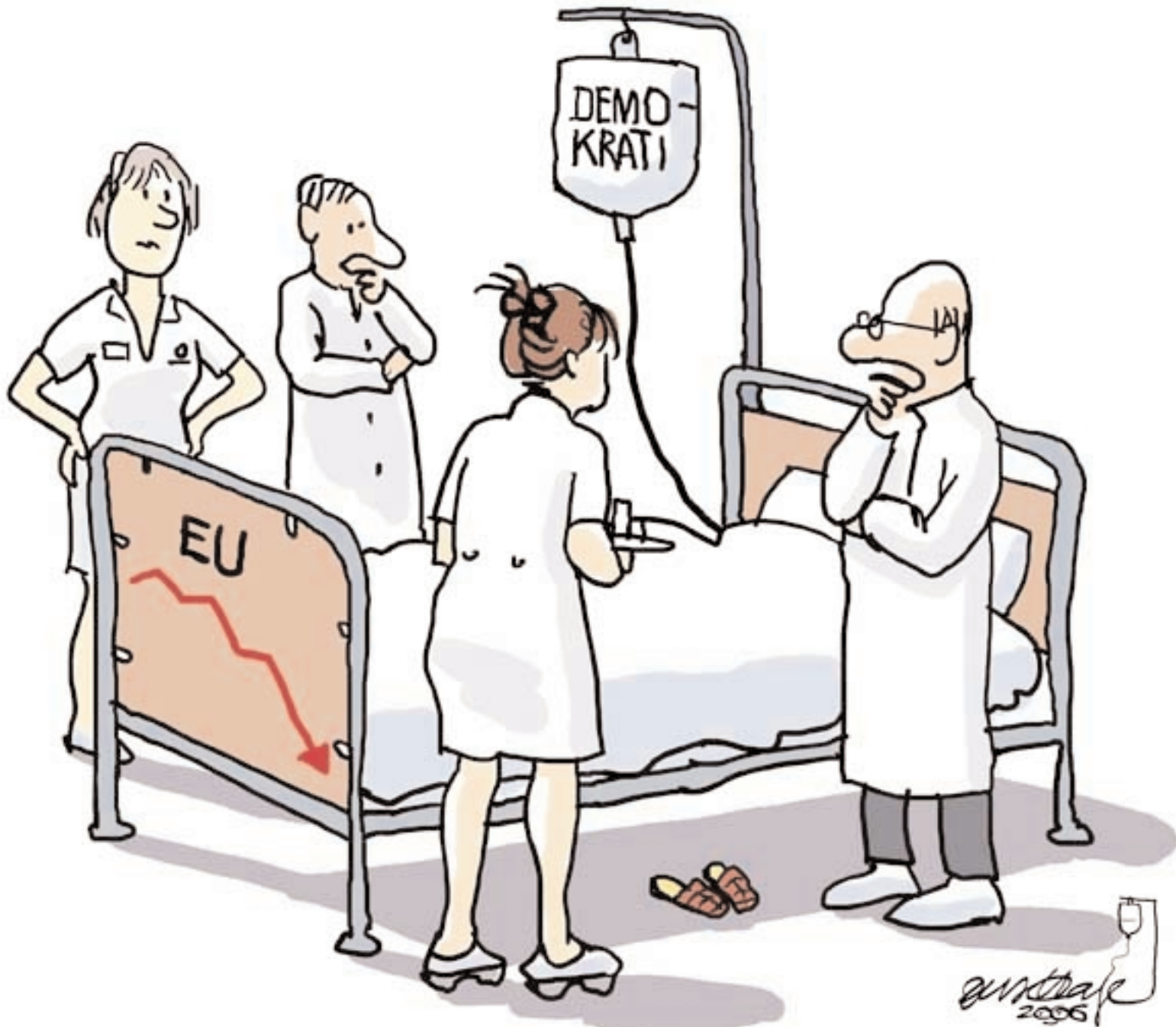


KRONISK SYG? – EU, BORGERNE OG DEMOKRATIET

AF CAROLINE GRØN,
ANNA DE KLAUMAN
OG ANNE METTE VESTERGAARD



KRONISK SYG? – EU, BORGERNE OG DEMOKRATIET

AF CAROLINE GRØN,
ANNA DE KLAUMAN
OG ANNE METTE VESTERGAARD

Det europæiske demokrati har det ikke for godt. Det er mange politikere og borgere enige om. En stor del af EU-borgerne føler, at der er for langt til Bruxelles, og de identificerer sig ikke med EU. Spørgsmålet er, hvordan EU's demokrati kan komme i bedre form. Hvilken medicin skal der ordineres? Skal der satses på flere hormoner til EU's eneste direkte folkevalgte organ, Europa-Parlamentet? Skal de nationale parlamenter og regeringerne, som er tættest på borgerne, have mere indflydelse? Skal patienten have en blandingsmedicin? Eller skal alternativ medicin, i form af deltagelsesdemokrati, tages i brug?

I gennemsnit stemte kun 45,7 procent af borgerne ved det seneste valg til Europa-Parlamentet¹. Det er blot et af en række klare tegn til politikere og embedsmænd om, at borgerne ikke er så engagerede i EU, som de kunne ønske sig. Politikerne har ellers gennem de seneste år arbejdet intenst på at bringe EU og borgerne tættere på hinanden. Det var blandt andet et af formålene med det forslag til en ny forfatningstraktat, som EU's stats- og regeringschefer efter lange forhandlinger underskrev den 29. oktober 2004. Konventet om Europas Fremtid, som begyndte arbejdet på traktaten i 2002, skulle blandt andet forsøge at svare på spørgsmålet "Hvordan kommer EU tættere på borgerne?". EU's regeringsledere håbede – og troede måske også – at den nye forfatningstraktat var svaret på det spørgsmål. Men et flertal af vælgerne i Frankrig og Holland stemte nej til traktaten, hvilket var et klart signal om, at problemerne endnu ikke var løst.

Spørgsmålet om borgerne og EU kom allerede på politikernes dagsorden, da den danske befolkning stemte nej til Maastricht-traktaten i 1992. Kort efter stemte den franske befolkning knebent ja, men også det vakte bekymring, fordi den franske opbakning til samarbejdet var blevet taget for givet. Da irerne i 2001 stemte nej til Nice-traktaten, blev det for alvor slået fast, at spørgsmålet om borgernes utilfredshed med EU var kommet for at blive.

I den seneste tids debat om EU og borgerne er mindst tre diagnoser blevet stillet, når talen falder på EU's manglende popularitet:

- Nogle mener, at EU kun kan bringes tættere på borgerne, hvis EU bliver bedre til at levere konkrete svar på borgernes bekymringer. Borgerne er ligeglade med lovgivningspro-

Når demokratiet i EU er til diskussion, bruges ordet legitimitet ofte. Legitimitet kan defineres som den grad af accept, beslutninger fra et politisk system har. Hvis vi accepterer de love, der bliver vedtaget i Folketinget, også selvom vi ikke er enige, kan man sige, at det danske politiske system er legitimt. Hvis vi derimod ikke mener, at det er rimeligt, at politikerne på Christiansborg laver regler, som vi skal overholde, kan man sige, at vi ikke har et legitimt system.

BOKS A: HVAD ER LEGITIMITET?

Man taler om demokratisk legitimitet. Det skyldes, at en af måderne, man kan sikre, at et politisk system er legitimt, er gennem demokrati. Borgerne føler, at de har indflydelse på de beslutninger, der træffes, og at de bliver repræsenteret. Man kan godt forestille sig legitime stater, der ikke er demokratier, f.eks. kan legitimitet skabes igennem traditioner, men det vil nok være svært i vores del af verden i dag. Derfor bruger vi tit demokrati og legitimitet som synonymmer, selvom det ikke nødvendigvis er det samme.

En anden måde at forbedre et politisk systems legitimitet på er ved at sikre sig, at det leverer noget, som borgerne faktisk har brug for. Et politisk system kan være nok så demokratisk indrettet, men hvis det ikke kan træffe beslutninger, borgerne synes er nyttige, vil det miste sin legitimitet. At forbedre EU's legitimitet handler altså ikke kun om, hvilke institutioner der har hvilke beføjelser, men også om, hvorvidt der er politisk vilje til at indgå aftaler om konkret politik.

KILDE: PER MÅNSON: "MAX WEBER". I: ANDERSEN, HEINE OG LARS BO KASPERSEN (RED.): "KLASSISK OG MODERNE SAMFUNDSTEORI." HANS REITZELS FORLAG, 1998. HER FINDES EN DANSK UDLÆGNING AF WEBERS KLASSISKE LEGITIMITETSTYPOLOGI. ORIGINALVÆRKET ER: MAX WEBER: "ECONOMY AND SOCIETY". 3 VOLS. TOTOWA N.J.: BEDMINSTER PRESS, 1968.

cedurer og institutioner; de vil have fast arbejde og økonomisk tryghed. EU skal øge sin legitimitet ved at levere varen (se boks A).

