



istockphoto.com

Hva truer det liberale demokratiet?

Av Jette F. Christensen, statsviter og tidligere stortingsrepresentant (Ap)

Det liberale demokratiet er under press utenfra og innenfra. Dette notatet peker på noen trusler og hvordan de kan motstås.

Vi som lever i et liberalt demokrati, der menneskerettigheter, rettsstat, mindretallsrettigheter, organisasjonsfrihet og maktfordeling er selvsagte bestanddeler, er best tjent med at flest mulig andre land legger samme spilleregler til grunn for sitt styresett. Folkeretten, menneskerettighetene og det institusjonaliserte internasjonale samarbeidet har fått sitt samlebegrep i uttrykket «regelbasert verdensorden». Vår handel, velferd og sikkerhet avhenger av at den skal bestå.

I en tid der autokratier finner sammen og den regelbaserte verdensordenen er under angrep, bør vi, i de demokratiske landene, forsøke å komme frem til en felles situasjonsforståelse. Vårt næringsliv er særlig utsatt og har ingen isolert makt til å påvirke utviklingen. Det ansvaret hviler på politikerne. De demokratiske landenes mulighet til å påvirke verdensordenen er avhengig av deres evne til å gjøre motstand mot det autoritære, og ikke bare militært.

Dette notatet reflekterer over hva det egentlig er som truer det liberale demokratiet i dag. En mer felles forståelse om truslene kan sette oss bedre i stand til å bygge en beredskap.

Det føles unaturlig å skrive om noe annet enn at det pågår en krig der en suveren stat er angrepet av en diktatorisk stat på vårt kontinent. Samtidig har krigen og immaterielle trusler mot demokratiet blitt ett og samme tema i kommunikasjonen om Russlands invasjon av Ukraina, fra toneangivende land i det transatlantiske fellesskapet. I retorikken har invasjonen blitt "krigen mellom autokrati og demokrati". Det gir lite rom for å tape. Ukraina har ikke vært klassifisert som et demokrati, men som et hybridregime, en betegnelse som ofte brukes om land som har elementer av både demokrati og autokrati¹. Likevel har krigen blitt omtalt som et angrep, ikke bare på demokratiet som styresett, men på de fundamentene som den regelbaserte verdensorden er bygget på. «Rule of law», rettsstaten, er ett av dem. Den er ikke bare truet av våpen.

Mens Russlands invasjon av Ukraina koster liv og krever all vår oppmerksomhet og solidaritet, føres en stille krig mot demokratiet internt i flere av EUs medlemsland. Ikke med våpen, men med vedtak. Mens menneskerettighetsforsvarere ber om tanks til Ukraina, tar valgte politikere i flere land sivile og politiske rettigheter fra befolkningen gjennom vedtak og rettsstatsinnskrenkninger. Når nedbyggingen av demokrati flytter seg fra enkeltland til de institusjonene som er til for å beskytte menneskerettigheter og demokrati, står vi overfor et problem som ikke var anskuelig da disse ble etablert: De er ikke rigget for å stå imot autoritære strategier som bygger ned demokrati med vilje.

Dette notatet diskuterer indre og ytre trusler mot det liberale demokratiet. Notatet beskriver hvordan valgte politikere gjennomfører en villet svekkelse av demokratier på vårt kontinent. Demokratier kan være svakere rustet til å stå imot et ønske om demokratisk tilbakegang, dersom politikken er gjort tilstrekkelig irrelevant for befolkningen. Det internasjonale samfunnets manglende evne til å reagere på demokratisk tilbakegang vil også bli beskrevet som en trussel.

Notatet vil diskutere hvordan spillereglene blir endret i internasjonale organisasjoner, hvordan menneskerettigheter og rettsstat blir relativisert. Det argumenterer for at et av hovedproblemene til det internasjonale samfunnet er at vi mangler en felles situasjonsforståelse i møte med denne utviklingen.

Ytre trusler i form av valgpåvirkning og propaganda vil bli diskutert som trusler mot demokratiet. Den åpenbare ytre trusselen, invasjon, ligger som et bakteppe.

Motivasjonen for å skrive notatet er todelt. For det første har jeg et ønske om å skape en større bevissthet om at nedbyggingen av demokratiet har vært en villet politisk handling. For det andre mener jeg at demokratisk anlagte politikere har en mulighet til å ta et større ansvar enn de gjør i dag. Notatet belyser hvordan retorisk høytflyvning og fordømmelse som ikke følges av handling, kan være skadelig for demokratiers evne til å stå imot autokrati.

Før det, en liten presisering av hva demokrati forstås som i denne teksten.

Hva er det som går tilbake?

Demokrati er en styreform, ikke en ideologi. Demokratiet forener oss, og alle politiske retninger som anerkjenner demokratiet, bør forenes i samtalen om det. Det er for eksempel derfor avsenderen av dette notatet kan være sosialdemokrat, mens det blir publisert av en liberal tankesmie. Det er vår tids viktigste oppgave å sørge for at flest mulig demokratier beholder sin styreform. Ikke fordi det er moralsk riktig eller en form for verdibasert imperialisme. Men fordi det tjener oss, og vi er avhengige av det for å beholde vår velferd og trygghet.

Det er en egen sportsgren innenfor statsvitenskapen å definere demokrati. Definerer man for snevert, kan det utelate viktige forutsetninger for demokratiet. Definerer man det for vidt, betyr det ingenting. En nyttig definisjon bør belyse sammenhengen mellom elektoral representativitet og befolkningens medbestemmelse, ivaretagelse av rettsstatsprinsippet, vern om menneskerettigheter og minoritetsbeskyttelse. For at et land skal være demokratisk, må valg være en reell metode for å bytte ut lederskap. Valgene må være frie og rettferdige. Politikerne må respektere rettsstaten med uavhengige domstoler og forholde seg til grunnloven.

Selv legger jeg følgende definisjon til grunn for min forståelse av demokrati, fordi den får frem at liberalt konstitusjonelt demokrati avhenger av en fungerende rettsstat:

Demokrati er politiske rettigheter basert på en demokratisk prosess, tilgjengeligheten til et elektoralt maskineri, og et stabilt, forutsigbart og offentlig tilgjengelig rettssystem som er dekket av begrepet «rettsstat».²

Demokratier kan miste demokratiske kjennetegn uten fullt å bryte sammen, eller lenge før de gjør det. I et demokrati må det finnes en reell beskyttelse mot overgrep fra myndighetene, og det må finnes et mindretallsvern. Demokrati må av politikere også oppfattes som en metode for å skape og fordele goder i et samfunn. Det er derfor korrupsjon er forbudt. Ikke bare fordi det er usjarmerende, men fordi noen tilraner seg politiske beslutninger utenfor demokratiske prosesser.

Liberalt demokrati kan også forstås som motsatsen til autokrati, eller «illiberalt demokrati». Begrepet er særlig ofte brukt av Ungarns Viktor Orban for å beskrive egen styreform. I en tale til Bálványos sommerleir for studenter i 2019 definerte han illiberalt demokrati som et demokrati som setter kollektivet foran individet, med referanser til sport, religion og Monty Python. I talen sier han at et reelt demokrati ikke kan finnes uten at det springer ut fra en følelse av nasjonalisme og religion, og at det liberale demokratiet, med dets syn på personlige rettigheter knyttet til seksuell orientering og internasjonale verdier, ikke er et reelt demokrati.³

Dette er et forsøk på å gjøre demokrati til en politisk ideologi. Det er fullt mulig å utøve politikk innenfor en svært bred akse av politiske ståsteder innenfor et demokratisk rammeverk. Ordet "liberalt" brukes i demokratisammenheng ikke på samme måte som politisk liberalisme, som forteller noe om en politisk innretning. Det er for eksempel legitimt for et land å føre en mer verdikonservativ enn progressiv politikk, eller omvendt, men det må skje innenfor det liberale demokratiet som ytre ramme. Uten bestanddeler som gjør demokratiet "liberalt", som ytringsfrihet, rettsstat og menneskerettigheter, kan ikke et styresett defineres som demokrati. Derfor er begrepet «illiberalt demokrati» meningsløst.

