

MAGTUDREDNINGEN

EUROPA FOR FOLKET?

EU OG DET DANSKE DEMOKRATI

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

REDIGERET AF
THOMAS PEDERSEN

EUROPA FOR FOLKET? EU OG DET DANSKE DEMOKRATI

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Redigeret af
Thomas Pedersen**

**EUROPA FOR FOLKET?
EU OG DET DANSKE DEMOKRATI**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Europa for folket? EU og det danske demokrati

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad

ISBN 87-7934-830-0

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

INDHOLD

Forord 7

THOMAS PEDERSEN

KAPITEL 1. Demokrati og europæisk integration: en oversigt II

JØRGEN GOUL ANDERSEN

KAPITEL 2. Danskerne, Europa og det „demokratiske underskud“. Den „stille revolution“ i danskernes forhold til EU 32

HENNING KOCH

KAPITEL 3. Det Europæiske statsfællesskab – et trojansk næbdyr 68

RONALD HOLZHACKER

KAPITEL 4. Nationale parlamenter i den europæiske union. En model til komparativ vurdering af demokratiske kontrolbeføjelser 83

HANS HEGELAND

KAPITEL 5. Den europæiske union og den nye nordiske parlamentarisme 108

PETER RIIS

KAPITEL 6. Europaudvalget – parlamentarisk kontrol og demokratiske dilemmaer 133

PETER NEDERGAARD

KAPITEL 7. Argumentationslogik og Europaudvalgets
demokratiske kontrol med EU-politikken 145

JENS HENRIK HAAHR

KAPITEL 8. Ét folk, ét demokrati: folkestyre og demokrati
i debatten om euroen 160

MARLENE WIND

KAPITEL 9. Det europæiske medborgerskab 190

PHILIPPE SCHMITTER

KAPITEL 10. Medborgerskab
– nogle visionære tanker 216

Om forfatterne 242

FORORD

Når EU's ministre mødes i Madrid eller Odense for at fastlægge regler for virksomheders arbejdsmiljø, ankommer de med en kuffert i hånden, men uden et utvetydigt, demokratisk mandat til at lovgive for Europas borgere. De er ganske vist som regel enkeltvis valgt til at sidde i deres lands parlament – nogle er hentet uden for parlamenterne – men ingen borger i Europa har udtalt sig om de forsamlede ministres ret til at lovgive i deres egenskab af medlemmer af EU's ministerråd. Det er blot et af flere eksempler på det, man har kaldt EU's „demokratiske underskud“; et problem som naturligt har tiltrukket sig større og større opmærksomhed i takt med, at EU har fået betydning for flere og flere sider af den europæiske borgers dagligliv.

Et andet aspekt er Europaparlamentets relativt svage stilling inden for det samlede EU-system. Det er rigtigt, at parlamentet på centrale områder som landbrug, møntunion, udenrigs- og sikkerhedspolitik og retspolitik har ringe indflydelse. Over tid er der imidlertid som helhed sket en markant styrkelse af parlamentet i forhold til ministerrådet – og det i en grad, så man i dag kan sige, at der eksisterer et føderalt præget to-kammersystem på en række områder inden for EU-politikken. Man har inspireret af Margaret Thatcher kaldt parlamentet i Strasbourg for et „Mickey-Mouse-parlament“. Det er ikke længere nogen særlig præcis karakteristik. Ikke blot har Europaparlamentet som sagt fået stadig flere beføjelser. Dets arbejdsform er også blevet mere effektiv og mere lig arbejdsformen i nationale parlamenter. Spørgsmålet er så, om kuren for EU's demokratiproblem nødvendigvis er et stærkere Europaparlament. Svaret afhænger af ens politiske holdning til EU. Føderalister vil typisk gå ind for en styrkelse af Europaparlamentet ud fra det synspunkt, at EU's demokrati bør bygge på princippet om én mand, én stemme – med passende hensyntagen til forskellige mindretal. Er man tilhænger af et mellemstatsligt EU eller EU-skeptiker, er løsningen derimod typisk en genindførelse af enstemmighedsafgørelser kombineret med en styrkelse af de nationale parlamenter. Selv tilhængerne af en slags europæisk

forbundsstat bliver sjældent stående ved kravet om et stærkere Europaparlament. Demokrati er ikke kun folkestyre. Det er også mindretalsbeskyttelse, frihedsrettigheder, åbenhed m.v.

Det er blevet fremført, at indførelsen af flertalsafgørelser i EU's ministerråd har frataget Europaudvalget indflydelse på mange områder. Det er en korrekt, men ufuldstændig analyse. En stadig større del af det politiske arbejde i EU foregår nu i den tidlige fase af den politiske proces, dvs. forud for de formelle vedtagelser i Ministerrådet. I denne fase forsøger man som regel at snakke sig til rette, og der er betydelig lydhørhed over for saglige indvendinger. I det omfang det danske Europaudvalg inddrages i denne tidlige fase har det stadigvæk mulighed for at påvirke beslutningsprocessen på områder, hvor der gælder flertalsafgørelser. Desværre sker dette alt for sjældent. Hvad vigtigere er: Om end det er blevet mere almindeligt at stemme i Ministerrådet, er det i praksis stadigvæk ofte sådan, at man forsøger at nå til enighed, hvorfor flertalsafgørelsen forbliver en teoretisk mulighed. Endelig bør man huske på, at demokrati ikke kun drejer sig om indflydelse, men også om åbenhed og gennemsigtighed. Selv i de mange situationer, hvor Europaudvalget savner reel indflydelse, har det stadigvæk en vigtig opgave i at informere danskerne om europæisk politik. Der er altså gode grunde til at beskæftige sig med Europaudvalget.

Demokrati er i tidens løb blevet defineret på mange måder (se nedenfor). Kernen i demokrati forstået som folkestyre er accepten af at lade sig nedstemme. Trods demokratiets udbredelse er der stadigvæk mange lande i verden, hvor uforsonligheden mellem etniske grupper er så stor, at den ene gruppes medlemmer ikke kunne drømme om at acceptere at lade sig nedstemme af den anden – og det er en del af baggrunden for separatistiske bevægelser krav om en egen stat. På den baggrund er det for så vidt imponerende, at EU's medlemslande på en lang række områder som indre marked, miljø og arbejdsmiljø har accepteret at lade sig nedstemme af repræsentanter for andre lande. At de vedtagne EU-love så ikke altid føres ud i livet efter hensigten vidner om, at de nationale forskelle og den gensidige mistillid mellem statsadministrationerne fortsat er stor. Jo mindre og mere homogen en gruppe lande vi har at gøre med, desto lettere er det naturligvis for mindretallet at acceptere at lade sig nedstemme. Det rejser spørgsmålet, om EU kan fortsætte med at fungere efter delvis føderalistiske principper, i det øjeblik medlemskredsen er vokset til 25 eller 27 lande.

Demokrati er, vil de allerfleste mene, en af vore samfunds vigtigste værdier. Men det er ikke den eneste værdi. Mens demokratiet som samfundsform

ikke står til debat, vil nogle mene, at graden af demokrati bør afvejes over for hensynet til effektiv problemløsning. Sagt mere folkeligt: Søer ramt af ildsvind kan ikke vente på, at Europas lande får snakket sig til rette. Derfor er det heller ikke sikkert, at alle de politiske spørgsmål, som i dag afgøres i EU, også bør være et anliggende for et udvidet EU med måske 27 lande.

Spørgsmålet om demokratiets tilstand hænger nøje sammen med spørgsmålet om magtens natur: Hvem sidder på magten i Europa? Er det f.eks. de store koncerner eller de nationale bureaukratier – eller statslederne i de større medlemslande? Måske efterhånden snarere de overnationalt myndigheder i Bruxelles, Strasbourg og Luxembourg?

Denne antologi foregiver ikke at kunne analysere alle aspekter af EU's demokratiproblematik, f.eks. er Europaparlamentets rolle kun behandlet flygtigt, uanset at det naturligvis er et vigtigt aspekt af problematikken EU og det danske demokrati. Men antologien beskæftiger sig med en række aspekter af EU's demokratiproblem, som vi finder særligt betydningsfulde for EU-politikens dagligdag, og som ikke er tilstrækkeligt godt belyst i den eksisterende litteratur. Det gælder f.eks. det danske Europaudvalgs muligheder for at skaffe sig information om og øve indflydelse på de beslutninger, der træffes i EU. Et af de spørgsmål, som fortjener opmærksomhed, er således, hvor højt det danske Europaudvalg scorer på den demokratiske skala, hvis vi sammenligner det med tilsvarende udvalg i andre EU-lande.

Thomas Pedersen
September 2002

DEMOKRATI OG EUROPÆISK INTEGRATION: EN OVERSIGT

THOMAS PEDERSEN

For 20 år siden udkom tidsskriftet *The Economist* med en forside, hvor Rom-traktaten var forsynet med et kors: Man anså det daværende EF for dødt og begravet. Rygterne om fællesskabets død skulle vise sig at være stærkt overdrevne. To år senere indledte EF på fransk og tysk initiativ en reformproces, som i løbet af få år skulle lægge områder som monetære anliggender og til dels retspolitik og forsvar ind under EF, som i mellemtiden var blevet omdøbt til en union. Årsagerne til denne udvikling er et kapitel for sig. Internationalt samarbejde mellem nationalstater har antaget en særlig karakter i Europa, som har at gøre med kontinentets konfliktfyldte historie og eksistensen af stormagter med en imperial fortid. Det forhold, at de fælles institutioner er langt stærkere i Europa end i andre af verdens regioner vidner om, at globaliseringen kun kan forklare nogle sider af EU-integrationen. Udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn har således altid spillet en central rolle i den europæiske integrations historie, om end globaliseringen og de krav, den stiller, givetvis optager EU-politikerne mere i dag end for 20 år siden (se f.eks. Holm, 2001). Samarbejdet er blevet stadigt mere omfattende, såvel hvad angår Unionens kompetenceområder som samarbejdets forpligtelsesgrad. I dag træffes mere end halvdelen af de politiske beslutninger inden for den såkaldte søjle 1 (økonomisk-sociale spørgsmål) således efter en føderalt præget procedure (co-decision, hvor man træffer beslutninger med kvalificeret flertal, og ministerråd og parlament er ligestillede). I virkeligheden er det i dag en tilsnigelse fortsat at tale om EU som et „samarbejde“. Dertil er EU-beslutningerne for forpligtende, og medlemskabet for uigenkaldeligt.

EU - SYSTEMETS NATUR

I takt med udbygningen af EU er der opstået øget interesse for, hvordan det europæiske demokrati og de enkelte, nationale demokratitraditioner påvir-

kes af integrationen. EU påvirker i stigende grad værdifordelingen i de europæiske samfund, og det har naturligt sat demokratispørgsmålet på dagsordenen. Litteraturen om det „demokratiske underskud“ i EU er efterhånden meget stor. I den nyeste litteratur kædes analysen af demokratiet typisk sammen med analyser af EU's udviklingsretning, ligesom der kan iagttages en voksende optagethed af værdiprægede spørgsmål knyttet til EU's institutionelle indretning (se bl.a. Siedentop, 2000; Schmitter, 2000; Weiler, 1999).

Diskussionen af demokratiets tilstand i EU forudsætter, at vi gør os nogle antagelser om EU-systemets natur. Den videnskabelige debat om dette spørgsmål er omfattende, og der er langt fra enighed blandt forskerne om, hvilken type politisk enhed, EU udgør. Der er enighed om, at EU-systemet i løbet af de seneste årtier er blevet meget komplekst, hvilket bl.a. skyldes, at stater med ofte meget forskellige visioner for Europa har ønsket at integrere hurtigt. Man har ofte kun kunnet bygge bro over holdningskløften ved at føje nye annekser eller undtagelser til konstruktionen. Den højpolitiske logik centreret om udenrigspolitik og sikkerhed, som har drevet denne integration, har således over tid skabt et demokratiproblem i form af manglende gennemskuelighed.

De færreste EU-forskere mener i dag, det er muligt at studere EU alene ved hjælp af en enkelt teori. Der er således i litteraturen en tendens til at skelne mellem forskellige typer af EU-beslutninger og EU-politik. John Peterson (1995) sondrer i en snart klassisk artikel mellem tre slags beslutninger: (i) Historieskabende beslutninger, som er beslutninger truffet på EU's regeringskonferencer, (ii) politikfastlæggende beslutninger, som er dagligdags beslutninger truffet af EU-institutionerne, og (iii) politikformende beslutninger, som er beslutninger formet af under-enheder, f.eks. netværk, knyttet til EU-institutionerne. Et omstridt spørgsmål er, hvorvidt graden af integration mellem EU-landene kan måles på omfanget og karakteren af de beslutninger, som træffes på regeringskonferencerne, eller om man også bør se på den forfatningsmæssige effekt af politikfastlæggende og politikformende beslutninger truffet mellem regeringskonferencerne – eksempelvis i form af kendelser fra EF-domstolen og forståelser skabt i de mange ekspert-netværk. Om end det givetvis er misvisende alene at måle integrationsgraden ud fra regeringskonferencerne, forekommer det klart, at staterne fortsat er de centrale aktører i europæisk politik, og at regeringskonferencerne er de vigtigste, forfatningsmæssige aktører i EU. Hvordan vil kritikerne af denne tilgang ellers forklare, at Europaparlamentet så ihærdigt har kæmpet for at blive stærkere repræsenteret på regeringskonferencerne?

I debatten om EU's demokratiske underskud er det blevet anført, at det er uhensigtsmæssigt at måle graden af demokrati i EU ud fra en underforstået antagelse om, at EU ligner en stat. Anthony Giddens (2000) hævder f.eks., at målestokken for, hvad der er et demokrati, ikke er den samme i statslige og ikke-statslige politiske systemer. I forlængelse heraf er der opstået en såkaldt revisionistisk litteratur om EU's demokratiske underskud. Christopher Lord (2001) skelner mellem fire retninger inden for denne litteratur: (i) Teorien om fler-niveau-styring (multi-level-governance) hævder, at demokratiproblemer ikke kun opstår på grund af overførsel af kompetence fra ét niveau til et andet men også på grund af fusion mellem forskellige niveauer; (ii) nogle intergovernmentale teorier ser det demokratiske underskud som et spørgsmål om „agency loss“, dvs. det forhold, at EU-institutionerne tiltager sig en magt, som ligger ud over, hvad de nationale demokratier har givet deres accept til; (iii) konstruktivistiske teorier hævder, at det demokratiske underskud består i et fravær af de fælles forståelser og avancerede former for politisk debat, som skal til for at legitimere demokratiet; (iv) endelig findes der det såkaldte „næst-bedste-perspektiv“ på EU-demokratiet, som hævder, at nationale institutioner har svært ved at opfylde demokratiets problemløsningsbetingelser – bl.a. på grund af globaliseringen – mens EU-institutionerne har svært ved at opfylde demokratiets deltagelsesbetingelser.

Tilsvarende er der opstået en ganske omfattende litteratur om „post-parlamentariske“ tilgange til legitimering af EU. Eksempler herpå er forslag om en transparent union; en netværks-union; en deltagelses-orienteret union og en flex-union forstået som en union med stor valgfrihed for medlemsstaterne (Beetham & Lord, 2001). Beetham og Lord argumenterer imidlertid overbevisende for, at der er for mange ligheder mellem EU og en stat til, at det kan retfærdiggøres at vurdere EU's demokratiske legitimitet ud fra „svagere“ kriterier end dem, vi typisk anvender ved analysen af stater. Tre uomtvistelige dimensioner af legitimitet i liberale demokratier er „(i) performance (dvs. evnen til at løse politiske problemer), (ii) demokrati (dvs. et sæt af demokratiske institutioner) og (iii) identitet (et stabilt tilhørsforhold til en politisk enhed)“ (ibid. 446).

I forlængelse af Beetham og Lord kan man som en første tilnærmelse sige, at EU har udviklet sig fra en sektorspecifik konføderation til, hvad John Kincaid med et paradoksalt begreb har kaldt en konføderal føderation. Hermed mener han en overnational politisk struktur, som i sine grundlæggende træk er konføderal (dvs. et statsfællesskab), men i sin daglige funktionsmåde i stigende grad føderalt. Kincaids begreb indfanger dog ikke alle træk ved

dagens EU. Joseph Weiler beskriver EU som et sammensat politisk system præget af tre styringslogikker: 1) En supranational, hvor den enkelte medlemsstat ikke længere har vetoret, 2) en intergubernemental, hvor staterne fortsat har kontrol og 3) en infranational, hvor de dominerende aktører er netværk.

Begrebet infranationalisme kræver en uddybende kommentar. Weiler (1999:98) siger om fænomenet, „... det er baseret på erkendelsen af, at stadig større dele af fællesskabets normdannelse sker på meso-niveauet. De involverede aktører er embedsmænd i såvel medlemsstaterne som Kommissionen i samspil med private og halvoffentlige aktører“. Vi må forstå det derhen, at infranationalisme er en uformel form for styring, som ligger uden for forfatningen. Weilers to første kategorier svarer stort set til Kincaids begreber, mens begrebet infranational tilføjer noget nyt. Det interessante er til enhver tid balancen mellem de tre styringslogikker.

Kincaids og Weilers begreber er vigtige, men tegner ikke et fuldgyldigt billede af EU. Et væsentligt, men hidtil noget overset, aspekt er delegationen af kompetence til ikke-flertalsstyrede („ikke-majoritære“) institutioner såsom domstole, centralbanker og agenturer. Ikke-majoritære institutioner er „myndigheder, som udøver en eller anden form for specialiseret offentlig aktivitet ... men som hverken er direkte folkevalgte eller direkte undergivet folkevalgte“ (Thatcher & Stone Sweet, 2002). I EU er Kommissionen, Domstolen, den Europæiske Centralbank og forvaltningsagenturer som Miljøagenturet eksempler på ikke-majoritære institutioner. Væksten i disse institutioners antal og kompetence har klart indvirkning på magtfordeling såvel som demokrati og legitimitet i EU. Delegation åbner nye muligheder for private interesser. De ikke-majoritære institutioner giver private interesser, som har tabt en sag over for centralregeringen, en ekstra mulighed for at omstøde beslutningerne. Når man skal retfærdiggøre skabelsen af ikke-majoritære institutioner sker det typisk med henvisning til „output-legitimitet“, dvs. disse institutioners påståede overlegenhed i forhold til institutioner ledet af valgte politikere, når det gælder effektiv problemløsning. Problemet er blot, at denne demokratimodel antager, at der eksisterer ideologisk konsensus omkring mål og metoder i problemløsningen (ibid. 19). Ikke-majoritære institutioner indebærer således en „teknificering“ af politikken og et iltsvind i den politiske værdidebat.

Man bør også være opmærksom på eksistensen af asymmetrier i regionale integrationsprojekter med stor institutionaliseringsstæthed. Er der således systematiske asymmetrier mellem store og små medlemsstater, hvad angår

deres indflydelse i EU-institutionerne? Og i bekræftende fald, gør de sig gældende over en bred kam – eller kun på visse områder af EU-politikken? I de seneste år har der været en klar tendens til, at de store medlemsstater har forsøgt at etablere sig som en uformel ledelse af Unionen, jf. topmødernes voksende betydning i det daglige arbejde og eksemplerne på tilsidesættelse af EU-formandskabet. Hvorvidt resultatet bliver en asymmetrisk union med en fast ledelseskern er endnu uklart, men ikke umuligt.

Alt i alt har vi at gøre med et uhyre komplekst politisk system, som i visse henseender minder om de nationale politiske systemer, i andre henseender er præget af staternes rå magtpolitik – ganske som vi kender den fra verdenspolitikken. Der kan nævnes flere ganske opsigtsvækkende eksempler på magtpolitikens overlevelse. Senest f.eks. den tyske regerings manglende vilje til at efterleve forpligtelser på ØMU-området og pres på Kommissionen fra den spanske regering, som resulterede i fyring af en dansk generaldirektør ansat i Kommissionens forvaltning.