- Andre mener, at EU allerede leverer masser af konkrete svar. Men EU skal blive bedre til at fortælle borgerne om det. Den enkelte borger skal vide, at det, EU laver, har betydning i hverdagen. EU skal blive bedre til at kommunikere.
- En tredje gruppe mener, at det er EU's dårlige demokratiske tilstand, der er årsagen til den manglende popularitet i befolkningerne. Ifølge en Eurobarometer-meningsmåling, som EU-Kommissionen foretog i 2005, er kun 49 procent af borgerne i EU tilfredse med demokratiet i EU – blandt danskerne er 60 procent tilfredse. Til sammen-

ligning er 53 procent af alle borgerne i EU tilfredse med deres nationale demokrati, og den absolutte højdespringer er Danmark, hvor 92 procent af borgerne er tilfredse med det nationale demokrati².

Kort sagt kan tre diagnoser stilles: EU leverer ikke varen, EU fortæller ikke, når den rent faktisk leverer varen, og det, der leveres, er ikke vedtaget på demokratisk vis. Denne tekst beskæftiger sig primært med den sidstnævnte årsag til EU's upopularitet – EU's demokratiske tilstand. Hensigten er at se nærmere på nogle af de dilemmaer, politikerne står over for, når de skal forsøge at kurere patienten. Afslutningsvis vil der dog også kort blive set på, hvad kommunikationen til borgerne betyder for demokratiet i EU. (Se boks B).

HVILKEN SLAGS MEDICIN – BORGERNE ELLER STATERNE?

“Vi må have en detaljeret diskussion om, hvordan man får involveret Europas folk. Afstanden er blevet for stor fra systemet til manden på gaden”. Sådan sagde statsminister Anders Fogh Rasmussen ifølge Berlingske Tidende den 17. juni 2005. Og EU's kommissær for presse og kommunikation, Margot Wallström, er enig. “Det europæiske projekt kan kun overleve, hvis borgerne føler, at det er deres projekt”, udtalte hun i en artikel på EUobserver den 2. februar 2006. Men hvad kan EU så gøre for at sikre, at borgerne føler, at EU er deres projekt?

I demokratiske nationalstater gælder princippet: én borger, én stemme. I Danmark kan alle mennesker over 18 år stemme til Folketinget, og alle stemmer er lige meget værd. Når nationalstater samarbejder i internationale organisationer, gælder derimod princippet ét land, én stemme. Det er f.eks. hovedreglen i internationale organisationer som FN.

EU er hverken en nationalstat eller en international organisation. Den tidligere kommissionsformand Jacques Delors kaldte EU for en “UPO”, et uidentificerbart politisk objekt. Det betyder, at EU på nogle områder minder om en nationalstat og på andre områder om en international organisation. Det er også tilfældet, når vi kigger på de demokratiske spilleregler.

Som borgere bliver vi repræsenteret i EU på to måder: direkte og indirekte. For det første bliver vi repræsenteret – som i nationalstaterne – *direkte* via de politikere, vi stemmer ind i Europa-Parlamentet (se boks C og figur 1). For det andet bliver vi – som i internationale organisationer – *indirekte* repræsenteret via de politikere, vi stemmer ind i Folketinget, og som giver de danske ministre et mandat, når de rejser til Bruxelles for at forhandle med de andre EU-landes ministre. Når vi repræsenteres indirekte, er det staterne, der tæller, og når vi repræsenteres direkte, er det princippet om én borger, én stemme, der tæller. Hvad der er mest demokratisk, er der langt fra enighed om – det afhænger bl.a. af, i hvilken retning man ønsker, at EU skal bevæge sig. Styrkes det direkte demokrati, går EU i retning af en stat. Styrkes det indirekte demokrati, går EU i retning af en traditionel international organisation.

Debatten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet viser, at der allerede i 1970'erne langt fra var enighed om, i hvilken retning EU skulle bevæge sig. Europa-Parlamentets forløber, Forsamlingen, blev oprettet i begyndelsen af 1950'erne, men først i 1979 blev det første direkte valg gennemført. Indtil da kom medlemmerne fra de nationale parlamenter. Modstanderne af direkte valg frygtede, at EU ville blive me-

BOKS B:

BORGERNES DAGSORDEN

To ud af de fem spørgsmål, Folketinget har stillet som led i den danske debat om EU's fremtid, kaldet Borgernes Dagsorden, handler om EU, borgerne og demokratiet:

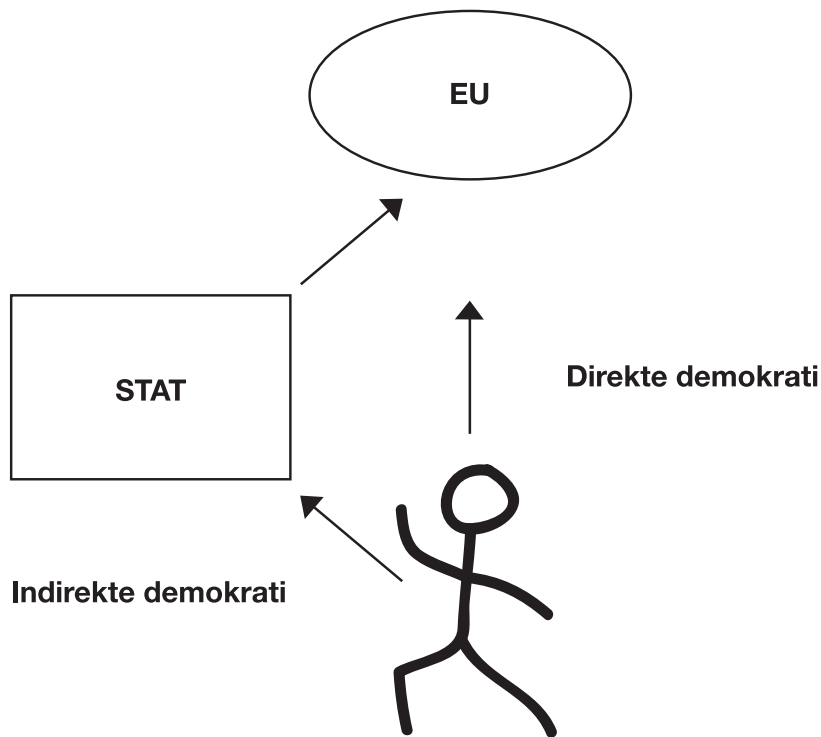
- Hvordan skal debatten om Europas fremtid og en eventuel ny traktat organiseres for at sikre bredde, dybde og legitimitet?
- Hvordan styrker vi borgerdeltagelsen i EU?

BOKS C:

FORFATNINGS- TRAKTATEN OM DIREKTE OG INDIKRETE DEMOKRATI

I Traktaten om en Forfatning for Europa optræder både direkte og indirekte demokrati:

- “Unionens funktionsmåde bygger på det repræsentative demokrati” (art. I-46, stk. 1)
- “Borgerne repræsenteres direkte på EU-plan i Europa-Parlamentet” (art. I-46, stk. 2)



FIGUR 1

re overnational (se boks D) og udvikle sig til en rigtig stat. I et direkte valgt parlament gælder netop princippet om én borger, én stemme, som også gør sig gældende i en nationalstat. Tilhængerne argumenterede for, at direkte valg ville gøre EU mere demokratisk, fordi EU-lovgivning i højere grad ville blive vedtaget af et direkte demokratisk organ.

DELTAGELSESDEMOKRATI OG REPRÆSENTATIVT DEMOKRATI

Når vi i denne tekst taler om demokrati, er både den direkte og den indirekte form for demokrati eksempler på repræsentativt demokrati. Dette er vigtigt at præcisere, fordi man tit skelner mellem deltagelsesdemokrati og repræsentativt demokrati. I det gamle Athen, 800 til 500 år før vor tidsregning, mødtes alle borgere og diskuterede deres fælles anliggender. Det kaldes ofte deltagelsesdemokrati. Hver borger møder op og repræsenterer sig selv. I stedet for at mødes på torvet vælger vi i dag nogle mennesker til at repræsentere os. Det kaldes repræsentativt demokrati.

Der er argumenter for, at både det direkte og det repræsentative demokrati er det mest demokratiske. Tilhængerne af deltagelsesdemokrati vil mene, at borgerne bedst kan repræsentere sig selv. Samtidig bliver borgerne klogere, når de selv skal træffe en lang række beslutninger og ikke bare afgive en stemme f.eks. hvert fjerde år. Demokratiets fremmeste mål er at sikre gode beslutninger, men det er mindst lige så vigtigt at sikre, at borgerne udvikler sig og bliver klogere.