Et liberalt konstitusjonelt demokrati er et styresett som er avhengig av en politisk uavhengig rettsstat. Et fungerende demokrati forutsetter på denne måten at det er liberalt, forstått som motsetningen til autokratisk.

Det er omdiskutert hvordan man skal måle graden av demokrati. Det er bra. Måler man demokrati forstått som styresett med valg eller om hvorvidt taperen av et valg går av, får man et høyere antall demokratier enn om man måler det forstått som styresett med demokratiske kjennetegn.

Det finnes tall for andelen av verdens befolkning som bor i demokratier, men tallet er sterkt påvirket av folketallet i store land som India og Brasil. Tallene er uansett ikke oppløftende lesning.

Antall mennesker som bor i et demokratisk land i 2021, er nede på 1989-nivå. Antall liberale demokratier, 34 land, har ikke vært lavere siden 1995. Antall lukkede autokratier gikk opp fra 25 til 30 på ett år. 70 prosent av verdens befolkning bor i et autokrati, og elektoralt autokrati er den mest utbredte regimeformen, med sine 60 land.⁴ Samtidig er ikke alle studier om demokrati-utvikling preget av det totale mørke. Makthavere med anti-demokratiske handlingsmønster har blitt straffet av elektoratet. Det er verdt å minne om at både Trump og Bolsonaro tapte valget. Likevel er ikke institusjonene og det demokratiske rammeverket i Brasil eller USA restabilisert. Politisk villet demokratisk reduksjon trenger ikke å ende i total kollaps av institusjonene som bærer styresettet. Men det kan gjøre det.

Diskusjoner om demokratimålinger er viktige, men ikke en del av dette notatet. Dette notatet legger til grunn orskinnsinstituttet Varieties of Democracys demokratiindeks, og tar høyde for dens tolkningsrom. Deres indeks for liberalt demokrati kombinerer kjerneinstitusjoner for valg med liberale aspekter som høyesteretts mulighet til å begrense lovgiver, rettsstatsprinsipper og individuelle rettigheter.⁵

Bekymringen i dette notatet knytter seg til land med svekkede demokratiske institusjoner, som har gått tilbake på indeksen, målt mot seg selv.

Polen vil være det fremste illustrerende eksempelet i notatet. Dette er ikke en politisk eller historisk utgreiing om Polen. Landets politiske situasjon og forholdet til rettsstaten og EU brukes som eksempel på å beskrive demokratisk tilbakegang og omverdenens reaksjon.

Indre, nasjonale trusler mot demokratiet

Når demokratiet bygges ned, er det fordi makthavere i enkeltland ønsker det. Det kan også skje av andre grunner, men de land på vårt eget kontinent som har redusert sine egne demokratiske institusjoner, har gjort det med vilje. Den situasjonsforståelsen er avgjørende å besitte, dersom man ønsker å være en motvekt mot en slik utvikling. Demokratisk tilbakegang er og har vært et villet resultat.

Ettersom temaet demokrati er så stort, ender samtalen om det gjerne med å handle om ulike ting samtidig. Årsaker til demokratisk reduksjon i konsoliderte demokratier med stabil økonomi trenger

ikke å være de samme som i land i utvikling med ung demokratisk tradisjon. Hva som kan utfordre ytringsrommet i demokratier som har robuste institusjoner, er for eksempel en annen diskusjon enn hvorfor stater blir tappet for demokratiske kjennetegn av makthavere i posisjon. Førstnevnte er, isolert sett, en interessant diskusjon og relevant for å beholde frie ytringsrom i konsoliderte demokratier. Men dersom den blir en forklaringsmodell på hvorfor demokratier går tilbake, blir svaret et stykke fra virkeligheten. Selv om både politisk styrt demokratisk tilbakegang og en offentlighet der aktørene demoniserer hverandre kan inntreffe samtidig, er det kun de valgte politikerne som kan bygge ned institusjoner for demokrati. Og som har gjort det.

Opplevd demokrati og deltagelse er noe annet enn institusjonelt demokrati. I hvor stor grad mennesker føler seg lyttet til, inkludert eller kansellert, eller hvorvidt det oppleves meningsfylt å delta i et demokrati, er viktig. De demokratiske institusjonene er der for å ivareta ytringsfrihet og rettssikkert, de er vårt vern mot motstandere av fri debatt. Dersom demokratiet svikter i å være et sted å gå for deltagelse og fri meningsutfoldelse, har det en utløpsdato. Dersom demokratiet ikke er et sted å gå for å løse problemene en opplever å ha i sitt liv, kan følelsen av utenforskap eller systemets utilstrekkelighet brukes i argumentasjon for et annet system. Dette må ikke misforstås som at demokrati er et sted der alle får sine ønsker oppfylt. Men et sted der debatten om dem er fri, og makthavere diskuterer de spørsmål som folk er bekymret over. Et sted der beslutninger følges av en legitim begrunnelse som det er mulig å være enig eller uenig i. Demokratier er lettere å bygge ned i land der mennesker opplever at politikken ikke fungerer. Dette notatet handler om hva som faktisk tapper konsoliderte demokratier for deres kjennetegn. Den største interne trusselen et demokrati opplever, er vedtak fattet av politikere som har fått sin posisjon gjennom valg.

Det er politikere som reduserer domstolens uavhengighet. Det er de som svekker sivilsamfunn og presse. Det er de som tar rettighetene til folk som har gitt dem makt til å styre gjennom valg. Det er ved dette at land mister demokratiske institusjoner og faller på demokratiske indekser.

Denne prosessen kalles gjerne demokratisk tilbakegang, og kan defineres som Nancy Bermeos definisjon av demokratisk tilbakeslag: «en statlig ledet svekkelse eller eliminering av demokratiske institusjoner i et eksisterende demokrati».⁶ Institusjoner som konstitusjonelle domstoler, fri presse og ytringsfrihet og regler for valg og partifinansiering, setter grenser for makt. Styresett som er i demokratisk tilbakegang, vil bruke eksisterende lovverk og rammeverk for demokrati for å bygge ned institusjonene.⁷

Det er denne prosessen som truer demokratier innenfra. Den utgjør en dobbel trussel for demokratiet, ettersom internasjonale organisasjoner som har som oppgave å trygge det, ikke bruker virksomme virkemidler til å stå imot. Dersom den demokratiske tilbakegangen lykkes i å tappe institusjoner som rettsstat, organisasjonsfrihet og fri presse for så mye innhold at man stå igjen med et skall, kan styresettet betegnes som «legalt autokrati». Institusjonene finnes, men de har ikke makt eller funksjon til å bære demokratiet.

For å lykkes med å innføre et legalt autokrati, er det nødvendig å skape et motsetningsforhold mellom jus og politikk for å gjøre det legitimt for politikere å redusere dommers makt. Lover må rammes inn som noe som står i veien for politikk eller styring. Å skaffe seg påvirkning på konstitusjonelle dommere gir både mulighet til å påvirke juridiske utfall og samtidig gi inntrykk

av at endringene er legitime.⁸ Rettsstatsinstitusjoner blir i en slik situasjon altså brukt som virkemiddel for å konsolidere makt, ikke til å føre kontroll med den. Loven, som et system av regler, står i motsats til å realisere den gjeldende politiske vilje, og må derfor vike for politikk.

Å sette politikk over, eller i motsetning til, lovene, er kjent fra kommunismens Russland. I 1917 holdt Vladimir Lenin en tale der han formulerte strategien med å etablere politikeres handlinger som folkets vilje som noe som står over loven: «Vi vil fortelle folket at deres interesser står høyere enn interessene til demokratiske institusjoner. Det er ingen grunn til å gå tilbake til et system som setter folkets interesser under formell demokratisisme».⁹

Hvis rettsstaten er en pålegging av effektive hindringer for utøvelse av makt og forsvar av borgere mot politiske overgrep, er den en trussel for politikere som ønsker all makt. En samling av makt uhemmet av institusjonell innblanding kan bare finne sted ved systematisk nedbygging av juridiske institusjoner, fri presse og uavhengige organisasjoner.¹⁰

Politisk styrt demokratisk tilbakegang

Eksempelet Polen

“I believed that the democracy will lead itself, I hoped that the elections will enable citizens to choose wisely and to build new Poland. I thought that my role is to lead Poland to freedom and democracy, and then others will govern the nation.”