Selvom det stadigvæk er stats- og regeringscheferne, der på regeringskonferencer træffer beslutning om ændringer i EU's grundregler og kompetencer, er der i de seneste år sket en udvikling i retning af inddragelse af overnationale institutioner som Kommissionen og Parlamentet samt repræsentanter for de nationale parlamenter og det europæiske civilsamfund i den forberedende fase. Frem til næste regeringskonference i 2004 vil et konvent med deltagelse af de nationale parlamentarikere således diskutere, hvorvidt EU skal have en egentlig forfatning. Det åbner for første gang i EU's historie mulighed for at tage en grundig og principiel diskussion om Unionens opbygning, herunder at overveje en evt. tilbageførsel af kompetence til medlemsstaterne. Konventets udkast vil dog bære præg af den stramme og centraliserede måde, det er organiseret på. Man skal heller ikke glemme, at toneangivende stater sideløbende med Konventets arbejde forbereder uformelle udspil, enkeltvis eller i tosidede alliancer. Da såvel nationale parlamentarikere som regeringsrepræsentanter har sæde i Konventet, vil det dog være svært for regeringskonferencen helt at se bort fra dets færdige udspil.

Analysen af demokratiet i EU bør i princippet forholde sig til samtlige disse styringslogikker i EU-systemet og er derfor en overordentlig vanskelig opgave. Denne bogs ærinde er af praktiske grunde snævrere, nemlig at belyse centrale aspekter af EU's demokrati – særligt de aspekter, som indvirker på det danske demokrati med dets særlige traditioner og kvaliteter. Tyngdepunktet vil ligge på analysen af det intergovernmentale, det vil sige mellem-

statslige, demokratiaspekt, mens den supranationale, infranationale og asymmetriske styrings effekt på dansk demokrati behandles mere stedmoderligt.

Den supranationale styring foregår først og fremmest gennem triangeln Kommission, Ministerråd og Europaparlament, og spørgsmålet er, hvordan disse institutioners indretning påvirker dansk demokrati. To iagttagelser forekommer centrale. For det første er de supranationale institutioner og i særdeleshed Kommissionen opbygget på en måde, som på mange måder er fremmed for dansk forvaltningskultur, hvilket har negative konsekvenser for gennemskueligheden og dermed demokratiet. Kommissionen er således fortsat meget præget af fransk forvaltningstradition. Peter Nedergaard (2001: 219) påpeger, at „politiske, private og personlige anliggender dukker op, hvor de set med de nordlige landes – og især med briternes og danskernes – øjne ikke burde dukke op“. For det andet er afstanden mellem borger og myndigheder langt større i EU end i Danmark. Afstandsproblemet er ikke kun geografisk (det er vanskeligt at møde op i EU-beslutningstagerens træffetid, hvis en sådan findes), men også sprogligt, idet arbejdsproget i EU-Kommissionen i praksis er fransk eller engelsk.

Med hensyn til den uformelle styring i EU er det vigtigt at påpege, at et fænomen som lobbyisme alt andet lige sætter forbrugerne og i mindre udstrækning også arbejdstagersiden (og dermed i videre forstand den traditionelle, nordiske model) under pres. Det skyldes, at skabelsen af et europæisk indre marked favoriserer de ressourcestærke interessegrupper (Sidenius, 1999). I Ove Kaj Pedersens studie *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles* (2002) har vi allerede et vigtigt bidrag til studiet af infranational styring i EU og dens konsekvenser for dansk demokrati.

HVAD ER DEMOKRATI?

Diskussionen af EU og det danske demokrati kræver et sæt kriterier for, hvad der kendetegner et godt demokrati. Her er vi i nogen grad på gyngende grund. Bør vi anvende et ideelt kriterium hentet fra den klassiske og teoretiske litteratur? Det vil nærmest i udgangspunktet give analysen en pessimistisk konklusion. På den anden side er det fortsat den målestok, ud fra hvilken man typisk måler de nationale demokratier. Eller bør vi i stedet mere pragmatisk forholde os til den demokratiske praksis i forskellige, nationale demokratier? Ove Kaj Pedersens forvaltningsstudie har som udgangspunkt, at „demokratiteori bør forholde sig empirisk til, hvad der er politik, og historisk til, hvad der er demokratiske idealer“ (ibid. 8). Pedersens

påstand om, hvad der er politik og demokrati i dag løfter sig imidlertid ikke over den metodiske programmerklæring. Bogens krav om, at demokrativurderingen må være (politisk) autoritativ og inklusiv, dvs. tage hensyn til, hvad der i den enkelte befolkning opfattes som demokratiske processer, forekommer endvidere problematisk. Konsekvensen risikerer at blive analyser, som konkluderer, at nation A er demokratisk, fordi den hævder at være demokratisk; med andre ord en forskning, som bliver legitimerende i forhold til en tilfældig historisk praksis i et tilfældigt land. Et eksempel på denne tilgang i en i øvrigt glimrende analyse af EU's demokrati er Lords (2001: 656) inddragelse af EU-institutionernes selv-evaluering samt „peer-reviews“ („kollegiale vurderinger“). Hans argument er, at man uden disse er afhængig af borgernes „begrænset rationelle“ bedømmelser af EU's demokrati. Men denne begrænsede rationalitet er jo i sig selv et demokratiproblem – et resultat af bl.a. EU-systemets manglende gennemsigtighed!

Derimod må man give Christopher Lord ret, når han anbefaler forskningen at være opmærksom på, at der findes forskellige konkurrerende opfattelser af, hvad der er EU-demokrati. Hans egen sondring mellem a) konkurrencedemokrati (parlamentarisk flertalsstyre eller præsidentialisme); b) konsensusdemokrati (hvor beslutninger træffes af store koalitioner eller kvalificerede eller „sammenfaldende“ flertal), og endelig c) deltagelsesorienteret demokrati forekommer nyttig (ibid. 645). Han har desuden fat i en væsentlig pointe, når han anbefaler, at målingen af EU's demokrati i princippet bør foretages på tre aggregeringsniveauer, (i) de strukturelle beslutninger om unionens kompetence, (ii) den inter-institutionelle konfiguration, og (iii) en vurdering af enkelte institutioner (ibid. 646).

Denne antologi tager afsæt i den videnskabelige litteraturs demokratiske begreber og idealer. Begrundelsen er dels normativ dels metodisk, idet en rent induktiv og case-baseret tilgang vanskeliggør komparation. Vi tager udgangspunkt i Robert A. Dahls (1989) og David Helds (1996) deltagelsesorienterede definition af demokrati, fordi den ligger tæt op ad den dansk-nordiske forståelse af demokrati. Vi kan på det grundlag opstille seks minimumskrav til demokratiet:

- Der skal være en demos, hvorved skal forstås „en forpligtelse på en nations eller unions fælles værdier som udtrykt i dens grundlæggende, politiske vedtagelser“ (Weiler, 1999: 344).
- Der skal være deltagelseskanaler såvel som et krav om deltagelse (dvs. en demokratisk politisk kultur).

- Der skal være frie og regelmæssige valg mellem konkurrerende kandidater.
- Den udøvende magt skal være kontrollerbar og kunne stilles til ansvar over for borgerne. Uden transparens er magten ikke reelt kontrollerbar.
- Der skal være et minimum af magtdeling mellem de tre grene af det politiske system.
- Demokratiets beskyttelsesdimension indebærer en sikring af individuelle rettigheder (positive som negative) såvel som beskyttelse af minoriteter.

De to første punkter rejser spørgsmålet om medborgerskabet og dets vilkår, et emne der har været genstand for en omfattende debat i den internationale forskning. Begrebet medborgerskab (citizenship) defineres normalt som en lovbeskyttet status, som fastlægger kriterierne for adgang til en bestemt gruppe, og som fastlægger denne gruppes rettigheder og pligter (Schmitter, 2000; Harrison & Woods, 2000). Percy Lehning påpeger videre, at borgerskab ikke kun drejer sig om rettigheder. Ud over rettighedsdimensionen har begrebet også en identitetskomponent (Lehning & Weale, 1997). En stor del af uenigheden inden for medborgerskabsforskningen drejer sig om, hvor stor vægt man skal lægge på henholdsvis rettigheds- og identitetsdimensionen. Den republikansk-inspirede EU-forskning, hvor idealmodellen ofte er den franske politiske nation, lægger hovedvægten på rettighedsdimensionen. Den tysk-centraleuropæiske tradition har traditionelt været mere optaget af identitetsdimensionen. Medborgerskab kan med fordel defineres endnu bredere som et spørgsmål om støtte til og deltagelse i et politisk system (se Goul Andersens bidrag i denne bog).

Støtte til et politisk system kender vi også under betegnelsen politisk eller social legitimitet. Det er omstridt, hvad der skaber legitimitet. Nogle hævder, at legitimitet bygger på et sæt af regler, en retsorden. Andre vil mene, at det afgørende er bestemte institutionelle kanaler til borgerne (i tilfældet EU Europaparlamentet, de nationale parlamenter eller folkeafstemninger). Man kan også forestille sig, at politisk legitimitet i et overnationalt, politisk system som EU bygger på forestillinger om, hvad der er nyttigt for borgeren. Men spørgsmålet er, om regler, institutioner og nytte er nok i det øjeblik, en overnational union begynder at antage føderale træk. Daniela Obradovic (1996) har fremført, at stater eller statslignende enheder ikke kan undvære en myte, hvis de skal gøre sig håb om at blive legitime. Myten har at gøre med identifikation, med fastlæggelse af grænser og legitimering af en politisk-social praksis, som typisk vil afvige fra de formelle regler.

En politisk enhed som EU har, mener Obradovic, brug for en oprindelsesmyte, en fælles forestilling om en guldalder. Med dette udgangspunkt bliver vi hurtigt opmærksomme på EU's grænser. For EU-landene har svært ved at blive enige om, hvor Europa stopper og i nogen grad også svært ved at blive enige om, hvad der præcist kendetegner Europas guldalder. Noget kan man dog blive enige om: betydningen af renaissance og oplysningstiden med dens sekularisering og individualisering. Der findes en mindre kreds af lande inden for Unionen anført af franske, tyske og italienske politikere og filosoffer, som mener, at EU desuden bør ses som arvtager efter Romerriget og/eller Karl den Stores fransk-tyske rige, men det er ikke en myte, som finder støtte i Storbritannien og Skandinavien og næppe heller i alle de kommende medlemslande.

DEMOKRATI OG GLOBALISERING

Debatten om EU's demokratiske underskud er en del af en bredere diskussion om demokratiets vilkår under globaliseringen. Det er et omstridt spørgsmål, om globaliseringen svækker nationalstaterne. Scholte (2000: 46) definerer globaliseringen som „spredning og udbredelse af overterritoriale – som vi alternativt kan kalde „trans-verden“ eller „grænseoverskridende“ – forbindelser, der ophæver, hvad man kunne kalde „territorialisme“, det vil sige en situation, hvor den sociale geografi er rent territorial“. Her ses globaliseringen som en omformende kraft, der reducerer nationalstaternes betydning. Demokratiet undermineres af supraterritoriale aktiviteter, siger Scholte videre, eftersom disse „...undslipper traditionelle kontrolmekanismer, mens fragmenterede systemer af global styring, uanset det globale civilsamlings aktiviteter, mangler såvel legitimitet som effektiv magt“ (ibid. 282).

Det er ikke uden videre sådan, at globalisering og demokratisering går hånd i hånd. Svaret afhænger af, hvad vi forstår ved demokrati. Demokrati har groft sagt tre dimensioner: (i) pluralisme, dvs. mangfoldighed, (ii) deltagelse og (iii) kontrol med magthaverne. Lægger man vægten på pluralismeaspektet, kan globaliseringen umiddelbart forekomme løfterig, fordi den globale mangfoldighed synliggøres og bliver nærværende på en ny måde. Samtidig skaber den teknologiske globalisering mulighed for nye former for organisering på tværs af landegrænser – herunder organisering af svage grupper og minoriteter. Visioner om politisk globalisering forestiller sig således typisk dannelse af et globalt parlament og vedtagelsen af et globalt charter af fælles rettigheder (se f.eks. Held, 1995; 1996). Lidt på samme måde

når Ove Kaj Pedersen i sin analyse af hverdagsintegrationen i EU frem til, at EU-medlemskabet snarere end at virke afdemokratiserende har virket demokratiserende.

Globaliseringen kan dog også ses som en trussel mod mangfoldigheden. Måske ikke her og nu og i det enkelte samfund, men globalt og på længere sigt. Globaliseringen er først og fremmest en økonomisk og vel at mærke en kommerciel økonomisk globalisering, og i sit kølvand trækker den standardisering af politik, kultur og livsformer. Endvidere er den økonomiske globalisering præget af koncentration og centralisering. Amerikaneren Benjamin Barber (2000) taler om, at globaliseringen virker „totaliserende“ og afdemokratiserende. Vi har fået en globaliseret økonomi uden et globaliseret demokrati, hævder han og påpeger, at politisk mobilisering forudsætter aktive borgere, og at globaliseringen udgør en trussel mod selve borgerskabet forstået som selvstændige individer. Barbers analyse kan virke overdrevent pessimistisk og har måske nok især relevans for USA, men rummer ikke desto mindre en kerne af værdifulde indsigter. På længere sigt kan den ujævne globalisering blive en trussel mod pluralismen. Sådanne pessimistiske analyser er dog ofte baseret på en undervurdering af det politiske. Globaliseringen forveksles med en bestemt type globalisering – nemlig den nyliberale – som ganske rigtigt er totaliserende og standardiserende, og som ikke interesserer sig nævneværdigt for demokratiets andre dimensioner. Det er også vigtigt at understrege, at mistillid til nationale regeringsproblemløsningssevne ikke er ensbetydende med overførsel af loyalitet til nye, grænseoverskridende, politiske enheder. Det afgørende er ikke i sig selv strukturelle forandringer, men hvordan disse opleves af borgerne. Fordi globaliseringsrelaterede problemer typisk ses, som politisk skabte, ses de også som problemer, regeringerne kan rette op på. Afgørende er, at forventningerne stadigvæk altovervejende rettes mod de nationale myndigheder (se Berger, 2000).

Mulighederne for demokratisk kontrol er i nogen grad blevet forringet i takt med den tiltagende økonomiske globalisering. Det skyldes ikke kun centraliseringen, men også en tiltagende kompleksitet og det forhold, at hovedaktørerne i den globale økonomi er teknokrater, som typisk er skeptiske over for at lægge beslutninger ud til offentlig debat. Philip Cerny (1999) har ligefrem stillet spørgsmålet, i hvilken udstrækning globaliseringen i sig selv er udemokratisk, idet han peger på, at nationale demokratiske systemer ikke så let lader sig transplantere til et globalt niveau, og at globaliseringen skaber nye uligheder. På samme måde kan man stille spørgsmålet, om regionaliseringen (f.eks. EU) grundlæggende er udemokratisk. De fleste EU-for-

skere er enige om, at EU er både centralistisk og teknokratisk i sin opbygning og funktionsmåde. Kontrolaspektet kan imidlertid også anskues fra en anden vinkel. Man kan sige, at muligheden for at gøre økonomiske beslutninger til genstand for politisk styring også er en form for demokratisk kontrol, hvis vi forstår begrebet bredt. Særligt for små, åbne økonomier som den danske gælder det, at en stor del af de beslutninger, som påvirker disse økonomier, træffes uden for deres fysiske grænser. Regionale og globale institutioner kan ses som en metode til at genvinde politisk styring i forhold til et løbsk og globaliseret erhvervsliv. Tilbage står, at en udvidet forståelse af demokratisk kontrol kan blive en undskyldning for at sænke kravene til den demokratiske kontrol forstået som folkelig indflydelse på politiske beslutninger.

Når det gælder demokratisk deltagelse, er globaliseringens virkninger igen tvetydige. Ganske vist kan teknologisk distancedeltagelse i det politiske liv forstås som en ny form for „tynd“ politisk deltagelse, som måske er tiltrækkende for flere borgere end den traditionelle, fysiske deltagelse i form af møder. Men er vi som demokrater tilfredse med det? Et vigtigt led i politisk deltagelse inden for demokratier er den demokratiske samtale, som det bl.a. understreges af tyskeren Jürgen Habermas (2000). Habermas afviser imidlertid – måske lidt overraskende i betragtning af hans præmis – at globaliseringen og regionaliseringen i EU, som han ser som affødt af globaliseringen – skulle være en trussel. Globalisering er en form for modernitet, og moderniteten bør videreføres, ikke afvises, siger han. Vi oplever ifølge Habermas i disse år en radikaliserings og universalisering af moderniteten, som er lovende, ikke truende. Han kritiserer således med rette post-modernisterne for at have i, hvad han kalder en „apokalyptisk attentisme“ – en passivt afventende holdning – som let bliver fatalistisk. Heroverfor stiller han selv-refleksivitet, som er udtryk for en konstruktiv individualisme – modsat den i USA så udbredte masseegoisme og kommercielle ensretning. For Habermas drejer EU's demokratiproblem sig netop især om at skabe bedre rammer for demokratisk dialog – med et fagudtryk deliberation. Han er optaget af kvaliteten af demokratiske beslutninger og anbefaler uddannelse af samfundsindividerne til borgere. Set med Habermas' øjne har globaliseringen – og dens regionale udtryk, EU – både positive og negative træk: Den kan føre til øget systemkompleksitet og dermed kolonisering af EU-borgernes livsverden gennem retslig styring. Men den kan også føre til rationalisering af livsverdenen forstået som en selvstændiggørelse af borgeren. Visionen er her en borger, som træffer moralske beslutninger „fri for al egocentrisme og etnocentrisme“ (Grewal, 2001: 120).

Rationaliseringen kan ifølge Habermas fremmes gennem skabelsen af et „proceduralt demokrati“ forstået som et forfatningsdemokrati, der fremmer mulighederne for rational, politisk samtale og „solidaritet mellem fremmede“. I Habermas’ „procedurale forfatning“ kommer medborgerskabet naturligt til at indtage en central plads. Han opregner fem centrale borger-skabsrettigheder: ret til individuelle friheder, medlemsrettigheder, ret til juridisk beskyttelse, ret til politisk deltagelse og sociale velfærdsrettigheder, hvis borgerne ikke er i stand til at udøve de første fire rettigheder (ibid. 122). Han er tilhænger af en europæisk forfatning men erkender, at en sådan forudsætter eksistensen af en europæisk politisk offentlighed, og at denne offentlighed igen forudsætter en fælles politisk kultur. Han mener rent faktisk, europæerne HAR en fælles politisk kultur, byggende på oplysningstidens arv. Som han skriver, „sekulariseringen af den egalitære og individualistiske universalisme, som præger vores selvforståelse, er ikke et af det moderne Europas mindste resultater“ (Habermas, 2001: 20).

Bag disse tanker gemmer sig en meget klassisk, deltagelsesorienteret opfattelse af demokrati, som har rødder i det atheniensiske, direkte demokrati. Det er imidlertid værd at erindre, at dette ideal realiseredes inden for rammerne af en bystat – modsat det nye EU-demokrati, som skal bringes til at fungere inden for en geografisk meget stor, politisk enhed. Udvidelsen vil næppe forbedre vilkårene for det procedurale demokrati (Pedersen, 2002). Det vil blive vanskeligere at finde frem til et fælles, politisk sprog. De mange netværk, som i disse år skyder frem inden for EU i et forsøg på at opveje fraværet af et fuldt udbygget institutionelt EU-demokrati, er heller ikke udelukkende et gode. Nok inddrager de flere interesser i Europas politiske liv, men spørgsmålet er, hvordan der skabes folkelig kontrol med selvbestaltede netværk, og hvordan der kan etableres rimelige, demokratiske procedurer inden for de enkelte netværk. Netværk er ikke nødvendigvis repræsentative, og i praksis kan det være ganske vanskeligt at sikre, at samtalen inden for disse netværk bliver „herredømmefri“. Netværksdemokrati bliver i praksis ofte til et „tilvandrede nærdemokrati“ med et udtryk lånt fra nu afdøde socialdemokratiske minister K.B. Andersen.