Omvendt mener tilhængerne af repræsentativt demokrati, at vore samfund er alt for store og komplekse til, at alle borgere skal tage stilling til alle ting. I stedet kan vi en gang imellem tage stilling til, hvem vi synes, vil kunne repræsentere os bedst. Dem, vi vælger, kan så bruge al deres tid på at sætte sig ind i de mange komplicerede sager, man skal tage stilling til i et moderne samfund. Det primære mål for demokratiet er her at sikre gode beslutninger, der sikrer den enkelte borgers frihed³.

I et EU med 456 millioner borgere og 20 officielle sprog er det ikke muligt at skabe et direkte demokrati som det klassiske i Athen. Deltagelsesdemokrati kan ikke erstatte det repræsentative demokrati hverken på nationalt plan eller i EU. For at træffe beslutninger bliver vi nødt til at vælge nogle repræsentanter. Derfor fokuserer denne tekst på to for-

To ord, der går igen i debatten om EU, er overstatsligt og mellemstatsligt samarbejde. Et mellemstatsligt samarbejde er et samarbejde, der er kendetegnet af, at alle de beslutninger, der træffes, skal godkendes i de nationale parlamenter, inden de får virkning for borgerne. Staten kommer til at stå som led mellem de beslutninger, der træffes i EU, og borgeren.

I et overstatsligt samarbejde har beslutningerne direkte virkning for borgeren. Der er altså ikke noget led mellem borgeren og EU. Selv hvis Danmark har stemt imod en beslutning i Ministerrådet, vil beslutningen gælde for danske borgere. Det er vigtigt at bemærke, at overstatsligt samarbejde ikke er det samme som, at der skabes en føderation. Man kan altså sagtens samarbejde overstatsligt, uden at der skabes en ny stat.

I EU træffes beslutninger enten mellemstatsligt eller overstatsligt. Tabellen her viser forskellene på de to beslutningsmetoder.

OVERSTATSLIGT OG MELLEMSTATSLIGT SAMARBEJDE I EU

Beslutningsmetode	EF (overstatslig)	EU (mellemstatslig)
Retsakter	Forordninger (direkte virkning for borgerne) Direktiver (ofte direkte virkning)	Konventioner, fælles aktioner, fælles holdninger
Beslutningsprocedure i Ministerrådet (hovedregel)	Kvalificeret flertal	Enstemmighed
Europa-Parlamentets rolle som medlovgiver	Fælles beslutningsprocedure	Begrænset høring
Hvem tager initiativ til lovgivning	EU-Kommissionen har monopol	Delt eller kun medlemsstater
Finansiering	Fælles budget	Medlemsstater
Domstolen	Fuld prøvelse	Afhænger af den enkelte retsakt

KILDE: TABELLEN ER INSPIRERET AF EN LIGNENDE TABEL I LYKKE FRIIS OG PETER BIERING: "FORFATNINGSTRAKTATEN – EUROPAS PHILADELPHIA?", LINDHARDT OG RINGHOF, 1998, P.86.

BOKS D: MELLEM- STATSLIGT OG OVER- STATSLIGT SAMARBEJDE

mer for repræsentativt demokrati, selvom man sagtens kan forestille sig, at nogle af de elementer, man typisk tillægger deltagelsesdemokratiet, også kan bruges. F.eks. kan mere debat og inddragelse af borgerne sagtens være et godt supplement til det repræsentative demokrati⁴.

PATIENTENS TILSTAND

Inden for EU er der i dag eksempler på begge former for repræsentativt demokrati, både direkte og indirekte. Der er også eksempler på, at begge former er blevet styrket. På den ene side har Europa-Parlamentet med hver ny traktattekst fået mere og mere lovgivningsmagt, og på mange områder er parlamentet blevet ligestillet som lovgiver sammen med Ministerrådet. Det gælder f.eks. inden for det indre marked og miljøpolitik. På den anden side er der stadig mange vigtige politikområder, hvor Europa-Parlamentet står på sidelinjen, og hvor medlemsstaterne bestemmer suverænt. Det er f.eks. tilfældet inden for forsvarspolitik, asylpolitik og i alt overvejende grad den økonomiske politik. (Se boks E).

Ud over denne formelle opdeling af ansvarsområder eksisterer der også en mere uformel kamp om magt og ansvar mellem Europa-Parlamentet, medlemslandene og EU-Kommissionen. Et eksempel er Europa-Parlamentets såkaldte forfatningskamp. Parlamentet har løbende tiltaget sig mere magt, end det ifølge traktaterne er berettiget til. Det gjaldt senest ved udnævnelsen af EU-Kommissionen i 2004. Ifølge traktaten har Europa-Parlamentet beføjelser til at afvise den samlede EU-Kommission, men ikke de enkelte kommissærer. I 2004 lykkedes det dog Europa-Parlamentet at skabe så meget utilfredshed om italieneren Rocco Buttiglione, som var tiltænkt en kommissærpost for retlige og indre anliggender, at Italien måtte finde en ny mand til posten. Buttiglione havde bl.a. udtalt sig negativt om homoseksuelle, hvilket Europa-Parlamentet ikke ville acceptere.

Medlemsstaterne ønsker også en stærk rolle i EU-samarbejdet. Det ses f.eks. ved, at medlemslandenes ledere tøver med at udpege en alt for stærk Kommissionsformand, der kan sætte en dagsorden for EU og banke medlemmerne på plads, hvis de ikke overholder EU's regler. Da den nuværende formand for EU-Kommissionen blev udpeget, skrev flere aviser, at udpegelsen var udtryk for laveste fællesnævner. Landene kunne ikke blive enige, og derfor valgte de en formand, som de mente, de kunne kontrollere.

Vi vil i de følgende afsnit give eksempler på, hvordan dilemmaet mellem direkte og indirekte demokrati kan ses i dagens danske debat om, hvad EU er i dag, men også i diskussionen af, hvor EU er på vej hen. (Se boks F).

ER EU EN STAT?

“[Min] [h]ovedopgave i parlamentet er at modarbejde de igangværende initiativer til at udbygge EU til Europas forenede Stater – og forvandle Danmark til en delstat i en europæisk superstat. Det er meget afgørende skridt hen imod forbundsstaten, der forberedes i disse år. Tilsvarende vigtigt er det at styrke EU-modstanden”, skrev Europa-Parlamentsmedlem for Folkebevægelsen mod EU, Ole Krarup, den 30. januar 2006 på Folkebevægelsens hjemmeside. Og Ole Krarup er ikke ene om at advare om en glibebane hen i mod Europas forenede stater. Flere tilsvarende røster deltager i debatten om, i hvilken retning EU skal bevæge sig i. Det er en omfattende debat, som ikke kun

BOKS E: LANDBRUGSPOLITIKKEN: OVERSTATLIG ELLER MELLEMSTATSLIG?

Det kan forvirre, at der også findes mellemformer. Den fælles landbrugspolitik er et eksempel på en politik, der både har overstatslige og mellemstatslige elementer. På den ene side træffes stort set alle beslutninger, der vedrører medlemslandenes landbrugspolitik, i Bruxelles, og Kommissionen har eneret til at komme med forslag til nye love. På den anden side har Europa-Parlamentet ingen direkte indflydelse på landbrugspolitikken. Landbrugspolitikken er altså et eksempel på en overstatslig politik, men hvor parlamentet ikke har magt. Træder forfatnings-traktatens bestemmelser en dag i kraft, bliver landbrugspolitikken en “ren” overstatslig model, fordi Europa-Parlamentet vil blive fuldt ud inddraget.

BOKS F: HVOR ER EU PÅ VEJ HEN?

- Traktaten om Den Europæiske Union, art. 1.: “Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt”.

- Traktaten om en forfatning for Europa, art. 1.: “Ved denne forfatning, der er inspireret af de europæiske borgere og stater vilje til at skabe en fælles fremtid, oprettes Den Europæiske Union, som medlemsstaterne tildeler kompetencer for at nå deres fælles mål. Unionen samordner de politikker, medlemsstaterne fører for at nå disse mål, og udøver på fællesskabsgrundlag de kompetencer, medlemsstaterne tildeler den.”

handler om, hvorvidt EU skal være mere demokratisk eller ej, men også på hvilken måde, EU i givet fald skal gøres mere demokratisk. Hvis man synes, at EU skal trækkes i en mere mellemstatsligt retning, så er det ikke nødvendigvis en forbedring at indføre et præsidentvalg eller på andre måder styrke Europa-Parlamentet eller gøre Kommissionen mere demokratisk, fordi alle disse initiativer vil gøre samarbejdet mere overstatsligt. Hvis man derimod synes, at EU skal trækkes i en mere overstatslig retning, er det tilsvarende ikke nødvendigvis en god idé at styrke de nationale parlamenters rolle i EU's beslutningsprocedure eller give mere magt til Ministerrådet. Samtidig kan vi ikke ignorere, hvordan EU allerede har udviklet sig, fordi det på mange måder er med til at danne rammen om, hvordan EU kan udvikle sig fremover. (Se boks G).