– Lech Wałęsa. President i Polen, 1990–1995¹¹

Polen har de senere årene opplevd demokratisk tilbakegang, etter tredve år med demokratisk utvikling. De snudde. Polen var lenge sett på som den største suksesshistorien i overgangen fra postkommunisme til demokrati. Siden 1990 har frie valg ledet til fire regjeringsskifter. Det sivile samfunn var lenge sterkt, og uavhengige medier kunne fritt holde politikere ansvarlige og reise kritiske spørsmål.¹² Polen søkte medlemskap i EU i 1994 og ble fullverdig medlem i 2004. EU beskrev da landet som et reelt konstituert demokrati med respekt for menneskerettigheter og rettsstat.¹³ Donald Tusk, statsminister fra 2007–2014, førte en europavennlig politikk og ble gjenvalgt – som første statsminister etter 1990. I samme periode oppga Polens innbyggere at de hadde høy tillit til demokrati som styreform. Ifølge Polish Public Opinion Center (CBOS) har flertallet i den polske befolkningen foretrukket demokrati over andre styreformer siden de startet undersøkelsene i 1992.¹⁴ Etter at Tusk søkte avskjed for å ta til på sin andre periode som president i Det europeiske råd i 2014, vant Lov og Orden-partiet (PiS) valget i 2015.

Etter valget startet det som fremstår som en strategisk nedbygging av demokratiske institusjoner. Pressefrihet, organisasjonsfrihet, minoritetsrettigheter og domstolsuavhengighet ble tidlig satt under press. Allerede i 2015, samme år som PiS vant valget, kom de første artiklene om partiets håndtering av domstolene. Flere advarte om at demokratiet i Polen ville ha behov for internasjonal hjelp for å bestå i møte med PiS.¹⁵

Velgerne stemte ikke på PiS fordi de ønsket reduksjon i domstolenes uavhengighet eller i pressens frihet. Forklaringen på det politiske skiftet i Polen ved dette valget knyttes til løfter om sosiale

reformer: Økt støtte til barnefamilier, pensjon og boligpolitikk var sentrale løfter i valgkampen.¹⁶ Det var ikke politikk for nedbygging av demokratiske institusjoner og rettsstat som fikk flertall.

Partiet er demokratisk valgt, og gjenvalgt. Likevel er de på kollisjonskurs med egen befolkning når det kommer til styresett. Som nevnt oppgir et flertall av befolkningen at demokrati er det foretrukne styresettet. Samtidig oppgir et mindretall at de er fornøyde med måten demokratiet er forvaltet på under dagens styre.¹⁷ I samme publikasjon viser CBOS at en økende prosentandel mener at ytringsfriheten og rettsstaten er begrenset under dagens regjering.

I den norske debatten blir gjerne kultur og historie oppgitt som årsaker til Polens demokratiske tilbakegang. De to faktorene danner et bakteppe i enhver politisk sfære. Men de kan ikke brukes som eneste forklaring på Polens demokratiske utvikling fra 1989–2015. Polen befinner seg i en situasjon der folk ønsker demokrati, mens regjeringspartiet bygger ned rettsstaten.

Det er altså ikke et resultat av strømninger i befolkningen at demokratiske kjennetegn er redusert. Årsaken til nedbyggingen av rettsstaten og pressefriheten er at det har vært politikernes eget ønske.

Den største indre trusselen mot demokrati er politikere med en illiberal agenda.

Irrelevans og mangel på deltagelse

Det er større grobunn for demokratisk tilbakegang i land der misnøyen med den eksisterende politiske situasjonen er stor. Dersom man ikke har tro på at dagens politiske system vil løse problemene en selv har, eller opplever at samfunnet har, vil man gjerne lete etter svar et annet sted. Ulikhet, arbeidsløshet eller maktkonsentrasjon kan være eksempler på slike forhold.¹⁸ Det krever ikke at de politiske virkemidlene må være alles foretrukne løsning, men det krever at politikken forstår og søker å løse reelle problemer i samfunnet. Det betyr at dårlig styring kan utfordre troen på demokratiet og dermed dets eksistens.

Representasjon er motvekten til maktkonsentrasjon. Dersom styrende politikere ikke ser på deltagelse som en egen verdi, bør man være opptatt av det for å bevare det deltagende demokratiet som legitimerer deres makt og posisjon. Høy valgdeltagelse bidrar til politisk legitimitet. Det er det politikerens ansvar å sørge for.

Lav valgdeltagelse kan i noen land forklares med at politikken føres på en måte som etterlater velgerne med en følelse at det er nytteløst å avgi stemme. Et system som fremstår illegitimt, eksempelvis med høy grad av korrupsjon, inviterer ikke til deltagelse.

I liberale demokratier med relativt lite korrupsjon, fri presse, frie og rettferdige valg og sterke institusjoner som i Norge, kan politikerne derimot skylde seg selv for at valgdeltagelsen er lavere enn den burde være.

I sin rapport om «Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk» viser Institutt for samfunnsforskning og NORCE at lokalpolitikere i Norge gjennomgående har høy tillit til det politiske systemet og sine politikerkolleger, og også til sin egen handlingskapasitet og til

administrasjonen.¹⁹ En av fem lokalpolitikere sier seg ikke enig i at innbyggerne stort sett vet nok om forholdene i kommunen til å bruke stemmeseddelen sin på en fornuftig måte i kommunevalget. Det er en politisk oppgave å gi folk tro på at deres stemme betyr noe, og at politikken er der for dem. Lav valgdeltagelse er ikke et tegn på en lat og selvtilfreds befolkning. Det er et tegn på at politikken ikke har gjort seg relevant for dem.

Ved forrige kommune- og fylkestingsvalg var det 35,2 prosent som ikke brukte stemmeretten.²⁰ Ingen partier når denne oppslutningen på vei ut av 2022 på Poll of polls sin gjennomsnittsmåling for kommunevalget 2023 siste halvår²¹. Oppslutningen i valget til Europaparlamentet lå i 2019 på rundt 50 prosent, der noen land drar snittet opp og andre ned²². Det er et problem for politikken, ikke for dem som ikke stemmer. Politikken må se det som sitt ansvar å gjøre seg relevant, hvis ikke vinner alternativet.

Det liberale demokratiet er avhengig av å bli forvaltet godt av de som er satt til å styre.

Dersom politikken skaper store opplevde problemer for enkeltgrupper eller svak representasjon, eller feiler i å løse problemer som ikke er skapt av dem selv, legger man til rette for at det blir lettere for politikere med illiberale agendaer å søke makt.

Slik er politisk irrelevans en trussel mot det liberale demokratiet.

Indre trusler mot demokratiet internasjonalt

Evne til å stå imot

Når makthavere som har fått posisjon gjennom valg, bruker den til å bygge ned demokratiske institusjoner og rettigheter, påligger det det internasjonale samfunnet å stå imot. Ikke bare fordi det er moralsk riktig å støtte dommere, det sivile samfunn, minoriteter, presse og opposisjon mot undertrykkelse, men fordi de har forpliktet seg til det gjennom uttalelser og vedtak. Dersom man ikke følger opp retorikken eller den vedtatte forpliktelsen, trues demokratiet på to måter: Nedbyggingen av institusjoner i enkeltlandet fortsetter, og institusjonenes legitimitet som forsvarer av demokrati ødelegges.

Historien om hvordan EU har forsøkt å bremse rettsstatsnedbyggingen i Polen viser hvordan institusjoner som er der for å ta vare på demokratiet ikke er godt nok rustet til å stå opp mot valgte makthavere som ønsker å bygge det ned.