I vurderingen af Habermas’ meget populære demokratiteori er det vigtigt at fastholde, at „samtale-demokratiet“ bør være et supplement – ikke en erstatning for det processuelle demokrati. Bag Habermas-inspirerede forfatteres betoning af deliberation fornemmes undertiden en teknokratisk præmis i retning af, at der altid findes ét rigtigt svar på politiske problemer. Del-

tagelse i betydningen samtale kan ikke erstatte – og må ikke fortrænge – institutionaliseret mindretalsbeskyttelse og folkelig kontrol.

EU'S DEMOKRATISKE UNDERSKUD

Tager man udgangspunkt i Dahl og Held må man konstatere, at EU's demokratiske tilstand på stort set alle punkter er dårlig eller utilfredsstillende. Det gælder imidlertid også flere nationale demokratier i Unionen – dog kun i mindre grad det danske.

- Det er diskutabelt, om EU-borgerne føler sig som del af et politisk fællesskab, en demos, og i takt med udvidelsen vil dette problem givetvis vokse. Som Weiler har påpeget, har accept af demokrati at gøre med vilje til at lade sig nedstemme. I en mere forskelligartet union vil denne vilje formentlig afsvækkes.
- Om end de klassiske deltagelseskanaler såsom politiske partier og nyere kanaler som netværk står til rådighed for borgerne, hæmmes deres deltagelse af EU-systemets manglende transparens og af den geografiske afstand til lovgivningsmyndighederne. Det er desuden tvivlsomt, om der findes en deltagelsesorienteret, politisk kultur i hele Unionen.
- Frie valg: Dette krav er opfyldt i den forstand, at Ministerrådet og Europaparlamentet som de to lovgivningskamre er sammensat af demokratisk valgte politikere. Imidlertid er Ministerrådet som kollektiv EU-lovgiver ikke demokratisk valgt. EU-borgerne kan altså ikke, på den måde vi kender det fra nationale demokratier, „smide slynglerne ud“.
- Den demokratiske kontrol i EU er blevet forbedret i de senere år, bl.a. gennem oprettelse af en ombudsmand i Europaparlamentet og undersøgelsesudvalg. EU's uigennemsigthed udgør dog fortsat en barriere for den demokratiske kontrol. De igangværende bestræbelser på at forenkle EU-systemet må på den baggrund hilses velkommen.
- Magtdelingen i EU-systemet er mangelfuld. Ministerrådet (og måske fremover også det Europæiske Råd) har såvel lovgivende som udøvende beføjelser.
- Beskyttelsesdimensionen i EU-demokratiet udbygges i disse år. Nice-traktaten indeholder således et charter for europæiske borgerrettigheder, og stærke kræfter ønsker, at disse rettigheder skal indskrives i en europæisk forfatning. Hvis vi ved mindretal forstår etniske, religiøse og lignende mindretal, er beskyttelsesniveauet efterhånden på højde med niveauet i

medlemsstaterne. Derimod anser mange europæiske regioner Regionsudvalgets kompetence for utilstrækkelig, og det kan hævdes, at der i EU mangler et sidestykke til det amerikanske senat med dets beskyttelse af de små stater.

Hvis vi definerer begrebet demokrati bredere som et spørgsmål om, hvordan man opfatter mennesket og dets forhold til andre mennesker, altså som et spørgsmål om politiske livsformer, kan vi sondre mellem fire demokrati-modeller, jf. figur 1.1 (tilpasset efter Fuchs & Klingemann, 2002).

Den liberale demokratimodel lægger vægt på, at borgeren har ansvar for sig selv og i princippet bør være selvhjulpne og mener samtidig, at samfundsborgerens indbyrdes forhold er præget af konkurrence. Den socialliberale demokratimodel er ikke uenig i, at der er konkurrence mellem mennesker, men tildeler staten et større ansvar for borgerens velfærd. I den solidariske demokratimodel står borgeren atter i centrum, men staten er trådt i baggrunden til fordel for et stærkt civilsamfund, hvor borgerne bistår hinanden. Endelig har den socialistiske demokratimodel en vision om en stærk stat kombineret med et stærkt civilsamfund. Fuchs og Klingemann har foretaget en empirisk analyse af de central- og østeuropæiske samfund bl.a. med henblik på at indplacere dem i ovennævnte kategorier. Analysens konklusioner er ganske interessante: Først og fremmest viser det sig, at de central- og østeuropæiske lande ikke alle kan kaldes demokratiske. I fem lande – Rusland, Ukraine, Hviderusland, Moldova og Albanien – udgør de borgere, som forfatterne kalder „de solide demokrater“ mindre end 25 pct. I de samme lande er lovligheden under gennemsnittet. Det får Fuchs og Klingemann til at anbefale, at EU ikke overvejer at optage disse lande. Endvidere er den gensidige tillid og det borgerengagement, som er grundlaget for den solidariske demokratimodel, svagt udviklet i Central- og Østeuropa. Blandt de vesteuropæiske samfund er det kun Spanien, som har samme svage civilsamfund. Endelig viser undersøgelsen, at de central- og østeuropæiske samfund – trods kompromitteringen af kommunismen – hvad angår holdninger stadigvæk placerer sig inden for en socialistisk demokratimodel. Disse kendsgerninger er vigtige at holde sig for øje, når man overvejer EU's fremtid og det udvidede EU's demokratiform.

Meget tyder på, at EU efter den forestående udvidelse med 10-12 lande vil udvikle sig i retning af en mere centralistisk-elitistisk demokratimodel, men også en demokratimodel med en stærkere social komponent. Naturligvis er politisk kultur ikke statisk, og man bør medtænke den virkning, mødet med de vesteuropæiske demokratier kan tænkes at have på de central- og østeu-

FIGUR 1.1.

Typer af demokratiske fællesskaber

		ANSVAR FOR ENS SKÆBNE	
		En selv	Staten
RELATION TIL ANDRE	Konkurrence	Liberal	Social-liberal
	Samarbejde	Solidarisk	Socialistisk

ropæiske samfund – som følge af imitation og samkvem over grænserne. Ikke desto mindre udviser politisk kultur normalt betydelig inert, hvilket gør det forsvarligt at fremskrive de nuværende holdningsmønstre.

I en anden analyse når David Laitin (2002) frem til, at ud fra et kulturelt synspunkt er det mere sandsynligt, at EU's øststudvidelse vil føre til en uddybning, end at den vil føre til en udvanding af integrationen. Med hensyn til sprog og religion „overhaler“ de central- og østeuropæiske lande de tidligere optagne lande (Danmark, UK, Irland, Spanien, Portugal og Grækenland), i den forstand at de ligger tættere på de oprindelige seks EF-lande.

HVAD ER DANSK DEMOKRATI?

Analysen af EU og det danske demokrati rejser også spørgsmålet om, hvad der kendetegner det danske demokrati. Spørgsmålet fortjener opmærksomhed, men det er dog ikke en betingelse for gennemførelsen af antologiens analyse, at vi er i stand til at besvare det tilfredsstillende. Komparationen på udvalgte empiriske indikatorer såsom Europaudvalgets beføjelser gør det nemlig muligt at overvinde problemet med at præcisere analysens genstand. I forhold til ovennævnte begreber forekommer det rimeligt at karakterisere det danske demokrati som en blanding af et socialliberalt og et solidarisk demokrati (jf. også Goul Andersens analyse i denne bog).

Ove Kaj Pedersen m.fl. hævder dog i bogen *Demokratiets lette tilstand* (1996), at „der er opstået en stadig større afstand mellem ideal og virkelighed, mellem den demokratiske doktrin og måden, demokratiet rent faktisk fungerer på i dagens Danmark“. Politikken er „eksploderet“, og ved siden af vælgerkanalen er opstået en række andre påvirkningskanaler. Demokratiet er, hævder forfatterne, blevet decentraliseret og opsplittet. Doktrinen om det repræsentative demokrati og den parlamentariske styringskæde er blevet erstattet af, hvad bogen kalder et „konfettidemokrati“. I en kritisk diskus-

sion af bogen påpeger Morten Kelstrup (1995), at denne udvikling indebærer et væsentligt element af elitisme og ulighed. Han tilføjer den væsentlige pointe, at dansk demokrati i praksis har udviklet sig til et forhandlingsdemokrati med en høj grad af pragmatisme, som afspejler den relativt høje grad af tillid mellem befolkning, politikere og embedsmænd i Danmark (ibid.: 23). I forlængelse heraf peger han på faren for, at „et formelt EU-demokrati bliver til „vinduespynt“, som gennem oprettelsen af en formel legitimitet retfærdiggør og kamouflerer, at nationale demokratier afdemokratiseres“ (ibid.: 48). Pedersens og Kelstrups analyser rejser spørgsmålet, hvor godt det netværksorienterede forhandlingsdemokrati passer ind i EU-demokratiet, som det rent faktisk fungerer. Selve netværksmetoden er velkendt i EU – problemet er blot, at man for at kunne indgå i de eksisterende EU-netværk skal mestre bestemte sproglige og adfærdsmæssige sædvaner og konventioner.

Med hensyn til det snævrere spørgsmål om dansk parlamentarisme konkluderer Erik Damgaard (1992) i et større komparativt-nordisk studie, at dansk parlamentarisme er kendetegnet ved relativt svage mindretalsregeringer og et ganske stærkt parlament. Endvidere er det danske parlamentariske system meget repræsentativt jf. bl.a. den lave spærregrense.

Det danske demokrati kan tænkes at være blevet påvirket af EU-udviklingen på flere måder. Spørgsmålet indføjer sig i en større diskussion om EU-medlemskabets indvirkning på medlemslandene, som indtager en central plads i dagens EU-forskning under overskriften europæisering (Heritier et al., 2001). For det første kan man forestille sig, at der er sket en ændring i forholdet mellem udøvende, lovgivende og dømmende magt som følge af EU-medlemskabet. EU, som det ser ud i dag, forekommer i vid udstrækning teknokratisk forstået på den måde, at (for) mange beslutninger træffes af indirekte valgte politikere eller af embedsmænd og eksperter i lukkede udvalg og komiteer. Det stiller nationale parlamentarikere på en vanskelig opgave. De skal forsøge at holde trit med et vanskeligt gennemskueligt beslutnings-system, som ofte holder et meget højt lovgivningstempo, og som på nogle punkter har karakter af et intergovernmentalt elitekartel, som oplever at have fælles interesser i forhold til de hjemlige parlamenter (Lijphart, 1968; Th. Pedersen, 1994).

Der er derfor behov for en analyse af Folketingets kontrolmuligheder i forhold til EU-beslutningerne og af udviklingen i disse samt en komparation med kontrolmulighederne i andre parlamenter. Spørgsmålet er med andre ord, om Damgaards konklusion (jf. oven for) holder, hvis vi inddrager EU-politikken.

For det andet kan man forestille sig, at også den danske, politiske kultur og den politiske deltagelse er undergået en forandring som følge af EU-medlemskabet. Dette spørgsmål forekommer væsentligt i betragtning af, at Danmark stadigvæk betragtes som tilhørende en kreds af nordiske demokratier, som tillægger det stor betydning, at borgerne har adgang til politikerne og deltager aktivt i den politiske proces.

For det tredje må det formodes, at også måden, hvorpå EU-beslutninger forberedes og koordineres, indvirker på dansk demokrati. Dansk EU-koordination er komparativt betragtet relativt centraliseret, om end der i de seneste år er sket en vis opløbning i det fransk-prægede system. Det er tillige konsensus-orienteret. Europaudvalgets eksistens virker som et centraliserende element internt i centraladministrationen, i og med at embedsmændene er stillet over for et krav om at formulere en fælles position, som kan præsenteres for folketingsmedlemmerne i udvalget. Om Europaudvalgets indflydelse automatisk er lig folkets indflydelse, kan der sættes spørgsmålstegn ved. Udvalgets arbejde er omgærdet af fortrolighed, og der synes at være en tendens til, at europaudvalgsmedlemmer ikke sjældent koopteres af den udøvende magt (Th. Pedersen, 2000). Torben Bundgaard-Pedersen (1995) har i en analyse af danske beslutningsprocesser vedrørende teknisk harmonisering og standardisering bl.a. identificeret demokratiproblemer knyttet til lukkethed og en meget individualiseret beslutningsproces præget af skøn.

For det fjerde kan man forestille sig, at selve danskernes opfattelse af, hvad demokrati er, har ændret sig under indtryk af EU-medlemskabet. Her kan man tænke sig mindst to teoretiske muligheder. Der kan være sket en afsmi-ning fra de mange EU-folkeafstemninger til det danske demokrati som helhed. Det danske demokrati kan således være blevet mere direkte – eller mere populistisk, som nogle vil opfatte det. Eller man kan tænke sig, at danskerne er blevet mere pragmatiske og „sydeuropæiske“ i deres forståelse af demokrati under indtryk af Danmarks relativt svage placering i EU's institutionelle system og den latinske, politiske kulturs fremtrædende rolle i EU-institutionerne. Endelig peger Ove Kaj Pedersen (2002: 333) på, at EU-integrationen uanset dens gevinster for demokratiet også rejser nye demokratiske udfordringer. Dels opstår der en risiko for, at forvaltningen bliver „fanget“ af eksterne interesser. Dels opstår der en mulighed for, at private interesser kan omgå den nationale forvaltning og gå direkte til EU's institutioner.

Denne antologi tager udgangspunkt i den antagelse, at nationalstaterne uanset globaliseringen fortsat spiller en central rolle i europæisk politik –

hvilket ikke forhindrer, at EU i den daglige politik på en række områder har føderale træk. Diskussionen af EU's demokratiproblemer bør derfor tillægges det nationale analyse-niveau central betydning. Antologien lægger således hovedvægten på diskussionen af det første og til dels det andet af ovennævnte spørgsmål, men analyserer derudover også spørgsmålet om skabelsen af et mere omfattende medborgerskab – problemstillinger, som indirekte også har betydning for det danske demokrati og for magtfordelingen mellem danske borgere.

Jørgen Goul Andersen analyserer den politiske deltagelse og EU-medlemskabet i Danmark. Han konkluderer på baggrund af grundige, empiriske analyser, at danskernes modvilje mod EU-integration primært bundes i frygten for tab af autonomi og ikke i nationalisme, snæversyn og selvtilstrækkelighed. Danskerne er altså ikke mere nationalistiske end andre europæere. Men følelsen af at kunne påvirke det nationale, politiske system og tilfredsheden med det nationale demokrati er større end i de fleste andre lande.

Henning Koch påpeger i sit bidrag, at EU hverken er en forbundsstat eller et statsforbund, men derimod et statsfællesskab (verbund), idet han støtter sig til den tyske forfatningsdomstols såkaldte Karlsruhe-kendelse fra 1993. Han anbefaler desuden indførelsen af direkte demokratiske vetorettigheder, dvs. folkeafstemninger, som kan bruges til at ophæve love, som antages at være uønskede for territoriale enheders – navnlig delstaters – autonomi eller skadelige for berørte transnationale sektorinteresser.

Ron Holzacker analyserer den parlamentariske kontrol med EU-politikken i henholdsvis Tyskland, Storbritannien, Danmark og Holland ud fra variablerne regler, institutioner og partiadfærd. Han konkluderer, at den parlamentariske kontrol er mest udviklet i Danmark på de fleste områder. Dog ligger Tyskland højere, når det gælder forfatningsmæssige regler for parlamentarisk kontrol med EU-politikken.

Hans Hegeland sammenligner den parlamentariske kontrol med EU-politikken i Danmark, Sverige og Finland på en række variabler. Her viser det sig, at lighederne er større end forskellene. Dog scorer Finland og Sverige generelt højere end Danmark, når det gælder information, åbenhed og deltagelse. Af de tre parlamenter får det finske således overdraget flest EU-dokumenter. Kravene til tilbagerapportering fra ministerrådsmøder er skarpere i Finland og Sverige end i Danmark. Europaudvalget har en stærkere placering i forhold til fagudvalgene i dansk end i finsk og svensk EU-politik.

Peter Riis analyserer det danske europaudvalgs indflydelse på dansk EU-politik. Han understreger udvalgets vigtige rolle som rammesættende mandatgiver forud for ministerrådsmøder, beskriver dilemmaet mellem det demokratiske motiverede krav om øget åbenhed og parlamentarisk kontrol og regeringens behov for fortrolighed omkring dens forhandlingspositioner og fremhæver endelig mulighederne i et tættere samarbejde mellem Europaudvalget og Europaparlamentet. Dette forhold bør, påpeger Riis, ikke ses som et konkurrenceforhold.

Peter Nedergaard sætter den danske, demokratiske kontrol med EU-politikken i relation til to forskellige demokratiteorier: den rousseauske teori, som betoner nærdemokrati og direkte demokrati, og den madisonske, hvor vægten ligger på pluralisme og de pluralisme-relaterede fordele ved store politiske enheder, hvor ekstreme synspunkter neutraliseres. Europaudvalgets stærke placering afspejler, at vi i Danmark bekender os til en rousseausk demokratiteori, som Nedergaard mener er ganske atypisk.

Jens-Henrik Haahr analyserer den danske debat forud for euro-afstemningen med særligt henblik på en præcisering af, hvad danske borgere mener kendetegner dansk demokrati. Han viser, at demokrati i Danmark forbindes med „folkets styre“, med „kontrol, styring og beslutningseffektivitet“, med tanken om „et harmonisk folk“, med „lidenhed og nærhed“ og med ideen om „demokrati som parlament“. Haahr mener, at denne kerne af demokratiopfattelser har en nationalistisk orientering – og er således noget mere kritisk end Goul Andersen i sin vurdering af danskernes placering på Europas mentale landkort.

Marlene Wind diskuterer det europæiske medborgerskab ud fra en rettighedsbetragtning og understreger den rolle, EU-domstolen har spillet i udviklingen af medborgerskabet. Samtidig påpeger hun, at mens de mere synlige rettighedstiltag i EU, såsom Charteret for grundrettigheder er top-down præget, har domstolen gennem sin retspraksis skabt nye bottom-up prægede rettigheder for EU borgerne.

Philippe Schmitter diskuterer i det afsluttende kapitel medborgerskabets karakter i EU, og de demokratiske muligheder, der kunne ligge i en udvidelse af medborgerskabet. Blandt de interessante reformer, han diskuterer, er afholdelse af folkeafstemninger i tilknytning til Europaparlamentsvalg.

LITTERATUR

- Barber, Benjamin (2000). „Can Democracy survive Globalization?“. *Government and Opposition*, 35, 3: 275-302.
- Beetham, David & Christopher Lord (2001). „Legitimizing the EU: Is there a post-parliamentarian basis for its legitimation?“. *Journal of Common Market Studies*, 39, 3: 443-463.
- Berger, Suzanne (2000). „Globalization and Politics“. *Annual Review of Political Science*, 42, 3: 43-62.
- Bundgaard-Pedersen, Torben (1995). „Demokratiformer i danske EU-beslutningsprocesser“, pp. 404-443 i Morten Madsen, Hans-Jørgen Nielsen & Gunnar Sjøblom (red.). *Demokratiets mangfoldighed: tendenser i dansk politik*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Cerny, Philip (1999). „Globalization and the erosion of Democracy“. *European Journal of Political Research*, 36:1-26.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven CT: Yale University Press.
- Damgaard, Erik (ed.) (1992). *Parliamentary change in the Nordic countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Fuchs, Dieter & Hans-Dieter Klingemann (2002). „Eastward enlargement of the European Union and the identity of Europe“. *West European Politics*, 25, 2: 19-55.
- Giddens, Anthony (2000). „A Third Way for the European Union“, i Mark Leonard (ed.). *The Future Shape of the European Union*. London: Foreign Policy Centre.
- Grewal, Shivdeep Singh (2001). „The Paradox of Integration: Habermas and the unfinished project of European Union“. *Politics*, 21, 2: 114-123.
- Habermas, Jürgen (2000). „Beyond the Nation-State? On some consequences of economic Globalization“, pp. 29-42 i Erik Oddvar Eriksen & John Erik Fossum (eds.). *Democracy in the European Union*. London: Routledge.
- Habermas, Jürgen (2001). „A Constitution for Europe?“. *New Left Review*. September-October: 5-27.
- Harrison, Jackie & Lorna Woods (2000). „European Citizenship: Can Audio-visual Policy make a difference?“. *Journal of Common Market Studies*, 38, 3: 471-495.
- Held, David (1995). *Democracy and the global Order: From the modern state to democratic governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1996). *Models of Democracy*. London: Polity Press.
- Heritier, Adrienne, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch & Anne-Cecile Douillet (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy-Making*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Holm, Erik (2001). *The European Anarchy*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Kelstrup, Morten (1995). *Om det danske demokrati og den europæiske integration*. København: Core Arbejdsrapporter, 3.