Det er ikke kun de europæiske politikere, der på livet løs diskuterer, hvad EU er. Også blandt forskerne er der stor uenighed. På den ene side hævder nogle forskere, at EU i dag løser så mange opgaver og har så stor betydning for borgerne, at EU må leve

Der er givet mange bud på, hvad en stat er, og hvad den gør. Professor i statskundskab Tim Knudsen har opstillet en række kriterier, der kan bruges til at vurdere, hvor meget EU egentlig minder om en stat:

HVAD GØR EN STAT?	HVAD GØR EU?
Fører landets udenrigspolitik	Der er et forsvars- og udenrigspolitisk samarbejde i EU, men det er mellemstatsligt og fungerer kun, så længe alle lande kan blive enige
Trykker penge	I 12 EU lande bruges den fælles mønt euroen
Laver love	EU laver også love, der gælder over nationale love
Har voldsmonopol f.eks. politi og hær	EU har samarbejde om retslige og indre anliggender
Optrækker skatter	EU opkræver ikke skat
Har tit en forfatning, der regulerer forholdet mellem borgerne og staten	EU har ingen forfatning, men udkast til en mellemting mellem en traktat og en forfatning: forfatningstraktaten

Tabellen viser, at EU på en række områder har opgaver, der svarer til de opgaver, en stat traditionelt har. På andre områder minder EU langt fra om en stat. Det er altså svært at påstå, at EU er en stat, men omvendt er det heller ikke rigtigt, at EU slet ikke minder om en stat.

BOKS G: ER EU ALLEREDE EN STAT?

op til de samme krav som staterne⁵. Med den optik minder EU allerede så meget om en stat, at man også må sørge for, at det europæiske demokrati kommer til at minde om demokratiet i medlemsstaterne. På den anden side hævder andre, at de virkelig vigtige beslutninger stadig træffes af stats- og regeringscheferne med enstemmighed. Derfor er indirekte demokrati nok til at gøre EU til et demokrati. Professor i statskundskab Andrew Moravcsik taler ligefrem om EU's demokratiske overskud⁶. EU's institutioner lever, ifølge Moravcsik, fuldt ud op til de krav, man kan stille til industrialiserede demokratier som f.eks. EU's medlemsstater. Oven i det kommer, at stats- og regeringscheferne, der træffer alle de virkelig vigtige beslutninger, medbringer et indirekte demokratisk mandat. EU er altså både direkte og indirekte demokratisk⁷.

Bertel Haarder præsenterer et andet argument om det demokratiske overskud, nemlig at EU gør, at staterne kan handle med større effekt, end de ville have kunnet, hvis EU ikke havde eksisteret. EU giver staterne mulighed for sammen at reagere på nogle af de problemer, som globaliseringen medfører, som de ellers bare måtte have accepteret (Vestergaard 2004:109). Derfor øger EU de nationale demokratiers rækkevidde. EU kan ses som staternes redning.

PRÆSIDENTENS MÆND

Vi har alle sammen set det i fjernsynet: Tv-dueller mellem USA's to præsidentkandidater – med et hav af hujende mennesker, bannere og farverig konfetti. Præsidentvalg – det er noget, der kan rydde forsider og skabe diskussion på arbejdspladser og i hjemmene. Det kunne bringe EU tættere på borgerne. Så hvorfor ikke indføre præsidentvalg i EU?

EU's borgere kunne vælge formanden for EU-Kommissionen (se boks H). Enten ved direkte valg eller ved en afstemning i Europa-Parlamentet. Det vil øge interessen for at stemme til parlamentet og give mere debat om de opstillede kandidater. Samtidig vil det give borgerne i EU en følelse af at have indflydelse på, hvad der sker i Bruxelles, og det vil betyde, at alle borgere i EU diskuterer de samme emner på samme tid.

Det lyder umiddelbart som en yderst demokratisk ide. Det er det også, hvis man tager udgangspunkt i, at EU skal have direkte demokratisk legitimitet. Hvis man derimod ønsker, at staterne skal blive ved med at have fat i den lange ende af samarbejdet, er det måske ikke den bedste strategi. En folkevalgt formand for EU-Kommissionen, valgt ved noget der minder om et præsidentvalg, vil være stærk. Han eller hun vil repræsentere de europæiske borgere. I dag siger Europa-Parlamentet, at det repræsenterer borgerne i EU, men oftest er det de nationale politikere, der gør krav på at have det vigtigste folkelige mandat, fordi de er tættest på borgerne, og fordi valgdeltagelsen ved valgene til Europa-Parlamentet er så lav (se boks I).

Kort sagt: En stærk præsident med opbakning fra folket vil kunne gøre krav på den samme indflydelse som de nationale politikere. Derved er vi ved kernen af et centralt EU-dilemma: Et præsidentvalg vil styrke EU's direkte demokrati, men samtidig gøre EU mere overstatslig. Faktisk er det præcis det dilemma, EU-landene har stået i, hver gang man har valgt at styrke Europa-Parlamentet. Det har på én gang styrket det direkte demokratiske element i EU og derved gjort samarbejdet mere overstatsligt, hvilket nogle EU-borgere er imod.

BOKS H: FORMANDEN FOR EU-KOMMISSIONEN

I den gældende EU-traktat står der om udnævnelse af formanden for Kommissionen: "Rådet i dets sammensætning af stats- og regeringschefer indstiller med kvalificeret flertal den person, som det foreslår udnævnt til formand for Kommissionen; indstillingen godkendes af Europa-Parlamentet". Traktaten om Det Europæiske Fællesskab, art. 214, stk. 2.

I forfatningstraktaten er der marginalt mere indflydelse til Europa-Parlamentet, men der lægges ikke op til de store forandringer: "Under hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet og efter passende høring foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal Europa-Parlamentet en kandidat til posten som formand for Kommissionen. Denne kandidat vælges af Europa-Parlamentet med flertal af dets medlemmer. Hvis denne kandidat ikke opnår et sådant flertal, foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal inden en måned en ny kandidat, der vælges af Europa-Parlamentet efter samme procedure". Traktaten om en forfatning for Europa art. I-27, stk. 1.

ER FOLKEAFSTEMNINGER DEMOKRATISKE?

“Forfatningen leverer ikke de nødvendige løsninger, men rummer en del kilder til problemer. Derfor sagde flertallet nej. Så enkelt er det faktisk, og det smukke er: Demokratiet talte jo i Frankrig og Holland! Debatten var enestående”. Sådan skrev Trine Pertou Mach, talsperson for Udfordring Europa, i en kommentar i Berlingske Tidende den 3. juni 2005. Et nej ved en folkeafstemning skulle altså være udtryk for, at borgerne trækker i den demokratiske nødbremse.

Folkeafstemninger har de seneste år fået større og større betydning for EU-samarbejdet. Siden begyndelsen af 1990'erne har folkeafstemninger sat sit præg på debatten om EU, borgerne og demokratiet. Særligt processen omkring gennemførelsen af Maastricht-traktaten i 1992-1993 gjorde det klart for politikerne, at de skulle ændre strategi, hvis borgerne skulle overbevises om EU-projektets fordele. Helt konkret gav utilfredsheden sig til udtryk i, at danskerne stemte nej til Maastricht-traktaten, mens den franske regering slap med skrækken, da den franske folkeafstemning endte med et snævert ja. Da irerne derefter sagde nej til Nice-traktaten, svenskerne vendte ryggen til den fælles mønt, og hollænderne og franskmændene sagde nej til forfatningstraktaten, var det slået fast med syvtommersøm, at borgerne ikke ubetinget støtter EU.

Men er folkeafstemninger en gevinst for det europæiske demokrati? Også på dette punkt afhænger svaret af, om det er staterne eller borgerne, der tæller, når graden af demokrati i EU skal måles.

FOLKEAFSTEMNINGER – HVIS DU VIL VIDE MERE?

Folkeafstemninger er en måde at få folk til at interessere sig for politik. Og de tvinger politikerne til at tage borgerne alvorligt. På den måde er folkeafstemninger den mest direkte måde at inddrage borgerne på. Det er et populært argument, at danskerne har en meget stor viden om EU, netop fordi der ofte afholdes folkeafstemninger i Danmark. Folkeafstemninger tvinger hr. og fru Danmark op af sofaen og hen på posthuset for at hente traktaten. Når de har tygget sig igennem den, kan de udføre deres demokratiske pligt og stemme til folkeafstemningen med god samvittighed. Folkeafstemninger tvinger også politikerne til allerede i forhandlingsprocessen at tænke over, hvad vælgerne vil acceptere. Der er jo ikke megen ide i at sætte noget til folkeafstemning, som man er sikker på, ikke vil blive vedtaget.