Som medlem av EU forplikter medlemslandene seg til å følge EUs grunnleggende verdier. En av dem er Rettsstatsprinsippet, utdypet i Artikkel 2.²³ EU har forpliktet seg, gjennom sine lover, til ikke bare å være en beskytter av demokratiet, men også være en garantist for at demokratiske prinsipper overholdes i medlemslandene. Til tross for flere års forsøk på å stoppe systematiske brudd på rettsstatsprinsipper i medlemsland, har illiberale regimer i EU blitt mer konsolidert og fortsatt å bygge ned demokratiske institusjoner.²⁴

EUs første reaksjon mot Polen kom i 2016, som et resultat av bekymring for rettsstats-

nedbygging gjennom den såkalte domstolsreformen. Den består av en rekke lovendringer som regjeringspartiet PiS satte i verk etter valget i 2015, og som i sum har påvirket hele det politiske systemets struktur.²⁵ Som FNs Menneskerettighetsråds rapportør for dommeres uavhengighet uttalte i sin rapport etter observasjon i Polen i 2018: «Det kan ikke kalles reform, men et sett grunnlovsstridige vedtak hvis hovedeffekt, hvis ikke mål, har vært å hemme det grunnlovs-beskyttede prinsippet om domstolenes uavhengighet».²⁶

Situasjonen i Polen gjorde at kommisjonen så at eksisterende virkemidler for å reagere mot svekkelse av rettsstaten i medlemsland ikke var tilstrekkelige. Utløsning av Artikkel 7 var ment for å straffe medlemsland som ikke opptrer i tråd med EUs lover eller verdier. Det forutsetter konsensus om at EUs regler og verdier er forpliktende for medlemslandene og skal følges. Når det ikke lenger er tilfelle, og land finner sammen i gjensidige avtaler om å verne det andre, er verktøyet verdiløst. EU etablerte derfor Rule of Law Framework for å «redde rettsstaten i Polen» når alt annet feilet. Det skulle fungere som et verktøy for å finne en løsning med et medlemsland som sto i fare for å «utvikle en systemisk trussel mot rettsstaten, som kan utvikle seg til å bli en klar risiko for alvorlige brudd som kan kreve aktivering av Artikkel 7».²⁷

Problemet med verktøyet er at det forutsetter at mottakerlandet opplever det som skamfullt å bli omtalt i antidemokratiske ordelag. Dersom mottakerlandet ikke ser det som et problem at EU mener at det bygger ned rettsstaten, vil ikke brev fra EU med forslag til tiltak være skamfullt å motta. Historien om at loven, for ikke å snakke om EUs lovverk, er noe som står i veien for effektiv og folkevalgt politisk utøvelse, har satt seg.

Fra EU begynte prosessene mot den polske regjeringens «behandling» av rettsstaten ble situasjonen, i korte trekk, bare verre. I 2020 knyttet EU utbetalinger av midler til overholdelse av rettsstatsprinsipper gjennom den såkalte Rettsstatsmekanismen. I juli 2020 sa kommisjonens visepresident, Věra Jourová, i sin tale til kommisjonen, at «Dette virkemiddelet er et ledd i å etablere en kultur for rettsstat i unionen, fordi hvis systemet for rettsstat i ett medlemsland er ødelagt, er hele EU-systemet ødelagt».²⁸ Dette var ikke bare en intensivering av bruk av virkemidler. Det var også en intensivering av unionens avhengighet av oppførselen til ett medlemsland.

Likevel fortsatte nedbyggingen av rettsstaten med uforminsket styrke. I juli 2021 fastslo EU – domstolen at Polens disiplinærkammer for dommere ikke er forenlig med EU-lov.²⁹ Å avsette dommere fordi de håndhever EU-rett eller nasjonale grunnlover, er ikke i tråd med å være en rettsstat. Polen svarte med å vedta at dommer fra EU-domstolen rett og slett ikke gjaldt i Polen. Det ble sett på som en krigserklæring, ikke bare mot EU-domstolen, men mot hele den europeiske rettsstaten. EU svarte med å ilegge dagbøter på én million euro for å ikke legge ned disiplinærkammeret³⁰. Det er den høyeste boten utstedt mot et medlemsland i EUs historie.³¹

I et siste forsøk på å redde rettsstaten har EU frosset 36 milliarder euro i overføringer til Polen. EU har stilt krav om store endringer for å utbetale. Et forslag som blir reklamert for som en imøtekommelse av kravene, ligger til behandling i det polske senatet mens dette skrives. Dersom forslaget reelt sett ikke reetablerer en uavhengig rettsstat i Polen, vil reaksjonene nok en gang vise at EU feiler i å bremse demokratisk tilbakegang.

Målet med normdannende sanksjoner, som med Rule of Law Framework, er ikke alltid at mottager endrer oppførsel. For EUs del kan det ha vært vel så viktig å skape normer for demokrati i institusjonen, vise styrke og vilje til handling overfor andre medlemsland, og styrke egen autoritet og legitimitet. Å bruke utenrikspolitikk som virkemiddel for å øke oppslutning i nasjonalt elektorat eller sende signal til et tredjeland har vært en motivasjon for flere land, gjennom flere konflikter, gjennom flere epoker.³² Å bruke konkrete virkemidler overfor en annen stat i en normbrytende situasjon kan først og fremst være for å skape illusjonen om sterkt lederskap, eller å vise elektoratet at man deler deres bekymringer for en utvikling.

Men retorikken har vært at det skulle ha reell politisk effekt. Med uttalelser som «hvis rettsstaten er ødelagt i ett land, er rettsstaten ødelagt i hele unionen», sier man på mange måter at dersom kommisjonen ikke lykkes med å bevare demokratiske prinsipper i medlemsland, eksempelvis Polen, svikter de oppdraget sitt.

Hovedpoenget med sanksjoner er at de skal virke for å oppnå et bestemt mål. Skjer ikke det, ender man opp med et omvendt kinderegge: urett blir ikke rettet opp, avsender mister legitimitet som den sterke part, og rett blir svakere enn urett. Det oppsummerer på mange måter EUs håndtering av demokratisk tilbakegang i Polen.

Diskusjonen omkring sanksjoners effekt er omtrent like lang som sanksjoners historie. De kan gi uintenderte kostnader både for avsender, mottaker og for internasjonal økonomi. De fleste analyser om økonomiske sanksjoner argumenterer for at de sjelden er effektive for å oppnå politisk endring.³³ Effekten avhenger av at det er konsistent og påfører en større kostnad å fremholde den politiske virksomheten det blir sanksjonert mot, enn å imøtekomme sanksjonene.

EUs retorikk rundt bruk av økonomiske og normdannende sanksjoner har ikke åpnet for gradering av effekt, altså at det er mulig å si at sanksjonene har virket etter hensikten, dersom mottager justerer kursen noe. Sanksjonene er knyttet direkte mot ett konkret mål: reetablering av en fungerende rettsstat i Polen. Hvis man gir seg før dette skjer, vil ikke bare sanksjonen, men også avsender, se svak ut.

Når EU har satt makt bak kravet om overholdelse av rettsstatsprinsipper, må de vise at de mener det. Årsaken til at utbetalingen til Polen er stanset, er knyttet til overholdelse av rettsstatsprinsippene. Derfor må utbetalingen kun gjennomføres, dersom vedtaket til behandling reelt sett gjenoppretter en fri og uavhengig rettsstat i Polen. Hele denne historien viser sårbarhetene i sanksjoner når de ikke virker. Da rammer de også avsender, og i dette tilfellet EUs evne til å sikre overholdelse av demokratiske prinsipper i egen region.

Det samme gjelder det internasjonale samfunnets retorikk om overholdelse av rettsstat og demokratiske verdier i lys av Russlands invasjon av Ukraina. Dersom den ikke følges av handling, kan det svekke det liberale demokratiets evne til å stå opp for seg selv. Polen har stilt opp med våpen og humanitær bistand til Ukraina. Det fritar ikke makthaverne for å opprettholde sin egen rettsstat.