- Laitin, David D. (2002). „Culture and National Identity: „The East“ and European Integration“. *West European Politics*, 25, 2: 55–81.
- Lehning, Percy B. & Albert Weale (eds.) (1997). *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*. London: Routledge.
- Lijphart, Arend (1968). „Typologies of democratic Systems“. *Comparative Political Studies*, 1, 1: 3–45.
- Lord, Christopher (2001). „Assessing Democracy in a contested Polity“. *Journal of Common Market Studies*, 39, 4: 641–663.
- Nedergaard, Peter (2001). *Organiseringen af den Europæiske Union*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Obradovic, Daniela (1996). „Policy Legitimacy and the European Union“. *Journal of Common Market Studies*, 34, 2.
- Pedersen, Ove Kaj (red.) (2002). *EU i Forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: DJØF.
- Pedersen, Ove Kaj m.fl. (1996). *Demokratiets lette Tilstand*. København: Spektrum.
- Pedersen, Thomas (2000). „Denmark“, pp. 219–235 i Hussein Kassim, B. Guy Peters & Vincent Wright (eds.). *The National Coordination of EU policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pedersen, Thomas (2002). „Udvidelsens Politiske Pris“, pp. 69–77 i Peter Nedergaard m.fl. (red.). *Den Europæiske Nødvendighed*. København: DJØF.
- Pedersen, Thomas (1994). „Demokratiformer og institutionel udvikling i den Europæiske Union“, pp. 57–90 i Bertel Heurlin (red.). *Danmark og den Europæiske Union*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Peterson, John (1995). „Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis“. *Journal of European public Public Policy*, 2, 1: 69–93.
- Schmitter, Philippe (2000). *How to democratize the European Union ... and why bother?* London: Rowman and Littlefield.
- Scholte, Jan Aart (2000). *Globalization: A critical introduction*. London: Macmillan.
- Sidenius, Niels-Christian (1999). „Business, Governance structures and the EU: The case of Denmark“, i Beate Kohler-Koch & Rainer Eising (eds.). *The Transformation of governance in Europe*. London: Routledge.
- Siedentop, Larry (2000). *Democracy in Europe*. London: Allen Lane & The Penguin Press.
- Thatcher, Mark & Alec Stone Sweet (2002). „Theory and Practice of Delegation to non-majoritarian institutions“, *West European Politics*, 25, 1: 1–23.
- Weiler, Joseph H.H. (1999). *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

DANSKERNE, EUROPA OG DET „DEMOKRATISKE UNDERSKUD“

DEN „STILLE REVOLUTION“

I DANSKERNES FORHOLD TIL EU

JØRGEN GOUL ANDERSEN

EU-samarbejdet tog sin begyndelse i en tid, hvor idealerne med hensyn til befolkningens demokratiske deltagelse og kontrol ikke var så høje som i dag, og desuden var det demokratiske perspektiv mindre aktuelt på grund af samarbejdets begrænsede rækkevidde. EU-samarbejdet var først og fremmest et forhold mellem regeringer, og i sådanne udenrigspolitiske anliggender har befolkningens deltagelse traditionelt haft lav prioritet. Faktisk er det først i forlængelse af diskussionen om det „demokratiske underskud“ i EU i 1990'erne, man er begyndt at diskutere tilsvarende problemer i forbindelse med andre former for internationalt samarbejde (Stein, 2001). Også parlamentarisk kontrol har været stærkt nedtonet ved traditionelt mellemstatsligt samarbejde. Højest har man haft tilknyttet en forsamling af parlamentarikere udpeget af de nationale parlamenter, sådan som man også havde det i EU frem til indførelsen af direkte valg til Europaparlamentet i 1979.

Men EU-samarbejdet kom efterhånden til at række markant længere end et „normalt“ mellemstatsligt samarbejde, og det blev også gjort mere demokratisk end normalt (Kelstrup, 2000). Ikke desto mindre kom diskussionen om EU's „demokratiske underskud“ for alvor på banen i 1990'erne (Goul Andersen & Hoff, 1992; Boyce, 1993), også stimuleret af det danske nej til Maastricht-traktaten i 1992 (Dahl, 1994). En anden vigtig impuls var den konstant faldende valgdeltagelse ved de direkte valg til EU-parlamentet (Blondel, Sinnott & Svensson, 1998), fra et EU-gennemsnit på 63,0 pct. i 1979 til kun 49,4 pct. i 1999 – inklusive lande med stemmepligt (http://www3.europarl.eu.int/election/results/dk_taux.htm). Der er en bred erkendelse af, at EU i hvert fald har et „demokratisk underskud“ derved, at der er problemer med den folkelige tilslutning. Nogle har ligefrem talt om en legitimitetskrise (van der Eijk & Franklin, 1996: 6-7).

Debatten har dog ikke været præget af stor klarhed med hensyn til, hvordan det „demokratiske underskud“ skulle forstås, endsiige måles. Det bliver

let et „catch-all“ begreb, der kan betyde alting. Forskningen i EU's demokratiske legitimitet på basis af interviewdata er som regel blevet sporet hurtigt ind på at forklare variationer i tillid eller tilslutning til EU, hvad der kun dækker en mindre del af demokratiproblematikken (Niedermayer & Sinnott, 1995; Gabel, 1998). I EU-sammenhæng har begrebet især været brugt i forbindelse med diskussionen om institutionelle reformer – hvilket på kort formel vil sige mere magt til EU-parlamentet eller større åbenhed. Det er også i det store og hele sådan, man i den danske regering har opfattet problemet. Således skriver man i regeringens Hvidbog fra juni 2001 (Regeringen, 2001) under overskriften „Behovet for folkelig forankring“, at „arbejdet med at skabe grundlaget for større folkelig opbakning til EU og de beslutninger som træffes“ (sic!), har været koncentreret på tre områder: (1) At målrette EU mod de spørgsmål, som står øverst på borgernes dagsorden, (2) at sikre, at EU kun beskæftiger sig med de udfordringer, som kræver fælles svar, så beslutninger træffes så tæt på borgerne som muligt, samt (3) at forbedre den demokratiske kontrol, åbenhed og gennemsigtighed i EU (p. 37) Dette arbejde ønsker man at fortsætte og supplere med bl.a. (4) en fortsat styrkelse af borgernes grundlæggende rettigheder, (5) forenkling af EU's traktater, så de bliver mere forståelige og (6) styrkelse af de nationale parlamenters rolle på EU-niveau (p. 334). Vi skal i det følgende afsnit søge at afklare begrebet „demokratisk underskud“, idet vi anlægger et *medborgerskabs- og civilsamfundsperspektiv*.

Det institutionelle perspektiv lægger vægten på regler og procedurer, der kan stille beslutningstagerne til ansvar, skabe større åbenhed og forbedre de demokratiske indflydelsesmuligheder. I medborgerskabsperspektivet samler interessen sig om borgernes lige muligheder for, sammen med andre, at deltage i samfundets udformning, samt om deres følelse af fællesskab med lige-stillede medborgere og med de fælles institutioner (Pettersson, Westholm & Blomberg, 1989: 25, 27). I civilsamfundsperspektivet ligger, at opmærksomheden navnlig rettes mod den europæiske offentlighed og mod mobilisering af folkelige politiske kræfter på tværs af landegrænserne, mere end mod institutionelle regler.

Efter denne indledende afklaring belyses i de følgende afsnit udvalgte aspekter, når det gælder danskernes oplevelse af samhørighed med andre EU-borgere, tilslutning til fællesskabet og oplevelse af påvirkningsmuligheder. Vi skal i den forbindelse også se på, hvordan og hvorfor danskerne skiller sig ud fra andre EU-borgere. Det er en ret udbredt opfattelse, at danskerne – og specielt de ressourcetsvage – har en snæver nationalistisk orientering,

hvor økonomiske hensyn betinger en modstræbende tilslutning til EU. Vi skal imidlertid søge at vise, at danskerne – i hvert fald relativt set – er blevet „gode europæere“, der imidlertid på konkrete områder er betænkelige ved suverænitetsafgivelse og føler sig mere som undersåtter end som deltagere i forhold til europæisk politik. Pladsen tillader kun i minimalt omfang en undersøgelse af, om europæiseringen bidrager til at skabe større afstand mellem „folket“ og „eliten“ – den tilbagevirkning på nationalt niveau, der har fået nogle til at tale om EU’s „doble demokratiske underskud“ (Schmitter, 2000). Af omfangsmæssige grunde lægges hovedvægten på borgernes forhold til EU, mens den institutionelle side herudover behandles ret stedmoderligt.

DEMOKRATISK UNDERSKUD – SET I ET MEDBORGERSKABS- OG CIVILSAMFUNDS- PERSPEKTIV

Begrebet „demokratisk underskud“ er mangetydigt og må opsplittes i flere komponenter. Man kan for det første sondre mellem tre aspekter: (i) et institutionelt aspekt: Sikrer regler og procedurer tilstrækkelig demokratisk kontrol med beslutningstagen i EU? (ii) et civilsamfundsaspekt: Er der en offentlig debat og mobilisering af folkelig deltagelse? og (iii) et medborger-skabsaspekt: Føler borgerne sig som en del af fællesskabet, og føler de, at de har nogen påvirkningsmulighed?¹ For det andet må man i valget af standard tage hensyn til EU’s særstatus som politisk system: EU er en mellemting mellem et mellemstatsligt og et overnationalt samarbejde – man taler i dag typisk om „multilevel governance“ (Thomassen & Schmitt, 1999; Held & McGrew, 2000; Commission, 2001b; Peters & Pierre, 2000). Derfor vedrører spørgsmålet om demokratisk kontrol og ansvar både beslutningsprocessen på nationalt plan og på EU-plan – samt forholdet mellem dem (Benz, 2000). Endelig er der for det tredje spørgsmålet om, hvilke kriterier for demokrati der skal lægges til grund – hvad er de demokratiske idealer, som demokratiet i EU skal vurderes i forhold til? Det gælder specielt i forhold til borgerne, jf. nedenfor (for en diskussion af demokratiske kriterier når det gælder forholdet mellem institutioner, se Kelstrup, 2000; Andersen & Eliassen, 1996, 2000).

Opdelingerne på EU versus nationale beslutninger, samt på regler og procedurer, civilsamfund og medborgerskab giver seks forskellige felter, hvor man kan vurdere, hvor demokratisk EU-samarbejdet fungerer, jf. figur 2.1.

Opdelingen er ikke udtømmende, bl.a. ser vi bort fra spørgsmålet om demokratiske konsekvenser af overførsel af beslutningskompetence fra nationalt niveau til EU-niveau, hvilket dog ikke nødvendigvis er et demokratisk problem. Figuren er en påmindelse om, at det demokratiske problem på nationalt niveau med indseende og kontrol med regeringens handlinger i EU er en indbygget del af demokratiproblematikken i EU. En anden sag er så, at det nok også er de nationale regeringer, mere end „eurokraterne“, der er stopklods for demokratisering på EU-niveau. Bl.a. har EU-Kommissionen i stigende grad talt for mere åbenhed og i 2001 markeret sig med en hvidbog om *Nye styreform i EU* (European Governance), der indeholder

FIGUR 2.1.

Dimensioner af det "demokratiske underskud" i EU

Hvilket niveau?	HVAD ER PROBLEMET?		
	Utilstrækkelige demokratiske regler/institutioner	Manglende civilsamfund	Utilstrækkelig deltagelse og demokratisk politisk kultur
Nationalt niveau (konføderalt perspektiv)	1) Regler, normer og procedurer, der sikrer folk og folkevalgte organer indseende og kontrol med, hvad regering og embedsmænd foretager sig i EU a) Parlamentarisk kontrol b) Folkelig kontrol	2) Offentlig debat samt foreningers og folkelige bevægelers deltagelse i beslutninger vedrørende regeringers og embedsmænds forhandlinger i EU	3) Befolkningens oplevede mulighed for at overskue og deltage i den nationale del af den politiske beslutningsproces vedrørende EU-beslutninger
EU-niveau (føderalt perspektiv)	4) Regler, normer og procedurer, der sikrer folk og folkevalgte organer indseende og kontrol med EU-organer a) Parlamentarisk kontrol b) Folkelig kontrol	5) Europæisk offentlighed samt folkelig mobilisering på tværs af grænserne i foreninger og folkelige bevægelser i relation til den politiske beslutningsproces i EU	6) Befolkningens oplevede mulighed for at overskue og påvirke beslutningsprocessen på EU-niveau Befolkningens orientering til det politiske fællesskab og den politiske styreform i EU
	Institutionelt perspektiv		Politisk kultur-perspektiv

en lang række konkrete forslag om åbenhed, tilgængelighed, kontakt til berørte grupper mv. (Commission, 2001a).²

Både på nationalt niveau og EU-niveau er der faktisk gjort meget for at reformere regler og procedurer i demokratisk retning, så meget, at man godt kan tale om demokratisk overskud sammenlignet med andre former for internationalt samarbejde (Kelstrup, 2000). Når det gælder parlamentarisk kontrol på nationalt niveau, var Danmark foregangsland med oprettelsen af Folketingets Markedsudvalg – senere Europaudvalget – til overvågning af regeringens EU-politik og godkendelse af regeringens forhandlingsmandat (jf. også Peter Riis' og Peter Nedergaards artikler i denne bog). Siden er informationspligten udvidet, Folketingets stående udvalg i stigende grad inddraget, og Kommissionen har fået pligt til tidligt at informere om sine planer og overvejelser.

Når det gælder borgernes kontrol på nationalt niveau, er det vigtigste element, at der ud over grundlovens krav har udviklet sig en norm om, at større ændringer i EU-samarbejdet skal godkendes ved en folkeafstemning. Bevidstheden om risikoen for et nej næste gang – der er altid en ny afstemning på vej – spiller en betydelig rolle for politikernes handlefrihed. Normen nyder stor folkelig opbakning (*IFKA/Aarhus Stiftstidende*, 31.5.1998). Og folkeafstemningerne har været med til at sikre, at danskerne hører til de bedst oplyste om EU-forhold. Ifølge Eurobarometer 37 (indsamlet lige omkring den danske afstemning i juni 1992) havde kun 44 pct. af EU-borgerne dengang overhovedet hørt om topmødet i Maastricht, og i efteråret 1997 havde kun 34 pct. hørt om Amsterdam-traktaten; i Danmark var tallet 91 pct. (*Eurobarometer* 48).

På EU-niveau er den parlamentariske kontrol også styrket markant. Når det gælder forholdet til Kommissionen, ligner Europaparlamentet i dag et „rigtigt“ parlament inden for de områder, EU-samarbejdet omfatter. Der blev endda indført en slags parlamentarisme i 1999, da Kommissionen blev tvunget til at træde tilbage. På lovgivningssiden mangler Europaparlamentet stadig retten til at fremlægge lovforslag, men herudover er der sket betydelige udvidelser af beføjelserne. Og på kontrolsiden, som er en afgørende del af et parlaments virksomhed, har Parlamentet i dag samme institutioner som et nationalt parlament: spørgsmåls- og forespørgselsinstitution, undersøgelsesudvalg, revisionsret, ombudsmand, offentlighedsbestemmelser m.m. De største demokratiske problemer i dag knytter sig nok til Ministerrådet og dets relationer til andre EU-organer. Men bortset fra den store forekomst af flertalsafgørelser adskiller dette sig ikke principielt så voldsomt fra andre for-

mer for internationalt samarbejde, og Ministerrådets medlemmer er formelt underlagt parlamentarisk kontrol i medlemslandene.

Ud fra en institutionel betragtning er der kort sagt gjort meget for at styrke demokratiet i EU-samarbejdet, både på nationalt plan og på EU-plan. En vigtig reform var indførelsen af direkte valg til Europaparlamentet i 1979. Men netop dette illustrerer også begrænsningerne. For borgerne deltager ikke i valgene. Det kan ikke forklares med Europaparlamentets manglende betydning; i så fald burde valgdeltagelsen i det mindste være steget markant. Det er her, vi kommer til civilsamfundsperspektivet. Tværnationalt samarbejde i folkelige organisationer og dannelse af en europæisk offentlighed – det, man også kalder skabelse af et europæisk civilsamfund (Warleigh, 2001) – erkendes i stigende grad som forudsætning for en reel demokratisering af EU (Goul Andersen & Hoff, 1992, 2001; Bellamy & Warleigh, 2001; Koopmans & Statham, 2001). Og hertil hjælper hidtidige institutionelle reformer kun lidt. Den større magt til Parlamentet har alt andet lige øget opmærksomheden, men en ægte europæisk offentlighed eksisterer ikke, og det er ikke indlysende, hvor den skulle komme fra. Tilsvarende er det ikke just mobilisering og samarbejde mellem folkelige kræfter på tværs af landegrænserne, der kendetegner lobbyvirksomheden i EU-systemet. Undersøgelser af frivillige organisationer på EU-niveau tyder snarere på, at medlemmerne betragtes som en forstyrrende faktor (Warleigh, 2001). Anvender vi civilsamfundsperspektivet på den nationale beslutningsproces i relation til EU, står det heller ikke godt til. Den offentlige debat om regeringens aktiviteter i EU er sporadisk, og forberedelsen i ministerierne er uigennemskuelig og involverer nok interesseorganisationer, men ikke folkelig foreningsaktivitet (Christiansen, Nørgaard & Sidenius, 2001).

M E D B O R G E R S K A B S P E R S P E K T I V E T

Dette civilsamfundsperspektiv fører direkte frem til det medborgerskabsperspektiv, der strukturerer den empiriske analyse i det følgende. Kernen i medborgerskabsperspektivet er som nævnt idealet om borgernes (lige) muligheder for at påvirke samfundets udformning samt følelsen af samhørighed med hinanden og med fælles institutioner. Det gælder lige så vel på EU-niveau som på nationalstatsniveau. Og problemet er, at en markant højere deltagelse på europæisk niveau og en stærk europæisk orientering vanskeligt kan tænkes uden en europæisk offentlighed samt foreninger og andre

bånd mellem borgerne på tværs af landegrænserne. Det har institutionelle reformer hidtil ikke kunnet bidrage meget til.

Ovennævnte medborgerskabsidealer er tilpas vage og ukontroversielle. Derfor behøver vi ikke her diskutere mere „stærke“ og forpligtende demokratiske idealer – f.eks. idealer om et deltagelsesdemokrati, eller et deliberativt demokrati, ud fra hvilke man kunne beskrive det demokratiske under-skud både i EU og på nationalt plan (jf. f.eks. Haahr, 2001). Men hvad ligger der så i de to dimensioner deltagelse og identitet?

Identitetsdimensionen refererer til borgernes orientering og holdninger som medborgere i EU. Vi skal her samle os om to aspekter, jf. figur 2.2: medborgernes orientering mod det politiske system i EU og til hinanden. Der er mange forslag til, hvordan orienteringen mod det politiske system bør opdeles (Easton, 1965; Norris, 1999). Vi skal primært se på tilslutning til EU som politisk fællesskab, herunder orientering mod fælles problemer, tilfredshed med demokratiet samt politisk tillid til EU. Når det gælder medborgernes orientering mod hinanden, er de relevante parametre udviklingen af en europæisk politisk identitet samt solidaritet/samhørighedsfølelse med borgerne i andre EU-lande.

FIGUR 2.2.