Imidlertid er der ikke noget direkte bevis for, at borgerne i de lande, der holder folkeafstemninger, ved mere end borgerne i de lande, der ikke gør, eller at vidensniveauet skulle stige omkring en folkeafstemning. Det varierer fra land til land. Danskerne ved generelt meget og har ofte haft folkeafstemninger. Ierne derimod har også ofte haft folkeafstemninger men ved ikke mere end borgerne i så mange andre EU-lande. Det viser tal fra Eurobarometer nr. 48-63, der dækker årene 1997-2005. Nogle mener derfor, at folkeafstemninger om store, komplicerede emner er en fejltagelse. Erik Holm, tidligere chefrådgiver for EU-Kommissionen, siger f.eks. ifølge Information den 17. juni 2005: “Som Giscard d’Estaing også har sagt, var det [folkeafstemningerne] en stor fejl. Og det handler ikke om at undervurdere befolkningerne. Men folk har andet at lave end at læse 500 siders juridisk tekst. Det er det, de har sat politikerne til at lave og tage stilling til”.

VALGDELTAGELSE TIL EUROPA-PARLAMENTSVALG

	Danmark	EU-gennemsnit
1979	47,8%	63,0%
1984	52,4%	61,0%
1989	46,2%	58,5%
1994	52,9%	56,8%
1999	50,5%	49,6%
2004	47,89%	45,7%

KILDE: FOLKETINGETS EU-OPLYSNING: WWW.EU-OPLYSNINGEN.DK/SPSV/OFF/ALLE/29/

**BOKS I:
VALGDELTAGELSE
TIL EUROPA-
PARLAMENTS-
VALG**
FOLKEAFSTEMNINGER – EN DEMOKRATISK FORBEDRING?

Folkeafstemninger foregår i dag i medlemsstaterne. I nogle lande, som Danmark, findes en lang tradition for at afholde folkeafstemninger, mens det i andre lande, som Tyskland, er forbudt. Det er derfor ikke alle lande, der benytter sig af muligheden for folkeafstemning, ligesom folkeafstemningen jo kun fastsætter det enkelte lands politik. Fordi det afgøres internt i staterne (af regeringer, parlamenter eller forfatninger) om der skal være folkeafstemning, bliver det også i staterne, at nøglen til borgernes indflydelse skal findes. Man kan sige, at når franskmændene siger nej til traktaten, så svarer det til, at det kun er passagererne i en af togvognene, der synes, at toget skal stoppe. Men når én vogn trækker nødbremsen, så stopper alle de andre vogne som bekendt. Man kan sige, at det er udemokratisk, at ca. 76,9 millioner hollændere og franskmænd kan stoppe forfatningen, når 238,5 millioner andre EU borgere har godkendt den. Man kan kalde det mindretallets diktatur. Sådan vil man argumentere, hvis man synes, EU skal have direkte demokratisk legitimitet. Hvis folkeafstemninger skal forbedre demokratiet i EU optimalt ud fra denne synsvinkel, skal alle lande holde folkeafstemninger, helst samtidig, og derefter skal stemmerne deles i to bunker: Dem, der siger ja, og dem, der siger nej, uden at tage hensyn til, om det er en dansker, en franskmænd eller en tysker, der har sagt ja eller nej.

Hvis det indirekte demokrati derimod skal styrkes, så kan folkeafstemninger, som de anvendes i dag, være med til at forbedre demokratiet. De franske vælgere kontrollerer deres regering og kan nedlægge veto over for det forhandlingskompromis, regeringen har indgået. Derefter kan de medlemslande i EU, der allerede har godkendt traktaten, ikke påtvinge franskmændene den mod deres vilje.

HVOR ER DET EUROPÆISKE FOLK?

Diskussionen om folkeafstemninger⁸ og EU's demokrati kommer tit til at kredse om, hvor og om der er et europæisk folk. Nogle hævder, at et europæisk folk ikke findes, og at et egentlig demokrati derfor heller ikke eksisterer i EU. Da Trine Pertou Mach var kandidat til Europa-Parlamentet for JuniBevægelsen, sagde hun for eksempel i

bogen "Fra ælling til svane? 10 skarpe om Europa-Parlamentet" (p. 102): "EU-Parlamentet er en del af det demokratiske islæt i EU, men det er ikke nok i sig selv, end ikke hvis EU omdannedes til et føderalistisk system – fordi der ikke er et europæisk folk, en fælles europæisk offentlighed eller et europæisk sprog". Citatet er et eksempel på den ene lejr i diskussionen: den lejr, der hævder, at uden et folk kan der ikke eksistere demokrati. På den anden side står de, der hævder, at man godt kan have et politisk fællesskab og demokrati uden at tilhøre samme folk. Et klassisk eksempel på et land, der er et demokrati på trods af flere forskellige folk, er Schweiz. I forlængelse heraf argumenteres der for, at man godt kan være både schweizer og fransktalende og på samme måde kan være både dansker og europæer.

Grundlæggende drejer uenigheden sig om hvor meget, man skal føle, man har tilfælles, for at have et politisk fællesskab. Nogle mener, at uden fælles sprog, fælles politiske diskussioner og en fælles identitet, kan demokrati ikke eksistere, mens andre vil mene, at det kan det godt. Nogle vil tilføje, at der allerede er fælles værdier i Europa i dag, som f.eks. blev opregnet i forfatningstraktaten. De vil mene, at vi ikke er på helt bar bund, men at der allerede eksisterer et grundlag for et fællesskab.

DEMOS OG ETNOS

I debatten om, hvorvidt der er grundlag for et demokrati i EU, kommer to begreber ofte på banen: "demos" og "ethnos". Demokratiteoretikere definerer demos som det politiske fællesskab, der danner grundlag for demokratiet, mens ethnos kan siges at være et kulturelt fællesskab. Man kan altså sige, at demos og ethnos er to elementer af dét at være et folk. Begge begreber betyder da også *folk* på græsk. Hvorvidt et demokrati kan eksistere uden demos og ethnos, er derfor en vigtig del af debatten. Et klassisk argument er, at demos nok kan skabes på europæisk niveau, men at det ikke gælder for ethnos, og derfor må vi stille os tilfredse med at have ethnos i nationalstaterne og demos på EU-niveau. Trine Pertou Mach stiller større krav; hun mener, at der både skal være demos og ethnos – altså både et politisk og kulturelt fællesskab, før demokrati kan eksistere⁹. Politologen Michael Zürn har lavet en oversigt over, hvilke enkelte dele demos består af, for derudfra at kunne diskutere, om der findes et demos i EU. Han nævner følgende elementer: rettigheder, f.eks. ytringsfrihed, tillid, fællesskabsfølelse, fælles diskussion og solidaritet¹⁰. Ud fra Zürns bud på en liste kan man sige, at EU delvist har et demos. Men om det er nok, er stadig til diskussion.

KAN MAN STYRKE BÅDE FOLKETINGET OG EUROPA-PARLAMENTET?

"...forskellen på demokrati i Danmark og i EU er som at sammenligne bananer og kartofler. Det er godt nok fødevarer, og gode begge to, men bruges sjældent til det samme". Sådan sagde Christel Schaldemose om demokratiet i Danmark og EU, da hun i 2004 var kandidat til Europa-Parlamentet for Socialdemokraterne, ifølge bogen "Fra ælling til svane? 10 skarpe om Europa-Parlamentet" (p.103). Og der er i hvert fald noget om, at det er svært at sammenligne de to demokratiformer og dermed også svært at bruge samme behandling, hvis demokratiet i henholdsvis nationalstaterne og EU skal forbedres.

Den foretrukne medicin, når EU's demokratiske problemer har været under behandling, har indtil nu været mere magt til Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet har langsomt men sikkert fået mere magt, dels i form af traktatændringer, dels i form af kompetencer, som Europa-Parlamentet har tilkæmpet sig udenom traktaterne. Det

eneste, man hidtil har kunnet være sikker på, når der blev indkaldt til regeringskonference, var, at Europa-Parlamentet ville blive styrket i den næste traktat. Også med den nye forfatningstraktat ville Parlamentet have fået udvidet sine beføjelser. Bl.a. ville Parlamentet have fået kompetence til at vælge formanden for EU-Kommissionen, dvs. godkende eller afvise den kandidat, medlemsstaterne foreslår. Samtidig ville Europa-Parlamentet som hovedregel være blevet medlovgiver på al ny EU-lovgivning. I debatten om en ny forfatningstraktat indgik også spørgsmålet om de nationale parlamenters rolle i EU. På trods af, at Europa-Parlamentet som før nævnt er blevet tildelt mere og mere indflydelse, er der stadig langt mellem borgerne og EU. Noget nyt måtte derfor gøres. Ofte høres det, at befolkningerne i medlemslandene skulle føle sig tættere på de folkevalgte i deres nationale parlamenter end på de folkevalgte i Bruxelles. Derfor skal de nationale parlamenters rolle i EU-samarbejdet styrkes. Som formand for Europarådet Claus Larsen-Jensen siger: "Der er 10.000 nationale parlamentarikere i et EU med 25 lande. De har den tætte daglige kontakt med deres befolkninger. De er den direkte adgang til at sikre, at EU-politikken integreres på lige fod med national lovgivning i parlamenterne og indgår i den politiske debat med befolkningen. De godt 700 Europaparlamentarikere har ikke den samme rækkevidde".¹¹