Eksempler på denne type retorikk er å finne i Kamala Harris' tale på Sikkerhetskonferansen i München i 2023: ³⁴ «*Krigen tester vår vilje til å forsvare og opprettholde disse reglene og normene. Vi har*

forblitt sterke og vi må forbli sterke. For om Putin lykkes med sitt angrep på disse fundamentale prinsippene, kan andre land følge hans voldelige eksempel. Andre autoritære stater vil kunne søke å bøye verden til deres vilje gjennom tvang, desinformasjon og til og med gjennom tvang. Den internasjonale orden som vi alle er avhengig av, kan havne i faresonen».³⁵

Hun avslutter talen sin med å si: «Amerika vil fortsette vårt lederskap til forsvar for menneskelig verdighet, regler og normer, og til forsvar for frihet. Det står for mye på spill til å gjøre noe mindre. Vi tror på den grunnleggende viktigheten av suverenitet og rettsstat. Og vi vil alltid stå ved rettferdighetens side.»³⁶

Disse uttalelsene må følges med handling for å være troverdige. Bekymring for rettsstatsreduksjon må også gjelde land som USA samarbeider med og har mulighet til å påvirke. Israel er et slikt land. De varslede rettsstatsreduksjonene og begrensningene i fri presse er omtalt som «ungarske metoder», og de har ført til massive demonstrasjoner og advarsler. Overføringene fra USA til det israelske militæret i milliardstørrelsen årlig utgjør en betydelig del av Israels statsbudsjett.³⁷ Å knytte utbetalingene til overholdelse av rettsstatsprinsipper vært en tydelig beskjed. Ikke bare til Israel, men til alle illiberale land.

For å styrke det nordamerikanske og europeiske samarbeidet ble det utarbeidet en transatlantisk To do-list i løpet av 2022.³⁸ Ett av punktene var å «Systematisk adressere sårbarheter i den regelbaserte verdensorden, demokratiske prosesser og sosialt samhold, med å begynne med demokratisk motstandskraft hjemme.»³⁹

Det er altså konsensus om at det liberale demokratiet er utfordret av en svekket regelbasert verdensorden, og at en måte å motvirke denne utviklingen på, er å bygge demokrati hjemme. Retorikken om at det er den regelbaserte verdensorden og rettsstaten som er angrepet, forplikter på samme måte til at de landene som kjemper med våpen for disse verdiene, også må forsvare dem i internasjonale organisasjoner og i egne stater. Måten å ordlegge seg på gjør at enhver rettsstatsnedbygging i ethvert land vil bli et nederlag for det internasjonale demokratiske samarbeidet.

Slik er manglende evne til motstand mot demokratisk tilbakegang en trussel mot det liberale demokratiet.

Utfordring av demokratisk rammeverk

Den liberale regelstyrte verdensorden som har tjent oss vel etter andre verdenskrig, står på vaklende grunn. Maktbalansen og handelsinteressene endrer seg, og motsetninger som ikke fantes da systemet som vi baserer vår åpne økonomi på, ble laget, preger den globale dagsorden. Internasjonale avtaler forlattes av land som tidligere bar dem frem. Den globale oppvarmingen er et godt eksempel på et problem som ikke var i bevisstheten da systemene vi har for å løse felles problemer, ble laget. Det samme er statlig styrt demokratisk tilbakegang.

Uten å være biolog tør jeg påstå at det ligger i menneskets natur å tro at ting blir bedre med tiden. Etter murens fall var det som at en gjeng optimistiske urmakere hadde inntatt den internasjonale politiske arena: Den eneste veien er fremover, og alt som kan endre seg, vil være til

det bedre. At valgte politikere ville bruke det institusjonelle rammeverket som demokratibyggere hadde etablert, til å bygge det samme demokratiet ned innenfra, fremsto utenkelig. Derfor er ikke den internasjonale infrastrukturen i EU, FN eller Europarådet bygget for å håndtere dette i tilstrekkelig grad.

Relativisering av menneskerettigheter og rettsstatens betydning er ikke et nytt problem. Selv om både juridiske og politiske menneskerettigheter, og sivile, økonomiske og sosiale rettigheter er juridisk bindende, har det gått en legitim debatt om hvordan de skal tolkes. Men de siste tiårs relativisering opp mot andre politiske hensyn representerer en endring.

I 2017 fremmet Kina en resolusjon i FN som insinuerer at respekt for menneskerettigheter er underordnet økonomisk utvikling. Forslaget ble vedtatt med god margin.⁴⁰ Andre lands påvirkningskraft på Kina for å innføre et demokratisk styresett har vært mer enn relativt begrenset. Det er en isolert vinning i å fordømme menneskerettighetsbrudd og mangel på ytringsfrihet i landet, fordi det er normdannende og viser motstand, som drøftet over. Handelsavtaler med diktaturer bør være gjenstand for offentlig debatt, for å si det forsiktig. Historien gir få løfter om at selv fravær av handel vil endre politisk kurs i landet. Men, det som land med demokratisk sinnelag har mulighet til, er å la være å selv bli diktert av diktaturer. Det gjelder både hvilken type og ytringsfrihet vi skal praktisere, men også hvordan våre felles menneskerettigheter skal tolkes. De er ikke relative målt opp mot økonomisk vekst. Det handler ikke bare om å stå imot autokraters vilje til å bygge ned sitt eget demokrati, men vårt felles demokrati.

I forkant av Sikkerhetskonferansen i München i februar 2023, ble det publisert en rapport der relativisering av menneskerettigheter var viet et kapittel. Å diskutere dette som en sikkerhetsrisiko er viktig. Men dersom demokratiske land skal bygge et forsvar for den internasjonale verdensorden, krever det en situasjonsforståelse om at dette også skjer på vårt eget kontinent, og ikke er en øvelse som bare er forbeholdt Kina.

Mens internasjonale menneskerettigheter er under angrep, blir deres universalitet utfordret. Mektige autokrater omtaler nå Menneskerettighetserklæringen som et «vestlig dokument», mens deres forsøk på å etablere en autoritær variant av internasjonal lov som er ment å beskytte regjeringer som bryter fundamentale rettigheter og friheter, er i full sving.⁴¹

I samme landskap blir institusjonene som er opprettet for å beskytte folkeretten og menneskerettighetene, forsøkt omdefinert. Jeg har selv sittet i Europarådet og behandlet forslag fra enkeltland om å «forby fake news». Det kunne høres praktisk ut, men når innholdet i forslaget ville vært å forby «bad news» eller kritisk dekning av makthavere, skaper det problemer i stede for å løse dem. Politikere fra Norge har tverrpolitisk ytret bekymring for at internasjonale konvensjoner ikke kan åpnes til drøfting for det de mener ville være en forbedring, ettersom man da ville risikere at de ville bli endret og svekket. Det multilaterale systemet blir brukt til å fylle det med nytt innhold, og de etablerte verdiene systemet bygger på, er flere steder i opposisjon. Som drøftet i Stortingsmelding st.27 (2018-2019) om Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid, er Norske interesser, som demokrati og overholdelse av menneskerettigheter, utfordret gjennom det multilaterale systemet når det brukes for å legitimere maktmisbruk.

På samme måte som at politikk må oppleves som en relevant problemløser nasjonalt, må det gjøre det internasjonalt. Det er viktig å skille mellom politisk, strategisk desinformasjon og legitime spørsmål fra et elektorat. De som sitter i internasjonale fora, har et ansvar for å ta opp kritikk og imøtekomme bekymringer.

Feiler institusjonene i dette, og i å være forutsigbare, troverdige og rettferdige, svekker det innbyggernes tillit. Problemet kommer når folk opplever at de har problemer som ikke blir løst med eksisterende strukturer og organisasjoner. I den internasjonale samtalen, særlig i land der utenrikspolitikk i større grad er innenrikspolitikk, skapes det flere steder et inntrykk av at multilateralisme står i motsetning til nasjonale politiske utfordringer eller verdier. Internasjonale fellesskapsløsninger fremstilles noen steder som noe som påtvinges nasjonalstatene. I tilfeller der land har forpliktet seg til samarbeid under felles regelverk, blir ikke den fortellingen alltid riktig. Det kan redusere oppslutningen til organisasjoner som er til for å beskytte folks rettigheter, til fordel for nasjonale politikere som ønsker å bygge dem ned.

