller i global sammenheng. Nyliberale krefter kan forårsake belastninger når de krever hurtig velstandsvekst. Langt større er interessen for å opprettholde et visst politisk handlingsrom i andre kulturer. Med tilgangen til verdensmarkedet og tilslutning til dynamisk modernisering av samfunnet, viser de innsatsvilje til å tilpasse egen livsform, uten å oppgi denne for importert livsstil. De mange kulturelle livsformene i det pluralistiske verdenssamfunnet – the

multiple modernities - passer ikke sammen med et politisk svekket og fullstendig deregulert samfunn, som henger sammen via verdensmarkedet. Der ville nemlig de ikke-vestlige kulturene, som er dominert av andre verdensreligioner, bli fratatt sitt handlingsrom. Dette handlingsrommet trenger de, for å bruke egne ressurser og sette seg selv i stand til selv å gjennomføre de store, moderne løftene.