Forfatningstraktaten ville styrke de nationale parlamenters indflydelse i EU på flere områder. Som noget nyt ville de nationale parlamenter ifølge traktatteksten få mulighed for at overvåge og kontrollere, at nærhedsprincippet bliver overholdt, når EU lovgiver (se boks J). Denne nye mulighed til de nationale parlamenter kaldes populært "det gule kort". Det går ud på, at hvis et nationalt parlament finder, at nærhedsprincippet – også kaldet subsidiaritetsprincippet – overtrædes, kan det sende en såkaldt begrundet udtalelse til EU-Kommissionen. Der vil dog være mere politisk slagkraft bag udtalelsen, hvis en tredjedel af EU's 25 nationale parlamenter kan blive enige om, at der er et problem. I det tilfælde er Kommissionen ikke bare forpligtet til at tage hensyn til udtalelsen; den er forpligtet til at genoverveje lovforslaget. Årsagen til, at man siger, at de nationale parlamenter kan give EU et gult kort og ikke et rødt kort, er netop, at Kommissionen kun er forpligtet til at tage hensyn til eller genoverveje lovforslaget. I princippet kan Kommissionen derfor ignorere de nationale parlamenters henvendelse. Politisk er det dog svært at forestille sig, at Kommissionen vil insistere på et forslag, som en tredjedel af parlamenterne finder problematisk.

De nationale parlamenters rolle som kontrolinstans skulle også forbedres. Forfatningstraktaten forpligter EU-institutionerne til at sende nye lovforslag direkte til de nationale parlamenter. I den nuværende situation er det de nationale regeringer, der modtager lovforslagene og videresender dem til det nationale parlament. Ændringen vil betyde, at parlamenterne får længere tid til at forholde sig til de ofte omfangsrige dokumenter fra EU.

I debatten – og måske også i denne tekst – kommer det ofte til at fremstå, som om de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet er i indbyrdes konkurrence om magt og indflydelse. Det kan synes som om, der er en fast mængde indflydelse, som man kan vælge at give enten til Europa-Parlamentet eller de nationale parlamenter. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter udfylder imidlertid to forskellige roller i EU-beslutningsprocessen, og derfor er der ikke noget i vejen for, at begge institutioner kan styrkes. De nationale parlamenter har til opgave at styrke demokratiet på nationalt niveau, mens Europa-Parlamentet styrker demokratiet på europæisk niveau.

BOKS J: SUBSIDIARITETS- PRINCIPPET

Artikel 5 i EF-traktaten: "Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved denne traktat. På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål."

Man kan altså godt sige, at på dette punkt kan både det direkte og det indirekte demokrati styrkes i forhold til Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.

DEN DANSKE MODEL

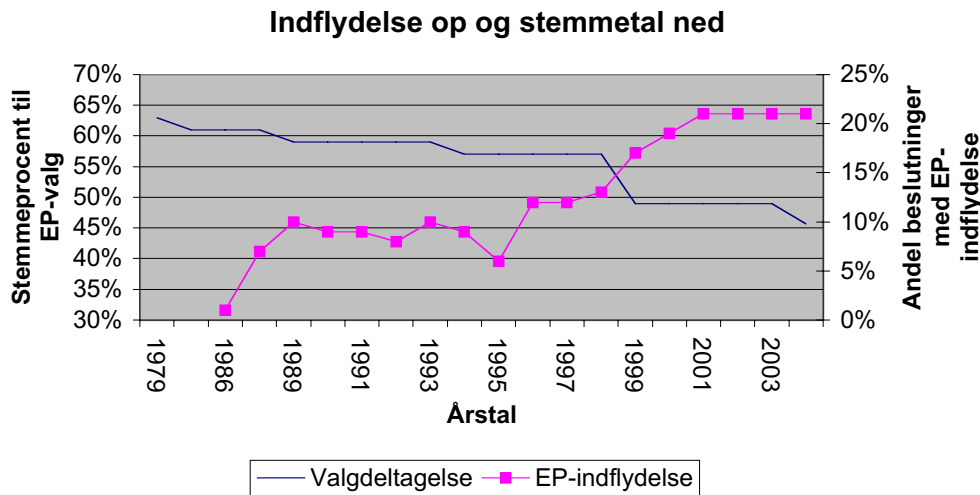
De nationale parlaments opgave er bl.a. at kontrollere de respektive regeringer, når de tager beslutninger i Ministerrådet. I Danmark har politikerne valgt en model, hvor regeringen skal indhente et mandat i Folketingets Europaudvalg, inden en minister deltager i møder i Ministerrådet. På den måde ønsker Folketinget at sikre, at den pågældende minister handler i overensstemmelse med Folketingets vilje. Dette sker for at øge den indirekte legitimitet. Selv om flere af EU's nationale parlamenter har udviklet denne type kontrolsystemer, bl.a. med Danmark som forbillede, så er også Europa-Parlamentet gradvist blevet styrket. Selv om en minister følger mandatet fra det nationale parlament, når han eller hun stemmer i Ministerrådet, kan ministeren nemlig risikere at komme i mindretal. Flere og flere sager afgøres ved kvalificeret flertal i Ministerrådet, og i et tilfælde, hvor en minister bliver stemt ned, er der brug for et andet organ end det nationale parlament til at legitimere den pågældende beslutning. Som nævnt indledningsvist handler demokratisk legitimitet i et politisk system netop om også at acceptere de beslutninger, man er imod. Derfor er der også på EU-niveau skabt en demokratisk institution, der kan legitimere de politiske beslutninger. Af samme årsag har Europa-Parlamentet typisk indflydelse på de politiske områder, hvor medlemsstaterne kan blive stemt ned, fordi Ministerrådet træffer beslutninger ved kvalificeret flertal.

Mere indflydelse til Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter kan – rent praktisk – sagtens gå hånd i hånd. Det er således et politisk valg om retningen for EU, om man ønsker at styrke de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet eller begge dele.

UDVIKLING AF NY MEDICIN: KOMMUNIKATIONSCHEFEN

“I Storbritannien var der flere mennesker, der stemte på Big Brother-programmet end til Europa-Parlamentsvalget. Det er dybt foruroligende”. Sådan er den tidligere formand for Europa-Parlamentet Pat Cox citeret i bogen “Fra ælling til svane? 10 skarpe om Europa-Parlamentet” (p. 32). Og det er ikke alle, der har lige stor tiltro til EU's evne til at gøre noget ved problemerne: “Længe kørte man videre på den samme gamle smøre, lavede mindre ændringer enkelte steder, og mente at det demokratiske underskud kunne klares med lidt mere magt til EU-Parlamentet [...] Standardsvaret på manglende folkelig opbakning var længe at øge “informationsbudgetterne”, altså at producere flere tegneserier om EU, eller trykke små farverige foldere, der skulle forklare borgerne Unionens lyksaligheder”, udtalte formand for JuniBevægelsen Hanne Dahl i det politiske nyhedsmagasin “Ræson”, den 14. september 2005.

Ja, bekymringer er der nok af, når det gælder demokratiet i EU, og i mange år er de samme midler blevet udskrevet for at kurere problemet: Mere magt til Europa-Parlamentet har stået øverst på recepten, når demokratiet skulle forbedres (se figur 2). Men kuren har ikke haft den ønskede effekt. Borgerne synes stadig ikke, demokratiet i EU lever op til deres krav. Nu er bl.a. EU-Kommissionen kommet til den konklusion, at alle de gode initiativer ikke hjælper meget, hvis ikke borgerne opdager dem.



FIGUR 2

Selv når Europa-Parlamentet får mere og mere magt, og de nationale parlamenter inddrages mere, øges borgernes begejstring ikke, hvis ingen fortæller dem, hvad det er, der sker. Derfor er kommunikation kommet på dagsordenen. Det er, ifølge Niels I. Meyer fra Minoritetspartiet ikke første gang: "Margot Wahlström [er] nu gået ud med et budskab om, at politikerne har glemt at gå i dialog med folket. Det hørte man også efter danskernes Nej til Maastricht-traktaten i 1992. Dengang glemte man det hurtigt igen" (Minoritetspartiets ugebrev, den 11. juli 2005).