Det krever en skarpere situasjonsforståelse av hvordan kampen for å omdefinere internasjonale regler og rettigheter foregår. Når autokrater koordinerer sin stemmegivning i internasjonale organer med en illiberal agenda, må diplomatiet overfor de land som ikke er i dyp autokratisering, eskalere. Erkjennelsen av at liberale demokratier i verden er i absolutt mindretall må bli sterkere.

Makthavere som bruker sin tilstedeværelse internasjonalt for å tjene en nasjonal illiberal agenda, er slik sett en trussel mot det internasjonale liberale demokratiet.

Valgpåvirkning

Om det avholdes valg eller ikke er den minst presise måten å måle demokrati på. Ikke alle land som avholder valg, er demokratier. Ser man på demokrati som tilgang til valg, vil Russland være et demokrati. Det er det ikke.

Det er ikke nok å avholde valg, valgene må være reelle instrumenter for å bytte ut politikere man ikke har tillit til, og de må være frie og rettferdige. For at et valg skal kunne betegnes som *fritt*, må det gjennomføres uten juks eller trusler i noen form mot elektoratet, og et valg er *rettferdig*, hvis opposisjonspartiene kan drive valgkamp på likefot, med fri presse.⁴²

Selv om det å gjennomføre valg ikke er ensbetydende med å være et demokrati, er frie og rettferdige valg en av forutsetningene for demokrati. Internasjonale valgobservatører bruker en metodikk som ikke tar opp i seg immaterielle former for valgpåvirkning. De skiller mellom frie og ufrie valg gjennom å studere gjennomføring av tellingen, mulighetene til representasjon, grad av presse- og organisasjonsfrihet, retten til å bli valgt og grad av partifinansiering⁴³. Arbeidsverktøyet begrenser seg i stor grad til å kunne observere nasjonale aktørers påvirkning av valg. De er godt egnet til å fange opp tradisjonelt valgjuks av en sittende regjering som ikke ønsker å tape valg. De er derimot ikke godt egnet til å fange opp eksterne aktørers ønske om å påvirke et valgresultat. Valgobservatørenes metoder måler heller ikke om noen setter velgerne aktivt opp mot hverandre, målbevisst skaper polarisering, sprer løgner eller gjør engasjement i enkeltsaker større enn de er ved hjelp av boosting

i sosiale medier. Det kan gjøre at sentrale måter å påvirke valg på ikke fanges opp, slik at ufrie og urettferdige valg kan bli klassifisert som det motsatte.

I frie og rettferdige valg må det finnes ytrings- og pressefrihet. Hvordan denne friheten forvaltes viser igjen hvorfor valg er et utilstrekkelig mål på demokrati. Den frie og åpne diskusjonen mellom oss foregår i stor grad på digitale plattformer som er eid av noen og kan manipuleres av andre. Med en forretningsmodell der eier av plattformen ikke er ansvarlig for innholdet i annonser, men tilbyr innsikt i målgrupper de er effektive overfor, er det uunngåelig. Ekstern påvirkning av valg er blitt en vare.

Israelske Tal Hanans «Team Jorge» påstår eksempelvis å ha manipulert 30 valg verden over.⁴⁴ De er ikke alene. Fremmede staters manipulering av sosiale medier for å øke konfliktnivået i samfunnet påvirket det amerikanske valget i 2016.⁴⁵ Det betyr ikke at tiden for valg som instrument for å gi eller frata politikere mandat til å styre er forbi.

Det betyr at mangel på situasjonsforståelse for digital valgpåvirkning og politikens maktesløshet overfor private selskaper som eier det digitale ytringsrommet, kan være en trussel mot det liberale demokratiet.

Politisk styrt polarisering og propaganda

En ting som synes enda mer foruroligende, er at når visse uvelkommende faktuelle sannheter tolereres i frie land, blir de ofte bevisst eller ubevisst, forvandlet til meninger – som om det faktum at Tyskland støttet Hitler, eller at Frankrike bukket under for tyske tropper i 1940, eller hva som var Vatikanets politikk under 2. verdenskrig, ikke var historiske kjensgjerninger, men en meningssak.

– Hannah Arendt, Sannhet og politikk, 1967.

Propaganda

Moldovas representant på den nevnte sikkerhetskonferansen i München var helt tydelig: «Propaganda og desinformasjon er de største truslene mot vårt demokrati». Hun hadde ett hovedbudskap: vi klarer ikke stå imot fake news fra Russland. Ifølge Fake News Spotter Veridicia er landet ikke bare utsatt for enkeltstående falske nyhetssaker, men også etablering av falske narrativer om krigen, der Moldova blant annet blir fremstilt som transittland for Natos krig mot Russland. I en situasjon med desinformasjon blandet med hybridkrig med en energipris som har doblet seg syv ganger som våpen, er propaganda effektivt.⁴⁶

Dette angår ikke bare Moldova, og avsender er ikke alltid Russland. Organisert løgn har blitt et våpen. Norsk etterretning omtaler russisk teppebombing av medier med ulike teorier og påstander om en sak som et verktøy for påvirkning for å utkonkurrere sannhet.⁴⁷

Propaganda er ikke en trussel mot det liberale demokratiet bare fordi det er uetisk. Det er en trussel fordi det virker. Statlig styrt desinformasjon har økt drastisk de siste årene.⁴⁸ Når stater, som Polen og Ungarn, fremholder argumentasjon som at vårt folk kjempet mot Russland og Tyskland i to verdenskriger, og vi styrer oss selv, er det ikke en stemme fra folket som snakker. Det er makthavende politikere som drar et skille mellom stolthet for historien, land, kultur og levemåte

og rettsstatsprinsipper og en regelstyrt verdensorden. Det gjør de, fordi de har alt å tjene på å male et fiendebilde av eksempelvis EU, som forventer at medlemslandene følger lovene som medlemslandene har forpliktet seg til, og Europarådet, som forventer at medlemsland følger menneskerettighetene. Propagandaens motivasjon er å etablere et narrativ som tjener makthaveren. Det er noe annet enn å besitte en legitim motstand mot medlemskap i EU.

Fravær av godt styresett for vekst og fordeling som påvirker den enkeltes økonomiske situasjon handler ofte om innenrikspolitikk. Derfor er det avgjørende å vende skylden for situasjonen utover. Da er propaganda og desinformasjon nyttige virkemidler.

Polen er et godt eksempel på hvordan liberalisme, her forstått som promotering av modernitet og vestlighet, har blitt rammet inn som moralsk tilbakeslag, konsumentdrevet tankegang og negativt forstått pluralisme og multikulturalisme. Gjennom å skape et motsetningsforhold mellom menneskerettigheter og nasjonal kultur, blir de gjort til politiske argumenter. Den polske utdanningsministeren Ryszard Legutko har eksempelvis skrevet bøkene *The Demon in Democracy* og *What is Wrong with Liberalism*, hvor han argumenterer for at makt har lekket fra valgte organer til domstoler, transnasjonale organisasjoner, byråkrati og andre institusjoner uten regulativ makt.⁴⁹

Denne typen retorikk brukes også effektivt for å hindre påvirkning fra press for demokrati utenfra. Folk har ikke bare stor sannsynlighet for å samle seg rundt en nasjonal leder i en opplevd krise, de er også mer tilbøyelige til å hegne om en politisk retning som de i utgangspunktet var negative til, dersom den ytre trusselen oppleves farlig nok.⁵⁰

Regjeringer som er utsatt for eksternt press må skape et inntrykk av at presset påvirker hele befolkningen negativt, og på den måten mobilisere nasjonal motstand på tvers av partitilhørighet, samtidig som det må rammes inn som illegitimt.⁵¹ Eksempler på dette kan man finne i kommunikasjon fra PiS, der de har sammenliknet EUs forsøk på påvirkning med hva Tyskland gjorde mot Polen under andre verdenskrig.⁵²

Til slutt hjelper det lite å si at det ikke stemmer. Når sannhet blir argumentasjon, mister den sin verdi. Demokrati og regelbasert verdensorden står ikke i veien for kultur, historier eller verdier. Vår egen grunnlov er på mange måter et godt eksempel på det. I §2 beskriver den hvilke verdier som råder i kongeriket, samtidig som den forplikter seg til demokratiet: *Verdigrunnlaget forblir vår kristne og humanistiske arv. Denne Grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene.*

Etablering av narrativ for å destabilisere kan også bli gjort overfor et land utenfra. Gjerne fra et autokrati overfor et demokrati. Fake news er på mange måter gårsdagens måte å reetablere narrativ og propaganda. Å forsterke motsetninger som allerede finnes og skape mistenkeliggjøring i et samfunn blir brukt som et skult våpen kontinuerlig. Derfor er det vanskelig å se og vanskelig å agere mot. Dersom man ikke besitter situasjonsforståelse om hvordan dette foregår, kan det svekke det liberale demokratiet.