Relevante aspekter af deltagelse og identitet i forhold til EU

IDENTITETSDIMENSIONEN

- Orientering mod det politiske system
 - tilslutning til det politiske fællesskab i EU
 - tilfredshed med demokratiet i EU
 - politisk tillid til EU
- Orientering mod fællesskabet med andre EU-medborgere
 - europæisk identitet
 - samhørighed/solidaritet med andre europæere

DELTAGELSESDIMENSIONEN

- Valg- og anden deltagelse, interesse og engagement
 - Oplevede påvirkningsmuligheder: deltager, tilskuer eller undersåt?
 - subjektiv politisk kompetence/politisk selvtilid
 - i forhold til beslutninger i EU
 - i forhold til den danske regerings beslutninger vedr. EU
 - myndigheder lydhøre/responsive
 - kollektiv afmagtsfølelse: EU bestemmer
-

Deltagelsesdimensionen har to centrale aspekter: Det første er deltagelsen og (især) det underliggende engagement i de spørgsmål, EU arbejder med. Det andet er oplevelsen af at kunne påvirke, frem for at opleve en individuel eller kollektiv afmagtsfølelse. Medborgerskabsidealet er, at oplevelsen af påvirkningsmuligheder er så høj som mulig – og de sociale skel heri så små som mulige. Normalt taler man om to sider af de oplevede påvirkningsmuligheder (Goul Andersen, Torpe & Andersen, 2000). Den første er subjektiv politisk kompetence eller politisk selvtillid, den anden er oplevelsen af, at politiske myndigheder lytter til, hvad man siger. I EU-sammenhæng må man dog inkludere et tredje aspekt: En kollektiv afmagtsfølelse – en oplevelse af, at EU bestemmer, uden at bekymre sig om, hvad borgerne i det enkelte medlemsland ønsker.

Dette medborgerskabsperspektiv adskiller sig fra hovedstrømmen af analyser af borgernes syn på EU. Den danske forskning har af gode grunde været mere optaget af at forklare danskernes holdning for og imod EU end deres orientering mod EU (se dog Borre & Goul Andersen, 1997; Goul Andersen, 2000a, b). Og den internationale forskning har naturligt nok lagt sig ret tæt op ad de operationelle indikatorer i Eurobarometer-undersøgelserne. En hovedinteresse har således været at forklare variationer i individers og medlemslandes tilslutning til EU som politisk system mv., herunder over tid – f.eks. om tilslutningen til EU var uddannelsesbestemt, værdibestemt, utilitaristisk (baseret på økonomiske interesser) eller baseret på andre faktorer (Gabel, 1998). Nogle af de mål, der benyttes i dette kapitel, er mere eller mindre de samme, men tilgangsvinklen er en anden. F.eks. er en snæver nytteorientering til EU (hvad får jeg og mit land ud af det?), set i et medborgerskabsperspektiv, i sig selv et tegn på manglende genuin tilslutning. Det svarer til Eastons (1965) klassiske sondring mellem specifik og diffus tilslutning til det politiske system – „flæskeprissyndromet“ – over for en stærkere loyalitet. Videre har man diskuteret, hvorvidt vælgeres manglende tillid til EU i det hele taget er ægte eller mere afspejler mistillid til deres eget lands regering (Anderson, 1998; Blondel, Sinnott & Svensson, 1998). Ud fra et medborgerskabsperspektiv synes det sidste værre end det første, fordi det indebærer, at folk knapt kan forholde sig til EU. Medborgerskabsperspektivet handler navnlig om at vurdere EU som demokratisk system (Goul Andersen, 2002), hvor vi her dels skal inddrage deltagelse og identitet på nationalt plan, dels se på tilstanden i andre medlemslande som en pragmatisk målestok for danskernes forhold til EU. At danskerne vægrer sig mod at afgive suveræniteten til EU, udelukker ikke, at de kan være „gode europæere“.

Og at EU har tilslutning fra borgerne er ikke ensbetydende med, at fællesskabet opfylder andre, grundlæggende demokratiske krav. Det må komme an på en empirisk test. Vi skal i det følgende først og fremmest basere os på allerede publicerede resultater fra Eurobarometer-undersøgelserne (EB), men også inddrage data fra de danske og europæiske medborgerundersøgelser.

ORIENTERING MOD EU SOM POLITISK SYSTEM

Spørgsmålet om danskernes orientering mod EU som politisk system er det, der kommer tættest på den traditionelle danske hovedinteresse for holdninger for og imod. Alligevel er der en væsentlig forskel. Man kan f.eks. udmærket være tilhænger af medlemskab og nye tiltag ud fra økonomiske motiver uden at føle nogen tilslutning til EU som politisk system, endsige besidde nogen europæisk identitet. Det traditionelle billede har netop været, at flertallet af danskere var modstræbende tilhængere af EU på grund af de økonomiske fordele (i 1970'erne talte man om „flæskepris-syndromet“ på grund af hensynet til landbrugseksporten). Derudover bryder danskerne sig egentlig ikke om EU, de har ingen tillid til EU som politisk system, de føler ikke samhørighed med borgerne i andre EU-lande, og de føler sig i øvrigt afmægtige over for EU og den europæiske udvikling. Sådanne forestillinger har været sejlivede – endnu i 2000 søgte tilhængersiden at „sælge“ ØMU-medlemskabet på frygten for økonomiske ulykker. Men er der hold i disse forestillinger – eller er danskerne blevet mindre selvtilstrækkelige i synet på EU, uanset om de er for eller imod?

MODSTANDEN MOD OVERFØRSEL AF BESLUTNINGSKOMPETENCE TIL EU

Danskernes modvilje mod at overlade konkret beslutningskompetence til EU var endnu i efteråret 2000 nogenlunde usvækket, jf. tabel 2.1. På de fleste områder – 8 ud af de 18 viste³ – var der overvægt for beslutningskompetence på nationalt niveau, og på alle områder på nær ét (regional bistand) var der større modvilje mod fælles beslutninger end i de andre EU-lande under ét. En samlet opgørelse viste dog (EB54: 65), at Finland, Sverige og UK gennemsnitligt havde lidt større modvilje mod fælles beslutninger, mens befolkningerne i Østrig og Portugal var næsten lige så modvillige – med Italien som det modsatte yderpunkt. Danskernes integrations skepsis ser ud til at have toppet i 1999, men 2000-tallene er ikke stort anderledes end i 1997.

TABEL 2.1.

Holdning til overførsel af beslutningskompetence til EU-niveau, 1997-2000. Procentdifference: Andel for fælles EU-beslutninger minus andel for beslutning på nationalt niveau

	DK E-00	EU15 E-00	FORSKEL E-00	FORSKEL F-99	FORSKEL F-97	DK F-99	DK F-97
Sundhed og social velfærd	-67	-32	-35	-46	-40	-81	-69
Kulturpolitik	-69	-21	-48	-44	-50	-71	-68
Medier	-58	-26	-32	-40	-35	-65	-47
Uddannelse	-54	-32	-22	-25	-16	-62	-41
Arbejdsløshed	-24	+6	-30	-43	-29	-42	-24
Forsvar	-29	-1	-28	-33	-33	-35	-23
Politisk asyl	-35	+2	-37	-41	-34	-29	-18
Immigration	-42	-3	-39	-38	-42	-23	-16
Fattigdom/social eksklusion	+9	+30	-21	-40	-	-15	-
Miljø	+7	+23	-16	-19	-18	-4	+12
Landbrug og fiskeri	-8	+3	-11	-1	-2	-3	+5
Humanitær bistand	+14	+40	-26	-37	-	-1	-
Valuta	-15	+18	-33	-25	-20	+3	-11
Udenrigspolitik	+12	+46	-34	-39	-25	+6	+21
Forskning	+25	+39	-14	-17	(-3)	+16	(+37)
EU-information	+15	+47	-32	-27	-	+19	-
Regional bistand	+32	+26	+6	-2	(+4)	+24	(+33)
Narkobekæmpelse	+36	+39	-3	-8	(+7)	+28	+51

Spm.: Nogle mennesker mener, at bestemte politikområder bør besluttes af den (nationale) regering, mens andre politikområder bør besluttes i fællesskab inden for den Europæiske Union. Hvilke af de følgende politikområder mener du, bør besluttes af den (nationale) regering, og hvilke bør besluttes i fællesskab inden for den Europæiske Union?

2000: For hvert af de flg. omr. der, mener De da, beslutninger bør tages af den (nationale) regering, eller træffes i fællesskab inden for den Europæiske Union?

() Lidt ændret formulering.

Kilde: Eurobarometer (EB): EB 54 (efterår 2000), EB 51 (forår 1999), samt EB 47 (forår 97).

Også i de øvrige EU-lande mener flertallet dog, at de centrale velfærdsområder skal være nationale anliggender – danskerne skiller sig navnlig ud ved styrken af afvisningen. Til gengæld lykkedes det ikke den danske regering i 1990'erne at overbevise vælgerne om, at arbejdsløshedsbekæmpelse var en

EU-opgave, selv om regeringen stillede sig i spidsen for kravet i EU. Selv på miljøområdet har der været betydelig skepsis. Der er dog også områder, hvor Danmark ikke skiller sig ud. Regional bistand, narkobekæmpelse og landbrugspolitik. Det sidste passer dog ikke særlig godt på billedet af et „flæskeprissyndrom“. Trods landbrugspolitikens kontante fordele for landet synes danskernes skepsis over for den fælles landbrugspolitik stor og tiltagende.

TILSLUTNING TIL EU SOM POLITISK FÆLLESSKAB: FRA FORNUFTSÆGTESKAB TIL ÆGTE KÆRLIGHED?

At snævre økonomiske motiver ikke længere er så afgørende for danskernes orientering mod EU, finder man også vidnesbyrd om i Eurobarometer-spørgsmålene om tilslutning til EU som politisk system. Siden Easton (1965) har det her været almindeligt at skelne mellem specifik og diffus tilslutning. Den specifikke tilslutning er knyttet til umiddelbare belønninger. Kan systemet ikke sikre sådanne, bryder legitimiteten sammen. Den diffuse tilslutning er derimod generel og langsigtet – og afhænger ikke af kortsigtede præstationer – de kan højst give mistillid. Eurobarometer-spørgsmålene er ikke ideelle til at måle de to aspekter. Men de har ofte været brugt til at give et fingerpeg. Og de peger i retning af, at danskernes tilslutning til EU som politisk system – specielt den diffuse tilslutning – er øget betydeligt.

I starten var det alene de oplevede økonomiske fordele, der holdt danskerne tilslutning oppe. EU-medlemskabet var et udpræget fornuftsægteskab. Danskerne har altid kunnet se de økonomiske fordele ved EU-medlemskabet. Overvægten, der oplever medlemskabet som en økonomisk fordel frem for en ulempe, var 20 procentpoint allerede i 1973, mod 37 procentpoint i 2001, jf. tabel 2.2. Men i 1990'erne blev et stort flertal af danskerne også tilhængere af tanken om at forene Vesteuropa, ligesom stigende flertal henholdsvis ville være ked af en opløsning og har anset EU for et gode, spørgsmål, der i højere grad måler diffus tilslutning.⁴ Selv på disse mål er danskerne ikke længere de største EU-skeptikere; det er derimod Storbritannien og de tre nye medlemslande. Målt på gennemsnittet af de tre spørgsmål, der i dag bruges til at måle tilslutning, ligger Danmark i dag faktisk tæt på de seks „gamle“ EU-lande – højere end Tyskland og Frankrig (jf. lignende tal for 1998 i Goul Andersen, 2000a) – dog fortsat med en tendens til at vurdere de politiske idealer lavere og de økonomiske fordele højere, og nogenlunde lige så meget i kraft af tiltagende skepsis i de gamle lande som i kraft af større tilslutning i Danmark. Men tallene er alligevel bemærkelsesværdige i lyset af

de store forskelle i synet på overførsel af beslutningskompetence, vi så i tabel 2.1. Danskerne hører fortsat til integrations skeptikerne, men ikke længere til „systemfjenderne“.

En lignende udvikling er sket i de andre „nye“ medlemslande fra 1970'erne og 1980'erne. Mest udtalt hos nutidens „jubeleuropæere“ blandt de fire „fattige“ EU-lande Irland, Portugal, Spanien og Grækenland, hvor de økonomiske fordele tilsyneladende har overgået forventningerne, men også i Storbritannien, blot på et lavere niveau end i Danmark. Derimod spores indtil 2001 ikke nogen positiv dynamik i de tre nyeste medlemslande, Øst-rig, Sverige og Finland. Tilslutningen til EU fik i øvrigt et markant løft i efteråret 2001 oven på terrorangrebet mod USA den 11. september. I Danmark steg overvægten, der ser medlemskabet af EU som en „god ting“, fra +27 til +47. Det er højere end EU-gennemsnittet på +42 (mod +35 i foråret 2001). Også de oplevede økonomiske fordele fik en pæn opvurdering i Danmark, fra +37 til +53, hvilket er markant over EU-gennemsnittet; for EU som helhed var tallene +15 og +25 (EB 56, citeret fra foreløbige opgørelser på internettet). Blandt de EU-skeptiske nye medlemslande var stigningen under gennemsnittet. Der kan dog være tale om en kortvarig stemningsbølge, hvorfor tallene ikke er tillagt større betydning her.

Til gengæld kan der være behov for ekstra energitilførsel. For det er vigtigt at understrege, at den stigende lighed mellem Danmark og de øvrige EU-lande hænger sammen med, at der i alle de gamle EU-lande har været faldende tilslutning til EU som politisk system. Danskerne er blevet tilpasset, men nogle af danskernes problemer er samtidig blevet fælles problemer for næsten alle EU-landene.

DEMOKRATISK TILFREDSHED OG MISTILLID

Er der i de fleste lande fortsat en overvægt af positive holdninger, når det gælder tilslutning til det politiske fællesskab i EU, så står det dårligere til, når demokratiet i EU skal vurderes. Under ét er der lige præcis balance mellem tilfredse og utilfredse – i øvrigt (1999, jf. EB52: B18) med kun 4 pct., som er „meget tilfreds“ og 11 pct., som er „meget utilfreds“, men hele 20 pct. „ved ikke“. Tilfredsheden med demokratiet i EU er altså højst middelmådig, men det er ikke noget, der kalder på de stærke følelser. På nationalt plan var der kun 4 pct. „ved ikke“; forskellen er et godt vidnesbyrd om, hvad der optager folk mest. I Danmark var der dog kun 9 pct. uden holdning til demokratiet i EU – men også kun 1 pct. uden holdning til det danske demokrati.

TABEL 2.2.
Systemholdninger til EU, 1973-2001. Opinionsbalancer (andel positiv holdning minus andel negativ holdning, i procentpoint)

	(1) FORENE VESTEUROPA	(2) BEKLAGE OPLØSNING AF EU	(3) EU-MEDLEMSKABEN "GODTING"	(4) FORDEL AF EU- MEDLEMSKABET	GENNEMSNIT (2-4)	
	1996 (EB45)	2001 (EB55)	2001 (EB55)	2001 (EB55)	2001 (EB55)	Ændring 1973-2001 ¹
Tyskland (Vest)	34	20	38	7	22	-27
Frankrig	48	13	37	19	23	-20
Belgien	43	22	46	32	33	-14
Luxembourg	69	48	69	50	56	-2
Holland	48	22	54	43	36	-16
Italien	77	29	50	25	35	-19
De 6 "gamle" EU-lande	52	21	43	20	28	-21
Danmark	27	11	27	37	25	+14
Storbritannien	20	-9	5	-9	-2	+11
Irland	73	40	68	78	62	+37
Portugal	64	37	49	52	46	+34
Spanien	61	15	50	33	33	+31
Grækenland	62	31	47	50	43	+22
De 4 "fattede" EU-lande	62	23	50	41	38	+28

TABEL 2.2. fortsat

	(1) FORENE VESTEUROPA	(2) BEKLAGE OPLØSNING AF EU	(3) EU-MEDLEMSKAB EN "GOD TING"	(4) FORDEL AF EU- MEDLEMSKABET	(2-4) GENNEMSNIT
	1996 (EB45)	2001 (EB55)	2001 (EB55)	2001 (EB55)	2001 (EB55) Ændring 1973-2001 ¹
Tyskland (Vest)	34	20	38	7	22 -27
Frankrig	48	13	37	19	23 -20
Belgien	43	22	46	32	33 -14
Luxembourg	69	48	69	50	56 -2
Holland	48	22	54	43	36 -16
Italien	77	29	50	25	35 -19
De 6 "gamle" EU-lande	52	21	43	20	28 -21
Danmark	27	11	27	37	25 +14
Storbritannien	20	-9	5	-9	-2 +11
Irland	73	40	68	78	62 +37
Portugal	64	37	49	52	46 +34
Spanien	61	15	50	33	33 +31
Grækenland	62	31	47	50	43 +22
De 4 "fattige" EU-lande	62	23	50	41	38 +28

TABEL 2.3.

Tilfredshed med demokratiet på nationalt og europæisk plan, 1999. Opinionsbalance: Andel tilfredse minus andel utilfredse. Procentpoint

	TILFREDSHED MED NATIONALT DEMOKRATI	TILFREDSHED MED DEMOKRATIET I EU	FORSKEL
Danmark	+51	-27	+78
Holland	+55	-16	+71
Sverige	+30	-29	+59
Finland	+30	-13	+43
UK	+34	-9	+43
Tyskland	+21	-12	+33
Østrig	+42	+14	+28
Luxembourg	+41	+14	+27
Frankrig	+16	-4	+20
Grækenland	+7	-9	+16
Belgien	+18	+9	+9
Spanien	+40	+35	+5
Portugal	+16	+22	-6
Irland	+33	+41	-8
Italien	-43	+2	-45
EU-15	+16	0	+16

Kilde: EB52 (efteråret 1999).

Har danskerne udviklet en ganske høj tilslutning til EU som politisk system, så kniber det til gengæld med tilfredsheden med demokratiet i EU. Sammen med Sverige har danskerne den største utilfredshed med det europæiske demokrati; procentandelen med negative vurderinger overgår andelen med positive med henholdsvis 27 og 29 procentpoint, jf. tabel 2.3. Det er dog i sig selv ikke dramatisk afvigende fra EU-gennemsnittet på 0. Afvigelsen bliver til gengæld markant, når man sammenholder med tilfredsheden med demokratiet på nationalt plan. For selv om der på individniveau er så stærk sammenhæng, at spørgsmålene næsten kunne synes at måle det samme – hvilket nogle også mener er tilfældet (Anderson, 1988) – så er der enorm forskel på nationsniveau. Danskerne, svenskerne og hollænderne er særdeles tilfredse med det nationale demokrati, og det giver en meget stor afvigelse mellem vurderingen af det nationale niveau og EU-niveauet. Samtidig holder man ved denne sammenligning en masse mulige fejlkilder

konstant, f.eks. kan danskerne måske have en kulturelt bestemt tilbøjelighed til at erklære sig lidt mere tilfredse, end de i virkeligheden er (Inglehart, 1990).

I den modsatte ende af skalaen finder man Italien, hvor utilfredsheden med det nationale system er så stor, at alt andet er bedre, inklusive EU. Selv om det er de små lande, Danmark, Holland, Sverige og Finland, der topper listen over forskelle, så er det i øvrigt ikke på dette spørgsmål så entydigt størrelsesfaktoren, der slår igennem på tilfredsheden med demokratiet (jf. Dahl, 1994). Muligvis er EU demokratisk handicappet alene på grund af sin størrelse, men det er dog karakteristisk, at Tyskland og UK også optræder relativt højt oppe på listen over de lande, der vurderer demokratiet på det nationale niveau markant mere positivt end EU-niveauet.