I forsøget på at forbedre EU's dårlige image og gøre EU mere nærværende for borgerne har EU-Kommissionens formand, José Manuel Barroso, udpeget Margot Wallström til kommissær for presse og kommunikation i 2004. Wallström skal fungere som en slags kommunikationschef for EU-Kommissionen. I sin tid som kommunikationschef har Wallström lanceret en Plan D for demokrati, dialog og debat (se boks K). Derudover har hun udarbejdet en handlingsplan for at reformere EU-kommissionens egne kommunikationsaktiviteter. Og senest har hun præsenteret en hvidbog om en europæisk kommunikationspolitik (se boks L). Med disse initiativer forsøger Wallström og Kommissionen dels at sikre, at borgernes interesser i højere grad afspejles i de politiske beslutninger. Dels skal initiativerne sikre, at de politiske resultater synliggøres over for borgerne. Initiativerne handler således om at lade borgerne komme til orde og om at blive bedre til at fortælle borgerne, hvad der rent faktisk sker i EU. "Kommunikation er først og fremmest et spørgsmål om demokrati", som Margot Wallström udtrykker det i den pressemeddelelse, der præsenterede hvidbogen (se boks M).

Men der er også rejst kritik af denne nye form for medicin. Frygten er, at i stedet for at lave konkrete ændringer og forbedringer satser man hovedsagligt på at fortælle, hvad der allerede er gjort. Selvom demokrati også handler om, hvordan det opfattes af borgerne, er det vigtigt, at der er nogle reelle politiske resultater at kommunikere. Ellers risikerer de, der forsøger at kommunikere, at miste troværdigheden. Dertil kommer, at de nye kommunikationsstrategier og Plan D kritiseres for at indeholde for mange ukonkrete ord og for lidt handling. Det er vigtigt for EU's legitimitet, at det nye kommunikationsfremstød ikke bliver set som hverken et reklamefremstød eller propaganda.

**BOKS M:
HVAD ER EN HVIDBOG?**

En hvidbog er et dokument fra Kommissionen, der fremlægger en detaljeret politik til drøftelse og politisk afgørelse. En hvidbog fungerer ofte som en handlingsplan forud for forslag til konkrete retsakter.

Formålet med Plan D, der blev fremsat i oktober 2005, er at finde ud af, hvilke problemer borgerne mener, EU skal tage sig af. Kommissionen vil gerne blive bedre til at fremsætte politiske forslag, der i højere grad er i overensstemmelse med borgernes interesser og bekymringer. På den måde håber Kommissionen at bidrage til at vende den faldende opbakning til EU-samarbejdet. Kommissionen håber, at debatten udløst af Plan D kommer til at handle om, hvordan EU håndterer konkrete politiske spørgsmål. Kommissionen foreslår selv tre overordnede emner:

1. Europas grænser og dets rolle i verden,
2. Europas økonomiske og sociale udvikling,
3. Holdningen til Europa og EU's opgaver.

Kommissionen foreslår en række konkrete initiativer for at realisere Plan D: Kommissionen skal blive bedre til at bruge internettet, når der skal debatteres med borgerne. Der skal laves flere fokusgrupper. Der skal udvikles såkaldte borgerpaneler, så borgerne kan blive en del af beslutningsprocessen, og højtstående embedsmænd og kommissærerne skal besøge medlemslandene og debattere i stedet for kun at opholde sig i Bruxelles.

KILDE: EUROPEAN COMMISSION: "THE COMMISSION'S CONTRIBUTION TO THE PERIOD OF REFLECTION AND BEYOND: PLAN-D FOR DEMOCRACY, DIALOGUE AND DEBATE". EUROPEAN COMMISSION, 2005. [HTTP://EUROPA.EU.INT/COMM/COMMISSION_BARROSO/WALLSTROM/PDF/COMMUNICATION_PLAND_EN.PDF](http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/wallstrom/pdf/communication_pland_en.pdf)

BOKS K: PLAN D

DELTAGELSEDEMOKRATI – GOD ALTERNATIV BEHANDLING ELLER UTOPI?

EU er et stort politisk fællesskab. Der er mange borgere, mange sprog og mange forskellige politiske offentligheder. Alene på grund af størrelsen træffes beslutninger igennem et system, der er repræsentativt. Spørgsmålet er, om det er på tide, at den klassiske repræsentative medicin, patienten har fået indtil nu, suppleres med alternative behandlingsformer: eksempelvis et forsøg på at forbedre deltagelsesdemokratiet i EU?

Formand for Europeanævnets Claus Larsen-Jensen argumenterer for, at EU's problemer ikke bare er et spørgsmål om kommunikation: "Det handler mere om at skabe en demokratisk model for fremtidens Europa, som befolkningerne kan relatere sig til, end det handler om at dygne folk til med stadig flere informationer."¹¹

Det er ikke kun afstemningsprocedure, magtfordeling mellem institutioner og domstolskontrol, der kendetegner et demokrati (se boks N). Også borgernes følelse af at tilhøre et demokrati og deltage i demokratiske diskussioner mv. spiller en vigtig rolle. Derfor er der på det seneste fremsat en række forslag til, hvordan borgerne i EU kan blive involveret mere i det europæiske demokrati (se boks O). Både fra officielt hold,

BOKS N: DELTAGELSEDEMOKRATI

Også f.eks. Kommissionens åbenhed overfor civilsamfundet er kommet på dagsordenen som et element, der kan forbedre demokratiet i EU: "Institutionerne giver på passende måde borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt". "Institutionerne fører en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet".

Traktaten om en Forfatning for Europa, Art. I-47, stk. 1-2 om deltagelsesdemokrati i EU.

Kommunikationsstrategien handler om, at Kommissionen skal forbedre sine evner til at kommunikere EU's politikker ud til borgerne. Kommissionen skal have en mere moderne tilgang til kommunikation. Der er tre elementer i strategien: Kommissionen skal lytte til borgerne, ikke bare informere. Kommissionen skal gennem kommunikation fortælle borgerne, hvordan EU's politikker påvirker borgernes hverdagsliv. Og endelig skal budskaberne tilpasses den lokale kontekst i de forskellige medlemslande.

BOKS L: KOMMU- NIKATIONS- STRATEGIERNE

I forlængelse af Kommissionens egen kommunikationsstrategi har Margot Wallström lavet en hvidbog om en fælles europæisk kommunikationspolitik, der skal inddrage både medlemslandene og EU's institutioner i en fælles indsats for bedre kommunikation. Kommissionen har oprettet en hjemmeside, som hedder "Have your say!", hvor borgerne i høringsfasen kan komme med kommentarer og ideer relateret til hvidbogen.

I hvidbogen foreslår Kommissionen fem fælles indsatsområder:

1. Fælles principper for kommunikationsaktiviteter om europæiske spørgsmål
2. Magt til borgerne
3. Medier og ny teknologi
4. Bedre analyser af, hvad borgerne mener om EU
5. Mere samarbejde

KILDER: EUROPEAN COMMISSION: "WHITE PAPER ON A EUROPEAN COMMUNICATION POLICY". EUROPEAN COMMISSION, 2006.

[HTTP://EUROPA.EU.INT/COMM/COMMUNICATION_WHITE_PAPER/DOC/WHITE_PAPER_EN.PDF](http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf)

"HAVE YOUR SAY!": [HTTP://EUROPA.EU.INT/COMM/COMMUNICATION_WHITE_PAPER/INDEX_EN.HTM](http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/index_en.htm)

ACTION PLAN TO IMPROVE COMMUNICATING EUROPE BY THE COMMISSION, 20/7 2005:

[HTTP://EUROPA.EU.INT/COMM/DGS/COMMUNICATION/PDF/COMMUNICATION_COM_EN.PDF](http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/pdf/communication_com_en.pdf)

men også fra grupper i civilsamfundet. Som et eksempel kan nævnes initiativet "Next Generation Democracy", der er fremsat af en række europæiske grupper i civilsamfundet, heriblandt den danske Nyt Europa. Heri foreslås det, at der hvert år afholdes Citizens Colleges, der skal give 500.000 unge europæere mulighed for at mødes på tværs af landegrænserne og diskutere EU-relaterede emner. Tanken er, at mødet mellem unge fra forskellige EU-lande kan forbedre den gensidige forståelse mellem EU's borgere og dermed forbedre demokratiet nedefra.

Denne type forslag er et forsøg på at kombinere det repræsentative demokrati med deltagelsesdemokrati for på den måde at forbedre demokratiet i EU.

EU – DEMOKRATI PÅ EN HELT NY MÅDE?

EU er ikke en stat, men EU er heller ikke ligesom andre samarbejder mellem stater. Vi har i denne tekst præsenteret forskellige forsøg på at behandle EU's demokratiske

svagheder. Disse behandlinger afspejler imidlertid, hvordan vi er vant til at tænke demokrati, nemlig i stater. Hvis vores succeskriterium for demokrati i EU er, at det kommer til at minde mest muligt om det demokrati, vi allerede kender, så kan demokratiet i EU aldrig blive en succes – i hvert fald ikke i alle medlemslande. Der er stor forskel på de demokratiske traditioner i de forskellige EU-lande: I Danmark holder vi folkeafstemninger, i Tyskland er det forbudt. I Tyskland har man en meget stærk forfatning og en forfatningsdomstol; det har man ikke i Storbritannien. Vi har haft formelt demokrati i Danmark siden 1848; i Polen har der været demokrati siden 1989. Der er mange forskellige opskrifter på demokrati i Europa, og af naturlige årsager kan EU ikke leve op til dem alle sammen.