Polarisering

Polarisering er på mange måter propagandaens motivasjon. Det må ikke forveksles med motstridende politiske interesser eller uenighet i debatt. I et samfunn vil det alltid være legitime interessemotsetninger. På samme måte må ikke udemokratisk populisme forveksles med legitim folkelig mobilisering eller bruk av retorikk som er fengende eller populær. En populær populist kan være en nødvendig bidragsyter i politisk debatt. Å åpne politisk debatt for flere, få den til å angå flere og adressere motsetninger, er viktig politisk virksomhet. Populisme forstått som folkelig mobilisering er å utvide demokratiet. Overbudspolitikker eller urealistiske løsninger er heller ikke det som bør betegnes som populisme i farlig forstand, selv om det er å føre velgerne bak lyset.

Problemet er den populismen som fører til politisk styrt polarisering. Den populismen som skiller mellom gode og dårlige borgere. Den som ikke tillater motstand, gjennom å si at ens egen mening er den eneste legitime, fordi den er folkets vilje. Den populismen som gjør meningsmotstand til forræderi. Antidemokratisk populisme bør forstås som et politisk verktøy for å skape motsetninger eller fiendebilder som ikke finnes, for å tjene sin egen oppslutning. Det er et virkemiddel for strategisk styrt polarisering som verktøy for å destabilisere politisk debatt og vinne oppslutning som autokrat. En av grunnene til at demokratisk anlagte politikere ikke evner å stå imot antidemokratisk populisme, er at de bruker det samme begrepet som motargument i møte med en mer populær meningsmotstander.

Propaganda, polarisering og antidemokratisk populisme er en trussel mot det liberale demokratiet, fordi det er verktøy for demokratisk tilbakegang. Samtidig som polariseringen i samfunnet har økt i de fem raskest autokratiserte landene, har de falt på indeksen over liberale demokratier⁵³. Ved høy polarisering er befolkningen mer tilbøyelig til å forlate demokratiske prinsipper for at deres syn skal vinne frem.⁵⁴ Det øker også muligheten for politikere med anti-pluralistisk agenda til å vinne valg.⁵⁵

Derfor kan polarisering være en trussel mot det liberale demokratiet.

Oppsummering

Dersom målet er å beholde en regelbasert verdensorden basert på rettsstat og demokratiske prinsipper, må de landene som ser på seg selv som forsvarere av systemet, ha en omforent situasjonsforståelse. Landene må ha en felles forståelse av hva som truer den og hva truslene krever av dem selv.

Når toneangivende land sier at krigen i Ukraina handler om rettsstatsprinsipper og om å stå opp for dem, må de gjøre nettopp det. Også når det krever mer av dem enn våpenleveranser. For hver gang fordømmelse er sterkere enn handling, for ikke å snakke om måloppnåelse, flyttes vekten fra liberalt til autoritært. Kampen mellom autokrati og demokrati står ikke bare ved Ukrainas suverenitet. Den står ikke bare mellom Kina og USA. Den langsomme krigen står om felles spilleregler, rettsstat og verdensorden. På vårt kontinent.

Det naturlige for politikken har alltid vært fremskritt. Nå er den internasjonale politikens viktigste oppgave å kjempe for det bestående.

Da må institusjonene bli satt bedre i stand til å forsvare seg selv uten å bli diktert av diktatorer. Da må rettsstaten forsvares, også når den kontrollerer makt hos demokratisk anlagte politikere. Og også når den trues hos nære allierte.

Da må politikk være et representativt sted, der folk opplever at problemene de har, kan finne sin løsning. Internasjonale organisasjoner må lage en fornyet fortelling om hvorfor de er til, utover å bestå.

Da må situasjonsforståelsen om valgpåvirkning være like høy hos dem som ønsker frie og rettferdige valg, som hos dem som vil påvirke dem.

Da må sannhet finnes.

Som Kamala Harris avsluttet sin tale på sikkerhetskonferansen i München:

Colleagues, I do believe we all know when future generations look back at this moment, they will see that we understood the task before us and rose to the occasion.

Det er helt sant. Og det forplikter. Også Kamala Harris.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjonsforfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på civita@civita.no.

Kilder

About Hungary (2019, Juli 27). Prime Minister Viktor Orbán's speech at the 30th Bálványos Summer Open University and Student Camp. Lest 17. februar 2023. <https://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/prime-minister-viktor-orbans-speech-at-the-30th-balvanyos-summer-open-university-and-student-camp>

Bermeo, Nancy. 2016. «On Democratic Backsliding. » *Journal of democracy*, 5–19.

Blokker, Paul. 2019. «Populist Counter-Constitutionalism, Conservatism, and Legal Fundamentalism. » *European Constitutional Law Review*, 3. utg.: 519–543.

Brookings (2018). Tedd Piccone. Chinas Long game at human rights at the united nations.

https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2018/09/FP_20181009_china_human_rights.pdf

Court of Justice of the European Union (2021). The disciplinary regime for judges in Poland is not compatible with EU law. Lest 3. februar 2023.

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-07/cp210130en.pdf>

Castillo-Ortiz, Pablo. 2019. «The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe. » *European Constitutional Law Review*, 1. utg.: 48–72.

- CBOS. 2021, mai. Democracy in Poland. Lest 14. februar 2023. https://www.cbos.pl/EN/publications/reports/2021/057_21.pdf
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (2020). Democracy Ranking Index. Lest 2. februar 2023. <https://www.democracymatrix.com/ranking>
- Doxey, Margaret. 1983. «International Sanctions in Theory and Practice. » *Case Western Reserve Journal of International Law*, 273–288
- Europaparlamentet (2019). Europæiske Valgresultater 2019. Lest 17. februar 2023.02.27 <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/da/valgdeltagelse/>
- European Commission. 2014, 11. mars. A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Lest 12. februar 2023. [ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en)
- European Commission. 2020, 8. juli. Speech by Věra Kourková on “Equipping Europe with better tools to defend the rule of law and democratic values. Lest 13. februar 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1313
- European Commission. 2020, 30. september. 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland. Lest 2. februar 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0320>
- European Commission 2019, 4. april. Rule of Law Toolbox. Lest 11. februar 2023. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf
- Etterretningstjenesten (2023). FOKUS. Lest 26. februar 2023. <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innhold/Rusland>
- Foa, Roberto Stefan og Yascha Mounk. 2017. «The Signs of Deconsolidation. » *Journal of Democracy*, 1. utg.: 5–13.
- Ginsburg, Aziz Huq og Tom. 2018. «How to lose a constitutional democracy. » *UCLA Law Review*, 65–95.
- Graham, M. H. & Svobik, M. W. 2020. Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States. *American Political Science Review*
- Hanley, Sean og Milada Anna Vachudova. 2008. «Understanding the illiberal turn: democratic backsliding in the Czech Republic. » *East European Politics*, 18. juli, 3. utg.: 276–296
- Institutt for Samfunnsforskning (2020). Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Lest 27. februar 2023.02.27 <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2652187/Politisk%20tillit%2c%20lokaldemokrati%20og%20legitimitet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- International Institute for democracy and electoral assistance. 2002. International Electoral Assistance. Guidelines for reviewing the legal framework of elections. Lest 21. februar 2023. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-electoral-standards-guidelines-for-reviewing-the-legal-framework-of-elections.pdf>
- Kelemen, Daniel R. og Laurent Pech. 2019. «The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland. » *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21. utg.: 5974.
- Kim Lane Scheppele, Dimitry Vladimirovich Kochenov og Barbera Grabowska-Moroz. 2020. «EU Values Are Law, after all: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. » *Yearbook of European Law*, 39. utg.: 3–121.
- Krygier, Martin. 2019. «The Challenges of Institutionalization: Post-Communist
- Levitsky, Steven og Lucan A. Way. 2019. *Competitive Authoritarianism*. New York: Cambridge Press.
- ‘Transitions’, Populism, and the Rule of Law. » *European Constitutional Law Review*, 15. utg.: 544–573
- Lektizan, David og Mark Souva. 2007. «An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success. » *Journal of Conflict Resolution*, December 6. utg.: 848–871