Det sidste spørgsmål i denne sektion er, hvor stor tillid borgerne har til EU og dets demokratiske institutioner. Selv om der i praksis vil være betydelig afsmitning, adskiller tillid sig principielt fra vurderinger af demokratiet, da i hvert fald den såkaldte pragmatiske tillid knytter sig til politikens implementeringside – den konkrete gennemførelse og forvaltning af beslutningerne – i hvert fald når vi spørger til tillid til EU under ét. Mønsteret er dog ikke stort forskelligt, jf. tabel 2.4. Og igen får vi en stærk indikation af, at de nødvendige vidensressourcer hurtigt slipper op: 81 pct. klarer at tage stilling til spørgsmålet om tillid til EU under ét. Men blandt institutionerne er Europaparlamentet topscorer med 77 pct. Kommissionen vurderes kun af 72 pct., og kun 65 pct. kan svare på, om de har tillid til Ministerrådet – nogenlunde samme niveau som for Den europæiske Centralbank og Domstolen for de europæiske Fællesskaber. Når vi kommer til ombudsmand og komitéer, er det kun halvdelen, der har en mening.

Der er i de fleste lande lidt større tillid til EU end til den nationale regering – EU gennemsnittet på opinionsbalancer er +1 over for -13 for de nationale regeringer – men igen finder vi spændingen mellem nogle lande, der har langt størst tillid til den nationale regering, og nogle, anført af Italien, der har langt størst tillid til EU. Markant størst mistillid til EU finder man i Sverige, men forskellen mellem tilliden til EU og egen regering er næsten lige så stor i Danmark og Finland, blot på et noget højere niveau af tillid. Også i Holland og Luxembourg er tilliden størst på det nationale niveau, men det skyldes ikke mistillid til EU, derimod ualmindelig stor tillid til regeringen. I Storbritannien er der stor mistillid til EU, men endnu større mistillid til egen regering, mens balancen vender modsat i Østrig, hvor EU's kritik af Frihedspartiets optagelse i regeringen dog fik mistilliden til EU til

TABEL 2.4.

Tillid til EU generelt, til national regering og til EU's institutioner, 2001. Opinionsbalancer: Tillid minus ikke tillid

	TILLID TIL NATIONAL REGERING	FORSKEL, NATIONAL REGERING - EU	TILLID TIL EU	EUROPA- PARLAMENTET	KOMMISSIONEN	MINISTERRÅDET	DOMSTOLEN	DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK
Danmark	+9	+27	-18	+18	+8	+11	+47	+24
Holland	+31	+25	+6	+33	+31	+23	+49	+31
Sverige	-7	+32	-39	+5	-3	-2	+26	+13
Finland	+12	+29	-17	+19	+14	+10	+33	+22
UK	-27	-3	-24	-10	-11	-18	-2	-13
Tyskland	-7	+4	-11	+20	+5	+3	+32	+27
Østrig	-6	+8	-14	+11	-2	-3	+25	+14
Luxembourg	+48	+18	+30	+53	+44	+42	+55	+46
Frankrig	-24	-20	-4	+32	+29	+10	+20	+13
Grækenland	-19	-38	+19	+38	+26	+17	+30	+16
Belgien	-11	-22	+11	+39	+31	+13	+27	+21
Spanien	-2	-19	+17	+17	+34	+28	+21	+17
Portugal	-3	-41	+38	+38	+34	+27	+30	+32
Irland	-2	-27	+29	+29	+51	+41	+49	+44
Italien	-26	-55	+29	+52	+42	+32	+24	+25
EU-15	-13	-14	+1	+27	+18	+9	+23	+18

Kilde: EB55 (forår 2001).

at eksplodere i 2000. I alle de „fattige“ EU-lande er der stor tillid til EU og begrænset tillid til den nationale regering.

Ser vi på EU's institutioner, er det iøjnefaldende, at disse alle nyder større tillid end EU som sådan. Det tyder på, at mistilliden til EU er forholdsvis diffus. Samme mønster finder man også i Danmark og Sverige, der dog som de eneste EU-lande har større tillid til Ministerrådet end til Kommissionen. I alle lande på nær Irland og Spanien er Europaparlamentet den af de tre institutioner, der nyder størst tillid. De overgås dog i både Danmark og Sverige af såvel Domstolen som – ironisk nok – Den europæiske Centralbank. I Danmark er der lige som i de allerfleste øvrige lande en overvægt af tillid til samtlige EU-institutioner – tilliden til Ministerrådet, Domstolen og Centralbanken ligger endda over EU-gennemsnittet. Kun i Storbritannien er der en lille overvægt af mistillid til samtlige EU-institutioner.

Sammenfattende tegner disse oplysninger et væsentligt anderledes og mere nuanceret billede af danskernes forhold til det politiske system i EU end det, der har præget medie billedet. Danskernes orientering mod EU er ændret markant siden 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne. Grundlæggende er danskerne blevet „gode europæere“ med en specifik og diffus tilslutning til det politiske system i EU, der ikke længere skiller sig ud fra de „gamle“ EU-lande, men står i klar kontrast til den manglende tilslutning i de „nye“ lande samt UK. Derimod skiller danskerne sig ud som nogle af de mest modvillige mod fælles EU-beslutninger på de fleste, men ikke alle, sag-områder. Tilfredsheden med demokratiet i EU ligger i bunden blandt EU-landene, men er ikke markant lav. Det er kombinationen af en høj tilfredshed med demokratiet i Danmark og den manglende tilfredshed med demokratiet på EU-niveau, der giver den store kontrast. Danskerne er bedre vant. Samme mønster genses, når vi ser på den politiske tillid til henholdsvis regeringen og til EU. I de fleste lande er tilliden til EU større end til regeringen, men ofte er det mere på grund af ringe tillid til regeringen end høj tillid til EU. I Danmark er det omvendt. Tilliden til EU er ret lav, men det er den også i flere andre lande som f.eks. Tyskland; tilliden til regeringen er til gengæld ret høj, og den sidste afvigelse er lidt større end den første; det giver kontrasten. Danskernes tillid til EU's demokratiske institutioner ligger en anelse under EU-gennemsnittet, men adskiller sig ikke stort.

Der er intet i ovenstående tal, der tyder på, at danskerne er kendetegnet ved en snæver nationalisme, sammenlignet med andre landes borgere. Det er højest sandsynligt, at alle former for modvilje mod EU og mod integration hos den enkelte (statistisk set) er forbundet med nationalisme. Jo mere natio-

nalistisk orientering, jo mere modvilje mod EU. Men det ville være en åbenbar fejl der ud af at slutte, at den kollektive (såkaldt „aggregerede“) modvilje skulle være forbundet med en høj forekomst af nationalisme og snæversyn i Danmark. Tallene her peger tværtimod i retning af, at danskerne grundlæggende er blevet „gode europæere“, i hvert fald relativt set, med en positiv orientering til EU som politisk system, der er lige så høj som i andre EU-lande.

EUROPÆISK IDENTITET OG SOLIDARITET

EU er et politisk fællesskab, og udviklingen af et quasi-nationalt kulturelt fællesskab i EU er hverken en nødvendig eller ønskelig forudsætning for en demokratisk politisk kultur. Tendensen i dag er nok snarere, at nationalstaternes kulturelle fællesskaber smuldrer i kraft af differentiering og multietnicitet, og tiltag a la fælles flag, EU-hymne, fælles OL-indmarch etc. til skabelse af en slags europæisk „national“ identitet er sikkert lige så nytteløse som forsøgene på at skabe et „sovjetmenneske“. Men et politisk fællesskab kræver et vist mål af politisk fællesskabsfølelse og solidaritet og et vist mål af en europæisk politisk identitet.

Det er ikke et velbelyst emne, heller ikke i Eurobarometer-sammenhæng. Men siden 1990 er der i medborger- og valgundersøgelser mv. også stillet spørgsmål om danskernes europæiske identitet og solidaritet, desværre uden at skelne mellem politisk og anden identitet (Goul Andersen & Hoff, 1992). Vi skal forsøge at tegne et samlet billede på basis af disse kilder. I én serie spørges der ganske enkelt om graden af tilknytning til Europa, jf. tabel 2.5. Svarfordelingen er overraskende. I toppen finder vi ikke kun som ventet Luxembourg, Spanien og Italien, men også Sverige, Danmark, Østrig og Finland. I Sverige er det tre ud af fire og i de øvrige lande to ud af tre, der føler sig tilknyttet Europa. I EU som helhed er det 60 pct. Tyskland, Frankrig og Holland ligger alle under middel. Blandt euro-skeptikerne er det alene englænderne, der markerer sig med en manglende europæisk bevidsthed. Det kunne synes at stride mod, hvad vi ellers ved. Men givetvis er en del af forklaringen, at nogle af de nævnte lande ikke kun føler sig tilknyttet Europa, men i endnu højere grad til nationalstaten (jf. EB 51, cit. i Goul Andersen, 2000a: 146). At det er tilfældet for danskernes vedkommende, fremgår af tabel 2.6, der bygger på de europæiske medborgerundersøgelser.

I hvert fald er danskerne tydeligvis et folk, der er meget stærkt knyttet til netop det nationale niveau. På en skala fra 0-10 scorer danskerne 8,41 på

TABEL 2.5.

Tilknytning til Europa. Andel "meget" eller "noget" tilknyttet, 2000. Procent

	MEGET TILKNYTTET	RET TILKNYTTET	MEGET+RET TILKNYTTET I ALT	KUN LIDT/ SLET IKKE TILKNYTTET	OPINIONS- BALANCE
Luxembourg	34	48	82	15	+67
Sverige	25	49	74	23	+51
Spanien	25	49	74	27	+47
Italien	16	50	66	30	+36
Danmark	22	45	67	32	+35
Østrig	23	42	65	33	+32
Finland	14	48	62	31	+31
Belgien	22	41	63	34	+29
Portugal	19	43	62	34	+28
EU-15	17	42	59	38	+21
Tyskland	16	42	38	58	+20
Frankrig	16	41	57	39	+18
Holland	15	38	53	44	+9
Irland	15	37	52	43	+9
UK	11	31	32	23	-11
Grækenland	14	29	43	55	-12

Spm.: Folk kan føle forskellig grad af tilknytning til Europa. Vil De sige mig, hvor tilknyttet De føler Dem til Europa? (meget tilknyttet – ret tilknyttet – ikke særlig tilknyttet – slet ikke tilknyttet).

Kilde: EB 54 (efteråret 2000).

TABEL 2.6.

Tilknytning til sted: Fra lokalområde til Europa, 2000. Gennemsnit på skala 0-10

	LOKALOMRÅDE	KOMMUNE	LANDSDEL	LAND	EUROPA
Danmark	6,74	6,53	7,04	8,41	6,00
Tyskland	7,44	7,35	7,05	7,26	6,13
Portugal	7,92	7,81	7,92	8,20	6,68

Kilde: *Citizenship, Involvement, Democracy* (Europæiske medborgerundersøgelser).

nationalt niveau, mod kun 7,04 på det regionale og 6,74 på lokalområdet. Europa kommer i bund med 6,00. Det er lavere end i de øvrige lande, men kan måske, hvis vi skal tro Eurobarometer-undersøgelsen, hænge sammen med, at de to spørgsmål i medborgerskemaet kommer lige efter hinanden og dermed fremtvinger en prioritering (jf. EB 51, cit. i Goul Andersen, 2000a: 146). I Tyskland er den nationale tilknytning iflg. medborgerundersøgelsen lavere end tilknytningen til lokalområdet. Den slående afvigelse for danskerne er den manglende lokale identitet, sammenlignet med tyskerne.

Har man en meget stærk national identitet, kan det dårligt undgå at påvirke afvejningen mellem den nationale og den europæiske identitet, og det er formentlig i det lys, man skal forklare en del af den store afvigelse, når Eurobarometer spørger om afvejningen mellem den nationale og den europæiske identitet. Her ligger danskerne kun omkring midten – og svenskerne helt i bunden, sammen med UK, jf. tabel 2.7.

Som en foreløbig sammenfatning kan vi i det mindste konkludere, at danskerne ikke er snævre super-nationalister. Målt med det simple spørgsmål om tilknytning til Europa tegner danskerne sig snarere som super-europæere; når den stærke nationale identitet skal afvejes mod den europæiske, ligger danskerne i underkanten af midterfeltet. Desværre er det uklart, i hvor høj grad spørgsmålene måler en politisk eller en kulturel identitet. Den sidstnævnte er principielt mindre væsentlig. Det er den politiske orientering som europæer og solidariteten med det øvrige Europa, der er det afgørende. Til belysning heraf kan vi se lidt nærmere på de foreliggende danske tal.

Her har man for det første en længere tidsserie om at føle sig som europæer eller føle sig som dansker, der ligger i direkte forlængelse af spørgsmålene ovenfor. Der tegner sig her et billede af en ret markant styrket europæisk identitet i løbet af 1990'erne, jf. tabel 2.8. I 1991 – efter Berlinmurens fald og den dertil knyttede Europa-eufori – var det kun 17 pct., der følte sig lige så meget som europæere, som de følte sig som danskere. Ifølge to målinger i 2000 var tallet nu steget til over 30 pct., hvilket passer fint sammen med, at der også i Eurobarometer-tallene konstateres en dynamik i 1999–2000, både på dansk og på europæisk plan, jf. tabel 2.7. Mere interessant er det dog, at der spores en ganske høj og stigende solidaritet i form af sympati for, at de rige EU-lande betaler til at trække de fattige lande med op.

Denne tolkning styrkes også af svarene på et spørgsmål om, hvad borgerne frygter mest ved den fortsatte integration i EU. Det, der adskiller danskerne, er ikke frygt for tab af dansk kultur og identitet, og det er heller ikke økonomiske forpligtelser – som bekymrer danskerne mindre end de øvrige EU-

TABEL 2.7.

Europæisk og national identitet, 2000. Procent og opinionsbalancer

	PRIMÆRT EUROPÆISK	MEST NATIONAL, MEN OGSÅ EUROPÆISK	KUN NATIONAL	OPINIONSBALANCE: OVERVÆGT EUROPÆISK/BLANDET
Luxembourg	22	52	15	+59
Spanien	11	65	20	+56
Italien	10	65	23	+52
Frankrig	12	55	32	+35
Tyskland	14	46	38	+22
EU-15	11	49	38	+22
Holland	10	48	40	+18
Belgien	15	40	41	+14
Irland	6	43	46	+3
Danmark	6	44	49	+1
Portugal	6	43	49	0
Grækenland	5	42	50	-3
Østrig	7	40	51	-4
Finland	5	40	54	-9
Sverige	6	38	54	-10
UK	6	27	62	-29
Danmark E-99	6	37	56	-8
Danmark F-00	8	44	46	+6
Danmark E-00	6	44	49	+1
EU-15 E-99	10	42	45	+7
EU-15 F-00	12	45	41	+16
EU-15 E-00	11	49	38	+22

Spm.: Hvis vi ser lidt fremover, vil De så se Dem selv alene som dansker, som dansker og europæer, som europæer og dansker, eller alene som europæer?

Kilde: EB 54 (efteråret 2000).

lande, jf. tabel 2.9. Det karakteristiske for danskerne er frygten for tab af indflydelse for de små lande, samt til dels mere narko- og anden kriminalitet. Hertil kommer bekymringen for tab af jobs, men dette er ikke specielt for danskerne, der i øvrigt bortset fra frygten for tab af indflydelse nærmest frygter integrationen mindre og ikke mere end de øvrige landes borgere.

TABEL 2.8.

Europæisk identitet, samhørighed og solidaritet, 1990/91-2001. Procent og opinionsbalance

		ENIG	NEUTRAL, VED IKKE	UENIG	OPINIONSBALANCE: EUROPÆISK/ INTERNATIONAL MINUS NATIONAL*
Jeg føler mig lige så meget som europæer, som jeg føler mig som dansker	1991	17	8	75	-58
	1993	19	9	72	-53
	1994	19	5	76	-59
	1998	23	12	65	-42
	2000v	33	13	54	-21
	2000m	31	6	63	-32
	2001	32	13	55	-22
Der bør gennemføres en omfattende økonomisk udligning inden for EU, så de rige lande betaler til at trække de fattige lande med op	1991	41	26	33	+8
	1993	45	23	32	+13
	1994	41	22	37	+4
	1998	35	28	37	-2
	2000m	57	12	31	+26

*) Fortegnet vendt, så positivt fortegn betyder overvægt til fordel for fællesskabet/påvirkningsmuligheder.

Kilde: Valgundersøgelser 1990-2001, Medborgerskabsundersøgelse 2000. Undersøgelse af EU-afstemningen, 1993. Undersøgelse af "velfærdens værdier" (AIM Nielsen/Mandag Morgen/Strategisk Forum), 2000. Valgundersøgelsen 1990 er foretaget i januar 1991.

Dette indtryk bestyrkes også, når man spørger om udvidelse af EU. Her ligger Danmark i top sammen med Sverige og Grækenland (henholdsvis 69, 69 og 74 pct. tilhængere i efteråret 2001, mod et gennemsnit på 51 pct., jf. EB 56). Dette er i sig selv ikke så bemærkelsesværdigt, men det bliver det, når man tager bevidstheden om omkostningerne i betragtning. Her forventer 73 pct. af danskerne, at det vil koste mere for de eksisterende medlemslande (EB 55: B.43). Det er det højeste i EU; gennemsnittet for alle 15 lande er kun 51 pct. Og 67 pct. mener, det vil gå ud over EU-tilskuddene til Danmark. Lignende forventninger har man i Sverige, Finland og Irland, men EU-gennemsnittet er også her kun 50 pct. Endelig forventer danskerne i højere grad end nogen anden befolkning, at udvidelsen vil nødvendiggøre reformer af EU-institutionerne – hvilket ellers ikke er danskernes kop te – og sammen med irerne er danskerne også de mest bevidste om, at deres land vil miste betydning ved udvidelsen (56 pct. mod 39 pct. for hele EU). Sammen med

TABEL 2.9.

Hvad frygter danskerne mest ved EU-integrationen - og hvad adskiller danskerne fra andre EU-borgere? 1999. Procentdifferencer: Overvægt bekymrede

	DANMARK	EU-15	FORSKEL
Tab af magt for de mindre medlemslande	22	-14	36
Stigning i narko-trafikken og international kriminalitet	38	22	16
Tab af jobs til lande med lavere produktionsomkostninger	36	34	2
Vores sprog bruges mindre og mindre	-17	-15	-2
Tab af vores nationale identitet og kultur	-3	0	-3
Afsked med (den nationale valuta)	5	9	-4
Tab af sociale goder	11	17	-6
Det bliver for dyrt for medlemslandene at udvide EU med nye lande	1	14	-13
Færre subsidier fra EU til (eget land)	-2	15	-17
Flere problemer for (landets) landbrugere	5	25	-20
Rige lande kommer til at betale mere for de andre	-29	-1	-28

Spm.: Nogle mennesker kan have bekymringer (fears) vedrørende opbygningen af Europa, Den europæiske Union. Her er en liste med ting, som nogle mennesker siger, de er bekymrede for. Fortæl mig venligst, for hvert af disse emner, om det er noget, der for øjeblikket bekymrer Dem selv personligt eller ej.

Kilde: EB 51 (forår 1999).

svenskerne, finnerne, og østrigerne er danskerne også dem, der er mindst enige i, at udvidelse vil styrke den økonomiske vækst. De er endvidere (sammen med svenskerne) de mindst tilbøjelige til at mene, at udvidelsen vil skabe flere jobs, og de mindst enige i, at det vil forbedre livskvaliteten for deres eget lands befolkning. Som et kuriosum er danskerne de mindst enige i, at regeringens støtte til udvidelsen er et argument for at gå ind for det (EB 55: B.45). Ikke desto mindre er danskerne altså sammen med svenskerne og grækerne dem, der er mest tilbøjelige til at støtte udvidelsen. Kun på ét punkt finder man en nuancering af dette billede af altruistiske, Europa-orienterede danskere: Danskerne er de mindst tilbøjelige til at frygte en effekt på beskæftigelsen (26-61 mod 41-36 for EU som helhed).