Når vi tager diskussionen om EU og demokratiet, er det vigtigt at huske, at der ikke nødvendigvis behøver at være nogen sammenhæng mellem, hvor mange områder man synes EU skal inddrages i, og hvorvidt man foretrækker direkte eller indirekte demokrati. Man kan altså godt gå ind for EU-samarbejde på stadig flere områder og samtidig synes, at EU primært skal have indirekte demokratisk legitimitet. Tilsvarende kan man gå ind for mere direkte demokrati i EU og samtidig synes, at EU skal blande sig i færre ting.

PÅ VEJ MOD HELBREDELSE?

Behandlingen har været lang og intensiv – patienten ligger stadig i koma. Sådan kunne den korte diagnose anføres i den syge unions journal. Og nu vil de pårørende, borgerne i EU, naturligvis gerne vide, hvordan chancerne er for, at patienten bliver helt rask. Det kan lægen ikke give noget klart svar på. Det kommer nemlig helt an på, hvad de pårørende tænker på, når de siger "helt rask", og de pårørende, EU-borgerne, er langt fra enige om, hvad det vil sige at have en sund, rask og demokratisk union. Så længe der ikke er enighed om det, vil demokratiet altid være utilfredsstillende for nogen. Forsøger man at styrke det overnationale, f.eks. ved at gøre valget af EU-Kommissionen mere demokratisk, vil nogen opfatte det som medicin, mens andre snarere vil opfatte det som gift. Om demokratimedicine forbedrer patientens tilstand, afhænger af, hvem man spørger. Det er kort sagt et politisk spørgsmål. Vi når aldrig det endelige svar, men diskussionen er vigtig.

BOKS O: EN MILLION UNIONSBOGGERE

"Et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af forfatningen...". (Traktaten om en Forfatning for Europa, Art. I-47, stk. 4)

KILDELISTE

- 1) Se oversigt over deltagelse i valg til Europa-Parlamentet hos Folketingets EU-oplysning på <http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/29/>
- 2) Eurobarometer (2005): "Eurobarometer 63. Public Opinion in the European Union". The European Commission, Brussels. Pp. 39-41.
- 3) Der findes to klassiske danske bøger, der argumenterer for henholdsvis deltagelses- og repræsentativt demokrati: "Hvorfor demokrati?" af Alf Ross, der argumenterer for repræsentativt demokrati, og "Hvad er demokrati?" af Hal Koch, der argumenterer for betydningen af deltagelsesdemokrati.
Alf Ross: "Hvorfor demokrati?". Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1967.
Hal Koch: "Hvad er demokrati?". Gyldendal, 1945 og senere.
- 4) Der findes også andre tilgange til demokrati. F.eks. fokuserer en række forskere på betydningen af borgernes individuelle rettigheder og EF-domstolens forsvar af disse. For en dansk udlægning se: Malene Wind: "Den europæiske forfatningskamp – Europa hvad nu?". GAD/Thomson, 2006.
- 5) David Beetham og Christopher Lord: "Legitimacy and the European Union". Longman, 1998.
- 6) Andrew Moravcsik: "In Defence of the "Democratic Deficit. Reassessing Legitimacy in the European Union" I: "Journal of Common Market Studies", vol. 40 issue 4, 2002, pp. 603-624.
- 7) Thomas D. Zweifel: "... Who is without sin cast the first stone. The EU's democratic deficit in comparison", I: "Journal of European Public Policy", vol. 6 no. 5, 2002, pp. 812-840, argumenterer for, at EU, sammenlignet med andre føderale stater, USA og Schweiz, ikke har et demokratisk underskud.
- 8) Argumenter for og imod folkeafstemninger kan findes i Palle Svenssons "Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande". Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag, 2003. Yderligere argumenter imod folkeafstemninger kan findes i Tøger Seidenfadens "Saving Europe from the tyranny of referendums" i: "Europe's World", nr. 2, 2006. Mens argumenter for folkeafstemninger kan findes i Erik Boels "Ingen vej uden om EU-folkeafstemninger", i Kristeligt Dagblad den 17. maj 2004.
- 9) For en dansk diskussion af demos og etnos se: Ove Korsgaard: "Kampen om folket. Et dannelsesperspektiv på dansk historie gennem 500 år". Gyldendal, 2004, pp. 471-487.
- 10) Michael Zürn: "Democratic Governance Beyond the Nation State: The EU and Other International Institutions". I: "European Journal of International Relations", Vol. 6, No. 2, 2000, pp. 183-221, pp.196-199. Zürns opstilling er selvfølgelig kun en blandt mange.
- 11) Claus Larsen-Jensen: "EU og demokrati", i Per Stig Møller m.fl.: "Danmark 30 år i EU. Et Festskrift. København". Gyldendal, 2003, p. 275.

FAGLITTERATUR

Morten Kelstrup: "Demokratisk Union". Europabevægelsens tænketank, 2001.
– En dansk introduktion til en række demokratiproblemer i EU samt et bud på, hvad der skal til for, at noget kan kaldes demokratisk.

Rebecca Adler-Nissen, og Rasmus Vanggard Knudsen: "Forenet i mangfoldighed? EU's forfatningstraktat i demokratiteoretisk perspektiv". København: Jurist- og økonomforbundets forlag, 2005.
– En demokratiteoretisk analyse af forfatningstraktaten.

Anne Mette Vestergaard: "Fra ælling til svane? 10 skarpe om Europa-Parlamentet". København: DIIS, 2004.

David Beetham og Christopher Lord: "Legitimacy and the European Union". Longman: London, 1998.
– Den klassiske diskussion om EU's legitimitet.

Andrew Moravcsik: "In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union" I: "Journal of Common Market Studies", vol. 40 issue 4, 2002, pp. 603-624.

Niels I. Meyer, Jacob Erle, Niels Ersbøll og Ole Krarup: "Europa hvorhen?". København: Forlaget Vindrose/Notat, 2004.
– En dansk bog om fire scenarier for EU's fremtid – herunder demokratiet i EU.

LINKS

Folketingets EU-oplysning: www.eu-oplysningen.dk

Europa-Kommissionens hjemmeside om kommunikationsstrategien "Have your say!": http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/index_en.htm

Borgernes dagsorden: www.borgernesdagsorden.dk

**KRONISK SYG?
– EU, BORGERNE OG DEMOKRATIET**

© 2006

Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS)
Strandgade 56
1401 København K
32 69 87 87
diis@diis.dk
www.diis.dk

Redaktion:

Søren Heuseler: Redaktør/Mediefabrikken
Malene Grøndahl: Journalist/Mediefabrikken
Anne Mette Vestergaard: Fagkonsulent/DIIS
Ernst Jensen: Undervisningskonsulent/Mediefabrikken

Layout:

Henning Guddal/Mediefabrikken

Forsideillustration:

Jens Hage ©

Publikationen er en del af en serie om EU's dilemmaer,
der kan downloades gratis på: www.diis.dk og www.information.dk

Serien omfatter følgende titler:

“Kronisk syg? – EU, borgerne og demokratiet”

Af Caroline Grøn, forskningsassistent ved DIIS, Anna de Klauman,
cand.scient.pol. og tidligere forskningsassistent ved DIIS,
og Anne Mette Vestergaard, europapolitisk chefrådgiver ved DIIS

“Elsker, elsker ikke? – Euroskepsis i forandring”

Af Catharina Sørensen, ph.d.-studerende ved DIIS

“Tyrkiet i EU? – EU's identitet, værdier og grænser”

Af Uffe Østergård, Jean Monnet-professor og afdelingsleder ved DIIS

“EU og de globale udfordringer – Den civile stormagt ved en korsvej”

Af Gorm Rye Olsen, dr. scient.pol. og afdelingsleder ved DIIS

“Kontrol eller samarbejde? – EU og indvandringen”

Af Simon Turner, ph.d. og seniorforsker ved DIIS

“Fremtiden for EU's forfatning – Mulige scenarier”

Af Anne Mette Vestergaard, europapolitisk chefrådgiver ved DIIS,
og Laura Lund Olsen, videnskabelig medarbejder ved DIIS

“Fælles front eller papirtiger? – EU's kamp mod den nye terrorisme”

Af Anja Dalgaard-Nielsen, ph.d. og seniorforsker ved DIIS,
og Jørgen Staun, ph.d. og forsker ved DIIS

Redaktionen er afsluttet primo marts 2006

Produktionen er støttet af Nævnet til Fremme af Debat og Oplysning om Europa