- Matczak, Marcin. 2020. «The Clash of Powers in Poland`s Rule of Law Crisis: Tools of Attack and Self-Defense. » *Hauge Journal on The Rule of Law*, 19. august: 421–450.
- Pawlas, Iwona. 2014. «THE FIRST DECADE IN THE EUROPEAN UNION: POLAND - STRENGTHS AND WEAKNESSES OF THE ECONOMY, EFFECTS OF INTEGRATION WITH THE EU STRUCTURES. » *Advances in Management and Applied Economics*, 39–49
- Polish Political Science Yearbook. 2016. «Lech Walsa. » *Polish Political Science Yearbook*, 157–165
- Politico (2021). Poland hit with record €1M daily fine in EU rule-of-law dispute. Lest 19. februar 2023. <https://www.politico.eu/article/poland-record-1-million-euros-daily-fine-eu-rule-of-law-dispute/>
- Politico (2023). Israelis Fear Their Democracy Is Crumbling – and the U.S Isn` t Coming to Help. Lest 20. februar 2023. <https://www.politico.com/news/magazine/2023/02/16/israel-democracy-protests-us-00083057>
- Poll of Polls (2023). Kommunestyrevalg Hele Landet 2023. Lest 12. februar 2023 <http://www.pollofpolls.no/?cmd=Kommunestyre>
- Securityconference.org (2023). Transatlantic TO DO list. Lest 20. februar 2023. <https://securityconference.org/transatlantic-to-do-list/>
- Securityconference.org (2023). Universell-out. Lest 20. februar 20223. <https://securityconference.org/publikationen/munich-security-report-2023/human-rights/>
- Scheppele, Kim Lane. 2016. «Enforcing the Basic Principles of EU Law Trough Systemic Infringement Procedures. » I *Reinforce Rule of Law Oversight in the European Union*, av Carlos Closa og Dimitry Kochenov, 105–132. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2018. «Autocratic Legalism. » *The University of Chicago Law Review*, mars, 2. utg.: 545583.
- Schlipphak, Bernd og Oliver Treib. 2016. «Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding. » *Journal of European Public Policy*, 14 september, 3. utg.: 352–365
- Somer, M., et al. 2021. Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies. *Democratization* 28(5).
- Statistisk Sentralbyrå (2019). Valgdeltagelse 2019. Lest 25. februar 2023. <https://www.ssb.no/valg/statistikker/valgdeltakelse/hvert-4-aar/2019-11-06>
- Svolik, M. W. 2019. Polarization versus Democracy. *Journal of Democracy* 30(3)
- The Guardian (2023). Revealed Disinformation team Jorge claim meddling elections. Lest 13. februar 2023. <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/15/revealed-disinformation-team-jorge-claim-meddling-elections-tal-hanan>
- The White House (2023). Remarks by Vice President Harris at the Munich Security Conference. Lest 19. februar 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/02/18/remarks-by-vice-president-harris-at-the-munich-security-conference-2/>
- V-dem Institute. 2022. *Democracy Report 2022*. Gøteborg: V-Dem
- Veridica. 2022. The Republic of Moldova 2022: Top FAKE NEWS & DISINFORMATION. Lest 18.februar 2023. <https://www.veridica.ro/en/analyses/the-republic-of-moldova-2022-top-fake-news-disinformation-debunked-by-veridica>
- Zamecki, Lukas og Viktor Glied. 2020. «ARTICLE 7 PROCESS AND DEMOCRATIC BACKSLIDING OF HUNGARY AND POLAND. DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW.» *Online Journal Modelling the New Europe*, December: 57–85

Sluttnoter

- 1 <https://www.democracymatrix.com/ranking>
- 2 Huq og Ginsburg 2018, 87. Min oversettelse
- 3 About Hungary 2019
- 4 https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf
- 5 https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf
- 6 Bermeo 2016, 6. Min oversettelse
- 7 Hanley og Vachudova 2008, 279
- 8 Castillo- Ortiz 2019, 68
- 9 Matczak 2020, 428
- 10 Krygier 2019, 564
- 11 Polish Political Science Yearbook 2016
- 12 Foa og Mounk 2017, 11
- 13 Pawlas 2014, 42
- 14 CBOS 2021
- 15 Politico 2015
- 16 Zamecki 2020, 59
- 17 https://www.cbos.pl/EN/publications/reports/2021/057_21.pdf
- 18 Scheppele 2018
- 19 <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2652187/Politisk%20tillit%2c%20lokaldemokrati%20og%20legitimitet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 20 <https://www.ssb.no/valg/statistikker/valgdeltakelse/hvert-4-aar/2019-11-06>
- 21 <http://www.pollofpolls.no/?cmd=Kommunestyre>
- 22 <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/da/valgdeltagelse/>
- 23 European Commission 2019
- 24 Scheppele, Kochenov og Grabowska-Moroz 2020, 3
- 25 European Commission 2020a
- 26 Kelemen og Pech 2019, 69
- 27 European Commission 2014a. Min oversettelse
- 28 European Commission 2020. Min oversettelse
- 29 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-07/cp210130en.pdf>
- 30 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210192en.pdf>
- 31 <https://www.politico.eu/article/poland-record-1-million-euros-daily-fine-eu-rule-of-law-dispute/>
- 32 (Doxey 1983, 287).
- 33 (Lektizan og Souva 2007, 848).
- 34 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/02/18/remarks-by-vice-president-harris-at-the-munich-security-conference-2/>
- 35 Min oversettelse
- 36 Min oversettelse
- 37 <https://www.politico.com/news/magazine/2023/02/16/israel-democracy-protests-us-00083057>
- 38 <https://securityconference.org/transatlantic-to-do-list/>
- 39 Min oversettelse

- 40 Piccone, "China's Long Game on Human Rights at the United Nations," 9–10.
- 41 <https://securityconference.org/publikationen/munich-security-report-2023/human-rights/#fn-anchor-9>. Min oversettelse. Se også Tanner Larkin, "How China Is Rewriting the Norms of Human Rights," Lawfare, May 9, 2022, <https://perma.cc/S7ZH-SJ2X>.
- Tom Ginsburg, "Authoritarian International Law?," *American Journal of International Law* 114:2 (2020), 221–260, <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.3>.
- 42 Levitsky og Way, 2019, s. 7
- 43 <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-electoral-standards-guidelines-for-reviewing-the-legal-framework-of-elections.pdf>
- 44 <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/15/revealed-disinformation-team-jorge-claim-meddling-elections-tal-hanan>
- 45 <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innhold/Rusland>
- 46 <https://www.veridica.ro/en/analyses/the-republic-of-moldova-2022-top-fake-news-disinformation-debunked-by-veridica>
- 47 <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innhold/Rusland>
- 48 https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf
- 49 Blokker 2019, 532
- 50 Schlipphak og Treib 2016, 354
- 51 Schlipphak og Treib 2016, 360
- 52 Schlipphak og Treib 2016, 361
- 53 https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf
- 54 Svolik, M. W. 2019. Polarization versus Democracy. *Journal of Democracy* 30(3); Graham, M. H. & Svolik, M. W. 2020. Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States. *American Political Science Review* 114(2).
- 55 Somer, M., et al. 2021. Pernicious Polarization, Autocratization and Opposition Strategies. *Democratization* 28(5).