DELTAGELSESDIMENSIONEN: ENGAGEMENT OG OPLEVEDE PÅVIRKNINGSMULIGHEDER

Danskernes EU-skepsis udlægges ofte som selvtilstrækkelighed og nostalgisk tilbageskuen. Vi finder ingen bekræftelse af dette billede i de data, der ovenfor er præsenteret. Det forklarer også, hvorfor en ØMU-kampagne i 2000, der slog på de kortsigtede økonomiske fordele for Danmark og for den enkelte dansker, virkede stik mod hensigten (jf. *Ugebrevet Mandag Morgen*, nr. 34, 2000). Det er mange år siden, at der var appel i sådanne argumenter. Danskerne har i dag en ret stærk europæisk orientering, en betydelig europæisk solidaritet og i ikke ringe grad en europæisk identitet. De har endda en ret høj grundlæggende tilslutning til EU som politisk system – men betydelig modvilje mod overførsel af beslutningskompetence, hvilket både bundner i en høj tilslutning til de danske politiske institutioner og en betydelig mistillid til EU. Der er ikke længere noget grundlag for at karakterisere danskerne som „dårlige europæere“ – til gengæld lader europæernes orientering til fællesskab og system generelt noget tilbage at ønske. Men hvordan står det til med oplevelsen af demokratiske påvirkningsmuligheder i EU?

Vi kan starte med at se på engagementet i europæisk politik. Den politiske interesse i Danmark har traditionelt været høj (Goul Andersen & Hoff, 2001), og den er også i dag højere end i Tyskland og Portugal, jf. tabel 2.10. I begge disse lande er der i øvrigt størst interesse for „det nære“, mens danskerne trods det kommunale selvstyre er klart mest optaget af det landspolitiske. I alle tre lande er det EU, der interesserer mindst. Der er dog stor forskel: Hvor 47 pct. af danskerne er interesserede i politik på EU-niveau, gælder det kun 36 pct. af tyskerne og 22 pct. af portugiserne. Forskellen er mindst lige så stor, når det gælder lysten til at diskutere politik; her har vi ikke sammenlignelige mål for de øvrige lande, men vi kan konstatere, at danskerne iflg. eget udsagn diskuterer lige så meget EU-politik, som tyskerne diskuterer politik i det hele taget – 45 pct. af danskerne diskuterer „ofte“ eller „af og til“ EU-politik – samme andel som diskuterer lokalpolitik.

Men interesse er ikke ensbetydende med, at folk også føler, de har mulighed for at påvirke. Det gør danskerne gennemgående ikke, og denne afmagtsfølelse skyldes dels oplevelse af manglende kompetence – viden, indsigt, erfaring mv., dels oplevelsen af systemet som upåvirkeligt. Og det er navnlig her, vi i givet fald skal lede efter EU's demokratiske underskud.

I undersøgelsen *Demokrati fra neden* (1998) blev svarpersonerne stillet to spørgsmål vedrørende deres subjektive politiske kompetence. Dels om de

TABEL 2.10.

Politisk engagement: Interesse og diskussion af politik på forskellige niveauer. Danmark, Tyskland og Portugal, 2000. Andel meget og noget int., samt andel "ofte" og "af og til". Procent

	INTERESSE I LOKAL- POLITIK	INTERESSE I LANDS- POLITIK	INTERESSE I EU-POLITIK	INTERESSE I INT.POL.	DISKUTERER POLITIK
Portugal	34	32	22	19	26
Tyskland	59	56	36	43	45
Danmark	57	68	47	44	65
DK, lokalpolitik					48
DK, EU-politik					45
DK, int.pol.					45

Kilde: *Citizenship, Involvement, Democracy* (Europæiske medborgerundersøgelser).

havde „tilstrækkelig viden til at kunne tage stilling til det, der foregår“ i henholdsvis deres egen kommune, i Folketinget og i EU. Logisk set, og på baggrund af svenske resultater (Petersson et al., 1997: 121) var det ikke overraskende, at der var en forskel. Det slående var størrelsen af denne forskel. Henholdsvis 44 og 40 pct. mente, de havde tilstrækkelig viden, når det gjaldt kommune og Folketing, men det tilsvarende tal for EU var kun 14 pct. Og 33-34 pct. betegnede deres viden som klart utilstrækkelig, når det gjaldt kommune og Folketing, men på EU-niveau var tallet 63 pct. (Goul Andersen, 2000a: 132). Tilsvarende mente henholdsvis 61 og 57 pct., at det var let at følge med i, hvad der skete i kommunalpolitik og Folketing, mod kun 24 pct. i EU.

Det sidste spørgsmål indgår også i den danske medborgerundersøgelse fra 2000, hvor svarene skulle afgives på en skala fra 0-10, jf. tabel 2.11. Svarmønstret er det samme. Det er nogenlunde lige let at følge med kommunal- og folketingspolitik, hvorimod EU-politik hører hjemme i den svære ende, præcis lige så svært at forholde sig til som international politik. Tabellen medtager imidlertid også et andet og mere dækkende spørgsmål, når vi taler om politisk effektivitetsfølelse, nemlig om man oplever at have mulighed for at gøre noget, hvis man gerne vil påvirke en beslutning – ikke om man får held med det, men om man overhovedet ville kunne finde ud af at gøre forsøget. Her bliver skellet mellem kommunalpolitik og landspolitik tydeligere. Springet er ikke stort i kommunalpolitik, hvor gennemsnitsværdien for at

TABEL 2.11.

Subjektiv politisk kompetence på forskellige niveauer, 2000. Selvvurdering på skala 0 (lav kompetence) til 10 (høj kompetence). Gennemsnitsværdier

	HVOR LET ELLER SVÆRT ER DET AT FØLGE MED I...	VILLE KUNNE FINDE UD AF, HVAD MAN SKULLE GØRE FOR AT PÅVIRKE BESLUTNING I ...
Hvad der sker i kommunalpolitikken i egen kommune (en beslutning, der skulle træffes i kommunalbestyrelsen)	5,73	5,37
Hvad der sker i Folketinget (en beslutning, der skulle træffes i Folketinget)	5,82	3,96
Hvad der sker i EU (en beslutning, der skulle træffes i EU)	4,31	2,59
Hvordan den danske regering tager stilling i EU (den stilling, som den danske regering tager forud for en forhandling i EU)	3,90	2,56
Hvad der sker i international politik i øvrigt	4,46	–

Kilde: Den danske medborgerundersøgelse 2000.

kunne handle er 5,37, ikke langt under værdien for at følge med. I folketingspolitikken er det sværere at handle, men gennemsnitsværdien er dog fortsat 3,96. I EU-sammenhæng føler de allerfleste sig derimod afskåret fra at foretage sig noget – gennemsnitsværdien er kun 2,59. Samtidig skal det bemærkes, at kun 25 pct. vælger den totale afmagtskategori og svarer 0.

Man skal imidlertid ikke overse, at en god del af EU-beslutningsprocessen ikke foregår i Bruxelles, men på Slotsholmen, når den danske regering skal fastlægge sin forhandlingsposition, jf. figur 2.1. Her foregår der ofte en uformel koordination med diverse interessegrupper, men det er bestemt ikke nogen folkelig proces, og det er også blandt borgerne den del, der opfattes som mest utilgængelig af alle – endnu en tand lavere end beslutningsprocessen i EU. Det ligger vel i sagens natur, at denne del af processen er forholdsvis lukket, men skal man tale om „demokratisk underskud“, er det tydeligvis en del af problemet – og en del, som EU ikke kan bebrejdes.

Spørgsmålene ovenfor vedrører først og fremmest egen viden og kompetence. De oplevede påvirkningsmuligheder har også en anden side, nemlig forventningen om lydhørhed eller responsivitet: Venter man, at det bliver tilagt betydning, hvad man siger? Vi starter med nogle generelle spørgsmål, som dækker lydhørhedsaspektet, jf. tabel 2.12. Målingen er samtidig en god

TABEL 2.12.

Mulighed for at påvirke politiske beslutninger i det nationale politiske system og i EU.
Opinionsbalancer: Andel, der finder påvirkning mulig, minus andel, der finder påvirkning umulig. Procentpoint

	MULIGHED FOR AT PÅVIRKE BESLUTNINGER I EU	MULIGHED FOR AT PÅVIRKE BESLUT- NINGER I NATIONALT POLITISK SYSTEM	PDI: FORSKEL I PÅVIRKELIGHED ML. NATIONALT SYSTEM OG EU
Danmark	-74	-38	+36
Sverige	-78	-45	+33
Holland	-66	-44	+22
Finland	-75	-54	+21
Luxembourg	-32	-13	+19
Østrig	-65	-51	+14
Irland	-58	-45	+13
Portugal	-34	-22	+12
Frankrig	-62	-51	+11
Tyskland	-48	-40	+8
EU – 15	-59	-53	+6
Storbritannien	-75	-69	+6
Grækenland	-58	-54	+4
Spanien	-56	-54	+2
Belgien	-62	-62	0
Italien	-55	-62	-7

Spm.: Hvor stor indflydelse (om nogen) mener De, at det har på de beslutninger, den danske regering træffer, hvad folk som De selv mener? (do. for EU).

Kilde: EB 45 (forår 1996).

påmindelse om, at diskussionen om EU's demokratiske underskud let kan føre til en idealisering af de nationale politiske systemer. Vi har allerede set, at borgerne i nogle lande ikke har større tanker om demokratiet i deres eget land end demokratiet i EU – og mindre politisk mistillid til EU end til deres egen regering. Og en Eurobarometer-undersøgelse fra 1996 viser faktisk, at mange EU-borgere heller ikke synes, EU er så forfærdelig meget sværere at påvirke end deres nationale politiske system – italienerne føler endda, at det er sværere at påvirke det italienske politiske system. Omvendt er danskerne og svenskerne blandt dem, der finder EU mindst påvirkeligt – og samtidig

blandt dem, der finder det nationale politiske system mest påvirkeligt, så ingen andre EU-landes borgere oplever forskellen større end netop disse to folk.

Det mest overraskende er måske, at EU-borgerne under ét ikke finder forskellen så voldsom. Alle de store landes borgere finder forskellen ret marginal, i overensstemmelse med klassiske betragtninger om størrelse og demokrati (Dahl, 1994). Hos de små lande finder man eksempler på begge dele. At være borger i et lille land ser ud til at være en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for at opleve en stor forskel. Det gør f.eks. danskerne, svenskerne og hollænderne, mens belgierne og grækerne i hvert fald på undersøgelsestidspunktet ikke havde de store illusioner om deres påvirkningsmuligheder i det nationale system. Både i absolut og navnlig relativ forstand oplever danskerne afmagten over for EU som stor – og her er det nok i høj grad en fornemmelse af systemets manglende lydørhed, der slår igennem.

Endelig kan man tale om en kollektiv afmagtsfølelse, hvis borgerne føler, at EU får en politisk og evt. økonomisk betydning, der i alvorlig grad forhindrer danskerne i at føre politik i overensstemmelse med egne præferencer. Denne sidste dimension indgår også i tabel 2.13, der samler en række af de spørgsmål vedrørende afmagtsfølelse, der er indgået i de danske valg- og medborgerundersøgelser mv. Det første spørgsmål vedrører dog den politiske selvtilid, og på dette punkt er der ingen forbedring at spore. Mindst halvdelen af dem, der tager stilling, har ifølge eget udsagn helt opgivet at følge med i, hvad der sker.⁵ Kun i 1993, efter to afstemninger, var der en kortvarig forbedring.

Ikke mindre overraskende er den kollektive afmagtsfølelse. I 2000 var der, med helt samme formulering som i 1991, et større flertal end nogensinde, der erklærede sig enige i, at „som EU-samarbejdet udvikler sig i disse år, bliver det på længere sigt vanskeligt at opretholde den danske velfærdsstat“ – og dataindsamlingen er her foretaget, før dette tema dukkede op i ØMU-valgkampen; størstedelen af dataene er indsamlet, før der overhovedet blev udskrevet folkeafstemning. Meget anderledes ser det ikke ud med spørgsmålet om, at „uanset hvilken regering, der sidder ved magten, bliver det fremover EU, der kommer til at bestemme, hvad der skal ske her i landet“. Også her var der en betydelig forbedring efter Edinburgh-aftalen i 1993, men i 2000 var svarfordelingen tilbage på 1991-niveau, på trods af at unge og bedreuddannede gennemgående har været de mest afvisende over for synspunktet. Selv om der må advares mod en overfortolkning af disse svar efter

TABEL 2.13.

Borgernes følelse af afmagt over for EU, 1990-2000. Procent og opinionsbalance

		ENIG	NEUTRAL, VED IKKE	UENIG	OPINIONS- BALANCE: OVER- VÆGT SOM IKKE FØLER AFMAGT*
Jeg ved så lidt om EU, at jeg næsten har opgivet af følge med i, hvad der foregår [†]	1991	43	17	40	-3
	1993	30	15	55	25
	1994	51	13	36	-15
	1998	41	18	41	0
	2000a	45	14	41	-4
	2000b	55	7	38	-17
Som EU-samarbejdet udvikler sig i disse år, bliver det på længere sigt vanskeligt at opretholde den danske velfærdsstat (1994-2000a: umuligt at opretholde ...) (2000a: ...nuværende danske velfærdsstat)	1991	45	26	29	-16
	1993	43	22	35	-8
	1994	41	22	37	-4
	2000a	38	28	34	-4
	2000b	53	15	29	-24
Uanset hvilken regering, der sidder ved magten, bliver det fremover EU, der kommer til at bestemme, hvad der skal ske her i landet	1991	53	14	33	-20
	1993	39	16	45	6
	2000b	54	10	36	-18

*] Fortegnet vendt, så positivt fortegn betyder overvægt til fordel for fællesskabet/påvirkningsmuligheder.

†] I 1991: "Jeg ved så lidt om EF's Indre Marked..."

Kilde: Valgundersøgelser 1990-1998, Undersøgelse af EU-afstemningen, 1993, Velfærdens Værdier 2000a, Medborgerundersøgelsen 2000b.

ordlyden, så viser de dog en ret udbredt frygt for, at EU vil komme til at styre hen over hovedet på den danske befolkning.

Dette er overraskende, fordi det i alle årene er de ældre og de lavtuddannede, der frygter, at EU kommer til at bestemme. Man kunne forvente, at generationsudskiftning og højere uddannelse ville føre til mindre kollektiv afmagtsfølelse i befolkningen under ét. Desuden kunne man tro, at der efterhånden har været råbt „ulven kommer“ for ofte, og i modsætning til

1980'erne, hvor EU undertiden blev trukket ind til „blame avoidance“, når man skulle begrunde ændringer i skatte- og socialpolitikken, har politiske ledere været ret tilbageholdende hermed i 1990'erne. Forklaringen må formentlig ligge i en opfattelse af, at den europæiske integration kører meget stærkt i disse år.

Dette stemmer afslutningsvist også overens med, at der faktisk hverken i 1998 eller i 2000 har kunnet påvises større sociale (herunder uddannelsesmæssige) skel i følelsen af at kunne påvirke på nationalt plan og på EU-plan. På det kommunale plan er oplevelsen af forskellen i påvirkningsmuligheder ret små, på nationalt og EU-plan er de nogenlunde lige store. Om det så skyldes, at EU har gjort politik på landsplan mere kompliceret at forholde sig til, kan vi desværre ikke besvare her. Men det er noget mod forventning ikke umiddelbart muligt at finde tegn på en polarisering i den forstand, at uligheden i oplevede påvirkningsmuligheder er større på EU-niveau end på nationalt plan. Til gengæld bør dette ikke overskygge, at politikken på landsplan opleves langt mere påvirkelig og især langt mere gennemskuelig end politikken på EU-plan. Lidt firkantet og sat på spidsen kan man sige, at borgerne på kommunalt niveau (og i særdeleshed på institutionsniveau) oplever sig selv som deltagere, på landsplan som aktive og engagerede tilskuere, og på EU-plan først og fremmest som undersåtter.

KONKLUSION

Alt i alt er der sket en „stille revolution“ i danskernes EU-orientering, på trods af tilsyneladende ret stabile holdninger for/imod EU. Der er således tegn på en stærkt stigende europæisk identitet, og der ses en markant mere positiv holdning til EU som politisk fællesskab og politisk system. Der er en ikke helt ringe mistillid til EU generelt, som kan skyldes mange ting, men som formentlig også hænger sammen med en oplevelse af bureaukrati og ineffektiv ressourceudnyttelse, som danskere elsker at hade. På den baggrund er det imidlertid så meget desto mere overraskende, at tilliden til EU's institutioner er tæt på det gennemsnitlige i EU. Mest bemærkelsesværdigt er det dog, at danskernes holdning til EU i dag synes helt frigjort fra tidligere tiders „kræmmermentalitet“. Der er en bemærkelsesværdig vilje til økonomisk udligning inden for EU, de nationale økonomiske fordele på landbrugsområdet synes ikke at blive tillagt større betydning, og selv for et skeptisk blik er danskernes holdning til udvidelse mod øst præget af en markant solidaritetsfølelse, hvor danskerne er blandt de varmeste tilhængere af udvidelsen,

samtidig med, at de er de mest bevidste om negative økonomiske konsekvenser. Vigtigt er det også at notere, at det alene er tab af autonomi, der bekymrer danskerne, mens frygten for tab af dansk kultur og identitet nærmest er under gennemsnittet i EU. Uanset hvordan holdningerne hænger sammen hos den enkelte dansker, så kan man på den baggrund konkludere, at danskernes større kollektive modvilje mod EU-integration, sammenlignet med andre lande, primært bundes i frygten for tab af autonomi og ikke i nationalisme, snæversyn og selvtilstrækkelighed. Intet tyder på, at sådanne følelser er mere udbredte i Danmark end i andre lande. Derimod er følelsen af at kunne påvirke det nationale politiske system og tilfredsheden med det nationale demokrati større end i de fleste andre lande.

Det „demokratiske underskud“ i EU knytter sig først og fremmest til følelsen af uigennemskuelighed og manglende påvirkningsmuligheder. Vi har ikke megen sammenlignelig information herom – det nærmeste er Eurobarometers løbende undersøgelser af EU-borgernes viden og mangel på samme, samt af oplevelsen af at være tilstrækkeligt informeret, der i øvrigt på nationsniveau ikke viser nogen klar sammenhæng med faktisk vidensniveau, måske fordi der også er forskelle i forventninger og ambitioner. Men bortset fra, at nogle nationer er bedre vant, er de demokratiske underskudsproblemer formentlig de samme overalt. Der er faktisk gjort en på mange områder ganske imponerende indsats for at demokratisere EU's institutioner. Men der er ikke meget af dette, der kan bidrage til en fælleseuropæisk offentlig debat om fælles anliggender, eller til en folkelig mobilisering på tværs af grænserne om sådanne fælles anliggender. Noget sådant kunne fremmes af fælleseuropæiske folkeafstemninger – ikke om EU, men om politikområder inden for EU. Prognosen for noget sådant er ikke god. Men alene afholdelse af samtidige valg i EU-landene kunne i det mindste forstærke oplevelsen af at være tilskuere til EU-politikken, hvilket i sig selv ville være et fremskridt.

NOTER

- 1 Endelig kan man også tale om et kapacitetsaspekt (jf. Kelstrup, 2000: 152). I den udstrækning, EU påtager sig en udenrigspolitisk rolle eller en regulerende rolle i forhold til markedskræfterne, som nationalstaten ikke (længere) magter, kan EU-samarbejdet – lidt på samme måde som velfærdsstaten (jf. Scharpf, 1998; Korpi, 2002) – ses som en udvidelse af spillerummet for demokratisk politik over for kræfter (markedskræfter, internationale magtrelationer), der ikke er underlagt demokratisk kontrol. Der er ikke meget demokrati i at være ude af stand til at handle. Dette aspekt er vigtigt, når man skal vurdere EU's demokratiske betydning, men ligger uden for emnet her. Videre skal vi heller ikke diskutere den „forbedring“ af demokratiet, der kan ligge i, at der kan blive et større sammenfald mellem dem, der berøres af en beslutning, og det „folk“ (demos), der træffer beslutningen – når f.eks. problemer er grænseoverskridende (Dahl, 1989).
- 2 Parallelt hermed er det i den relative mangel på magtressourcer på EU-plan, Erikssen & Fossum (2000) ser muligheder for et „deliberativt demokrati“ på europæisk plan. Indførelsen af „den åbne koordinationsmetode“ i forbindelse med Lissabontopmødet i marts 2000, der bygger på læring, samordning og formulering af fælles mål frem for direktiver eller fælles regler, passer også i udpræget grad til denne tankegang.
- 3 Målingerne EB52-54 (efteråret 1999-efteråret 2000) omfattede yderligere 7 spm., hovedsagelig inden for det retspolitiske felt. Her var flertallet af danskere kun tilhængere af fælles beslutninger på to områder – organiseret kriminalitet samt udnyttelse af mennesker.
- 4 Spørgsmålet om EU som et gode kommer tæt på for/mod medlemskab. Men både principielt og i praksis kan man udmærket anse EU for et højt tvivlsomt gode, selv om man aldrig ville drømme om udmeldelse.
- 5 Forskellen i svarfordeling mellem de to 2000-undersøgelser, der er foretaget næsten samtidigt, kan undre. Formentlig hænger det sammen med, at Socialforskningsinstituttets interviewerkorps traditionelt har en væsentligt større tilbøjelighed til at få en tilkendegivelse, frem for at registrere et ved ikke-svar. Instituttet har altid haft lavere ved ikke-procenter end almindelige kommercielle institutter, der stiller de samme spørgsmål. Og det er nærliggende at forestille sig, at ved ikke-gruppen på dette spørgsmål, hvis de gås på klingen, vil svare, at de ikke har alt for meget check på, hvad der foregår i EU: Netop derfor vil nogle være tilbøjelige til umiddelbart at svare „ved ikke“.

LITTE RATUR

- Andersen, Svein A. & Kjell A. Eliassen (eds.) (1996). *The European Union: How Democratic is it?* London: Sage.
- Andersen, Svein A. & Kjell A. Eliassen (eds.) (2000). *Making Policy in Europe*. London: Sage.
- Anderson, Christopher, J. (1998). „When in Doubt, Use Proxies: Attitudes to domestic politics and support for the EU“. *Comparative Political Studies*, 31: 569-601.
- Bellamy, Richard & Alex Warleigh (eds.) (2001). *Citizenship and Governance in the European Union*. London: Continuum.
- Benz, Arthur (2000). *Restoring Accountability in Multilevel Governance*. Paper prepared for Workshop 5: Governance and Democratic Legitimacy, ECPR Joint Sessions, Grenoble.
- Blondel, Jean, Richard Sinnott & Palle Svensson (1998). *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Boyce, Brigitte (1993) „The Democratic Deficit of the European Community“. *Parliamentary Affairs*, 46: 458-77.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2001). „Dänemark: Verbände und Korporatismus auf Dänish“, pp. 51-74 i Werner Reutter & Peter Rütters (hrsg). *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*. Opladen: Leske + Budrich.
- Commission (2001a). *European Governance. A White Paper*. Findes på http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf.
- Commission (2001b) Report by Working Group on „Multi-level governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels“. Findes på http://www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group10/report_en.pdf.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1994). „A Democratic Dilemma: System Effectiveness vs. Citizen Participation“. *Political Science Quarterly*, 109, 1: 23-34.
- van der Eijk, Cees & Mark N. Franklin (eds.) (1996). *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Easton, David (1965). *A Framework of Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (2000). *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?* London: Routledge/Taylor & Francis.
- Eurobarometer*. Div. nr. af Eurobarometer.

- Gabel, Matthew (1998). „Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories“. *Journal of Politics*, 60, 2: 333–54.
- Goul Andersen, Jørgen (2000a). „ØMU og demokratiet – aspekter af det „demokratiske underskud“ i EU“, pp. 110–47 i Søren von Dosenrode (red.). *Danmark og Ømuen*. 1. *Politiske Aspekter*. Århus: Systime/Rådet for Europæisk Politik.
- Goul Andersen, Jørgen (2000b). „Nye EU-skillevinjer?“, pp. 109–32 i Peter Kurrild-Klitgaard, Lars Bille & Tom Bryder (red.). *Vælg, vælgere og velfærdsstat*. *Festskrift til Hans Jørgen Nielsen*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Goul Andersen, Jørgen (2002). „Medborgerskab og politisk deltagelse“, pp. 162–79 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen og Birgit Møller (red.) *Demokratisk set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Jens Hoff (1992). „'Reluctant Europeans' and the European Union: Citizenship and Democratic Deficit“. *Working Paper 1992/4*. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen & Jens Hoff (2001). *Democracy and Citizenship in the Scandinavian Welfare States*. Houndsmills & New York: Palgrave.
- Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000). *Hvad folket magter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Haahr, Jens Henrik (2001). „EU's legitimitetsproblemer. Deliberation og nationale interesser i den europæiske udviklingsproces“. *Politica* 33, 3: 255–75.
- Held, David & Anthony McGrew (eds.) (2000). *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift*. Princeton: Princeton University Press.
- Karp, Jeffrey A., Susan A. Banducci & Shaun Bowler (2001). „To Know it is to Love it? Satisfaction with Democracy in the European Union“. Unpublished paper, oktober 2001.
- Kelstrup, Morten (2000). „Demokrati, EU og ØMU'en“, pp. 148–73 i Søren von Dosenrode (red.). *Danmark og ØMU'en*. 1. *Politiske aspekter*. Århus: Systime/Rådet for Europæisk Politik.
- Koopmans, Ruud & Paul Statham, (2001). *The Transformation of Political Mobilisation and Communication in European Public Spheres: A Research Outline* („Europub.com“), kan downloades fra <http://www.leeds.ac.uk/ics/euro/europub.pdf>.
- Korpi, Walter (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Niedermayer, Oscar & Richard Sinnott, (eds.) (1995). *Public Opinion and Internationalized Governance. Beliefs in Government*, vol. 2. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1999). „Introduction: The Growth of Critical Citizens?“, pp. 1–30 i Pippa Norris (red.). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. Guy & Jon Pierre (2000). „Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance“. *Policy and Politics*, 29, 2: 131–35.

- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti & Anders Westholm (1997). *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Regeringen (2001). *Danmark og Europa. Udvidelse, globalisering. Folkelig forankring*. Hvidbog, Juni 2001.
- Scharpf, Fritz W. (1998). „Economic integration, democracy and the welfare state“. *Journal of European Public Policy*, 4, 1: 18–36.
- Schmitter, Philippe C. (2000). *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Stein, Eric (2001). „International Integration and Democracy: No Love at First Sight“. *American Journal of International Law*, 95, 3: 489–534.
- Thomassen, Jacques & Hermann Schmitt (1999). „Introduction: Political Representation and Legitimacy in the European Union“, pp. 3–22 i Hermann Schmitt & Jacques Thomassen (eds.). *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Warleigh, Alex (2001). „Managing Difference in the European Union: Towards the Europeanisation of Civil Society?“. *Civic/3 Working Paper*, University of Reading.

DET EUROPÆISKE STATSFÆLLESSKAB – ET TROJANSK NÆBDYR

HENNING KOCH

„*European federation may grow
but it cannot be built*“
Churchill to Eisenhower
My dear Friend, Sept. 18th 1954

EN STATSRETLLIG SÆRLING

Det første eksemplar af det australske næbdyr, the platypus, der blev underkastet en nøjere undersøgelse af British Museums anatomiker i 1799 bærer efter sigende umiskendelige spor af den saks, hvormed den tvivlrådige videnskabsmand formålsløst klippede i det døde dyr for at få bekræftet, at der måtte være tale om et falsum; en særlig art, kunstigt sammensat af næbbet fra en bredhovedet and og bagdelen af en bæver (Koch, 2000).

Bekræftelsen udeblev, men han skrev ikke desto mindre i sine notater: „umuligt ikke at have nogen tvivl om, hvorvidt dyret er ægte og om, hvorvidt nogen har gjort indgreb i dets natur“ (Bryson, 2000: 285–286). I dag ved vi, at næbdyret er en ægte art – en *sui generis* – skabt af evolutionen selv.

Det Europæiske Fællesskab/Den Europæiske Union (EF/EU) er et juridisk næbdyr. Den enestående statslige organisering, der har synlige rødder tilbage til 1947, er ikke et statsforbund – og ikke en forbundsstat.

Et *statsforbund* (confederation, confédération, Staatenbund) er en løsere sammenslutning af suveræne og uafhængige stater, der har overladt udøvelsen af visse kompetencer til fælles politiske institutioner, typisk med henblik på at træffe udenrigspolitiske beslutninger, der kræver enstemmighed eller kvalificeret flertal, men uden lovgivende magt direkte over borgerne i de enkelte deltagerstater. Der etableres ingen ny stat. Juridisk er catch-ordet *handleevnens* overdragelse til fælles forbundsorganer (Ross, 1984: 142).

En *forbundsstat* (federation, *fédération*, Bundesstaat) udgør en (ny) selvstændig statsordning bestående af en centralstat og et antal delstater. Såvel centrale som decentrale myndigheder udøver *selvstyre*, bl.a. gennem fastlæggelse af egenkompetence, dvs. de optræder umiddelbart som højeste retsmagt over for individerne henholdsvis i den samlede stat og i enkeltstaterne. Sidstnævnte begrænses dog i deres selvstyre ved den fælles forbundsmagt, idet navnlig lovgivningskompetencerne gennem et forfatningsdokument er fordelt mellem de to niveauer (Ross, 1984: 13-139, jf. 143-144). Disse kompetencer kan være beskrevet gensidigt udelukkende eller således, at den residuale kompetence enten beror hos centralmagten eller hos regionalmagten.

EF/EU er mere end et statsforbund: Organisationen besidder lovgivningsbeføjelse med direkte virkning for alle EU-borgere. Men EF/EU er mindre end en forbundsstat: De fællesskabsretlige kompetencer er afledt af, ikke uafhængige af, medlemsstaterne. Men hvilken type statsforbindelse er det så, danskerne har stemt om ved folkeafstemninger siden 1972?

Den supranationale organisation, der oprindeligt udgjorde inspirationen til EF/EU, var Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) stiftet i 1951. Paul Henning Fischer konkluderede herom i sin disputats:

Selvom Fællesskabet ikke er i besiddelse af selvstyre og derfor ikke kan karakteriseres som – funktionelt begrænset – forbundsstat, er det dog i besiddelse af visse egenskaber, der er typiske for forbundsstaterne eller minder om typiske egenskaber hos forbundsstaterne. Der kan herved ... peges dels på den på forskellige trin af reguleringsprocessen stedfundne kompetencedeling mellem en centralmagt og deltagerstaterne, dels på træk i den institutionelle opbygning. Det kan formentlig hævdes, at E.K.S.F., selvom det begrebmæssigt *ikke kan* rubriceres som forbundsstat, men begrebmæssigt *kan* rubriceres som statsforbund, ligner typiske forbundsstater mere end typiske statsforbund (Fischer, 1957: 278, jf. 179-80, 217-18).

Denne artsbestemmelse synes i vantro usikkerhed næsten at kunne konkurrere med den britiske anatomikers. Fischer fortsætter sammesteds: „Man kan formentlig ikke komme klassificeringen nærmere end til at konstatere, at EKSF er en international organisation med føderative træk“, og afslutter – noget opgivende – med at benævne organisationen som en *sui generis*.

Det skal retfærdigvis noteres, at den teoretiske usikkerhed i den udenlandske litteratur ikke var mindre udtalt.

THE MISSING LINK

Efter nylige gennemgange af amerikanske arkivalier bliver en artsbestemmelse af EF/EU pludselig mulig. Ifølge den herskende, europæiske mytologi har det hidtil heddet sig, at Frankrig med sit usædvanlige vidsyn gennem diplomaten Jean Monnet og udenrigsministeren Robert Schuman skabte et originalt, fredens koncept – nærmest som ved en jomfrufødsel.¹

Monnet, der i 1939 blev leder af den fransk-britiske samarbejdskomité til koordinering af de to landes krigsindsats, blev i 1940 sendt til Washington som diplomat i britisk tjeneste. Jean Monnet dyrkede gennem hele krigen sine nære venskabelige forbindelser til juristen, republikaneren John Foster Dulles, der fra 1953 skulle blive udenrigsminister i præsident Eisenhowers regering (Neuss, 2000: 207). Men allerede fra januar 1947, hvor han holdt sin „Europe must Federate or Perish“-tale (Neuss, 2000: 33-35), fik Dulles væsentlig indflydelse på ændringen af den amerikanske Europapolitik i det oprørte kølvand efter sammenbruddet på Moskva-udenrigsministerkonferencen i april samme år. Strategien om interessesfære-delning mellem USA og USSR blev afløst af et „afværgende sikkerhedskoncept“, som forudsatte et stærkt Tyskland som det bærende element i en europæisk „unification“ – et begreb, der udtrykkeligt officielt ændredes til „integration“ fra oktober 1949 (Neuss, 2000: 36, 40, 55).

Trumans nye udenrigsminister George Marshall opererede i sin plan fra efteråret 1947 med forudsætningen om en økonomisk „federation“ i Europa, og i det franske udenrigsministeriums cirkulæreskrivelse af 25. oktober 1948 hed det: „den franske regering anser det tyske problem som uløseligt, hvis det ikke sker inden for rammerne af en europæisk føderation“ (Neuss, 2000: 39, 44, 60; Lundestad, 1998: 14-15). Der var tale om en amerikansk-fransk strategi om „dobbelt inddæmning“ af Sovjetunionen gennem inddæmning af Tyskland ved hjælp af en fortsat organisering (Neuss, 2000: 41, 46, 49, 52; Lundestad, 1998: 21-25) af de europæiske lande.

Under indtryk af Moskva-konferencen var Frankrig nu principielt rede til en form for suverænitetstafgivelse (Neuss, 2000: 46), hvilket England for sin del under ingen omstændigheder kunne acceptere (Lundestad, 1998: 31-32). Dette viste sig allerede under forhandlingerne om etableringen af OEEC, der skulle bringe Marshall-hjælpen ud i livet. Danmark støttede afvisningen i april 1948 (Neuss, 2000: 49).

Da det stod klart, at Amerikas naturlige allierede, briterne, svigtede, appellerede USA til franskmændenes enestående chance for at spille en historisk rolle for Europas fremtid. På et møde i London i efteråret 1949 med delta-

gelse af såvel den britiske udenrigsminister Bevin som den franske Schuman anbefalede den demokratiske præsident Trumans udenrigsminister Dean Acheson (1949-1953), der efter sigende havde en ikke-moraliserende fremtræden, som tiltalte de europæiske statsmænd, at Frankrig tog føringen. Som det hedder i udenrigsministerens orientering til ambassaden i Paris:

Nøglen til integration ligger i franske hænder. ... Selv med de tættest mulige forbindelser fra USA og Storbritannien til kontinentet er det Frankrig og Frankrig alene, som kan tage det afgørende skridt i retning af at integrere Vesttyskland i Vesteuropa (Neuss, 2000: 56; Lundestad, 1998: 34-35).

I et fortroligt telegram af 20. april 1950 skriver den amerikanske ambassadør, David Bruce, til udenrigsministeren – efter at franskmændene offentligt havde fremsat forskellige antydninger om en øget europæisk politisk og økonomisk integration – at et fransk forslag har den betragtelige fordel „... at det vil tillade franskmændene at få æren for at være igangsætterne“ (Neuss, 2000: 59).

Den 9. maj foreslog den franske udenrigsminister Robert Schuman oprettelsen af verdens første supranationale organisation, Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab. Forslaget var udarbejdet af Jean Monnet, og ideen havde bl.a. været drøftet med en af Monnets andre amerikanske kontakter, John McCloy, der indtil 1948 havde været præsident for Verdensbanken, og som nu var højkommissær i Bonn (Neuss, 2000: 61, jf. 51-52; Lundestad, 1998: 34-35).

Dean Acheson, der i øvrigt havde været viceudenrigsminister siden 1945, havde allerede d. 10. oktober 1949 skrevet følgende til den amerikanske ambassade i Frankrig:

Ved større integration ... mener jeg den hurtigst mulige beslutning af europæerne om målsætninger og en tidstabel for skabelsen af supranationale institutioner, som er baseret på mindre end enstemmighed, og som kan beskæftige sig med specifikke økonomiske, sociale og måske også andre problemer. Efter min mening vil de ikke kunne leve op til tidens krav, hvis de ikke samler noget af deres suverænitet (Neuss, 2000: 63).²

Det er næppe muligt klarere at udstikke det amerikanske fundament for den særlige europæiske forpligtelse til en *gradvis målopfyldelse* mod unionen gennem *acquis communautaire* i rammerne af et *Staatenverbund*: nærmere om disse begrebers udvikling i det følgende.

Det var endvidere afgørende, at alle deltagende lande i en kommende supranational organisation måtte erklære sig villige til at bringe et „suverænitetsoffer“ (Neuss, 2000: 276-277), ellers ville Tyskland føle sig underlagt fortsat besættelsesmagt med et nationalistisk tilbageslag til følge (Lundestad, 1998: 23, 27). For ikke at udstyre Sovjetunionen og de europæiske kommunister med et propagandaværktøj besluttedes det samtidigt at nedtone den amerikanske indflydelse på det europæiske projekt (Neuss, 2000: 67).

You get, what you see.

STATSFÆLLESSKAB

Med den tyske forbundsforfatningsdomstols afgørelse af 12. oktober 1993 i Maastricht-sagen defineredes EF/EU som en ny forfatningsretlig form i spændingsfeltet mellem et statsforbund og en forbundsstat, jf. ovenfor i indledningsafsnittet.

Om den første klassiske type af mellemstatslig organisering – et statsforbund – som en forudsætning for Den Europæiske Union, siges det: „Det uomgængelige krav om enstemmighed satte uværgeligt den enkelte stats vilje over selve det mellemstatslige fællesskabs vilje og skabte derved allerede af strukturelle grunde tvivl om et sådant fællesskab“ (Entscheidungen, 1994: 183). Et sådant ufravigeligt krav til det europæiske samarbejde, hvis fremme udtrykkeligt fremhæves i såvel den tyske grundlovs præambel som dens artikel 23, er imidlertid ikke foreneligt med grundloven. Det nye er netop, at „overdragelsen af suverænitetsbeføjelser indebærer, at varetagelsen af disse beføjelser ikke længere nødvendigvis beror på det enkelte medlemslands vilje“ (Entscheidungen, 1994: 183).

Med unionens eksistens er der imidlertid heller ikke tale om den anden velkendte organisationsform – en forbundsstat: „keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat“ (Entscheidungen, 1994: 188).

Hvorledes defineres da Den Europæiske Union?: „als Union der Völker Europas ein auf eine dynamische Entwicklung angelegter Verbund demokratischer Staaten“ (Entscheidungen, 1994: 184) eller „ein Staatenverbund“ (min kursivering) (Entscheidungen, 1994: 183, 185, 186, 188, 190); i modsætning til Staatenbund, som er et almindeligt statsforbund.

Der er med andre ord tale om en sammenslutning af europæiske befolkninger, af et fællesskab af demokratiske stater, for hvem en dynamisk udvikling er magtpåliggende i overensstemmelse med unionstraktatens fælles bestemmelser.

Ordet *Verbund*³ står helt centralt for forståelsen af den nye statsform. Dette begreb udtrykker en retliggørelse af relationen mellem de europæiske folk omkring „was es – relativ homogen – geistig, sozial und politisch verbunden“ (*Entscheidungen*, 1994: 186) og udvikles i takt med integrationen. Den videre europæiske integration kan imidlertid selv kun styres legitimt af de enkelte, suveræne medlemsstaters „levende demokratier“ (*Entscheidungen*, 1994: 184, 186, 213).

De af unionstraktatens fælles bestemmelser, som Karlsruhe-domstolen citerer, er, ud over Maastricht-traktatens artikel A (nu art. 1 i Amsterdam-traktaten) om en stadig snævrere union, artiklerne B (nu: 2) og C (nu: 3).

I den danske version af Amsterdam-traktatens art. 3 stk. 1 hedder det: „Unionen har en fælles institutionel ramme, som sikrer *sammenhæng og kontinuitet* i de foranstaltninger, der iværksættes for at nå målene, idet gældende fællesskabsret samtidig overholdes og udbygges“ (mine kursiveringer). Og det af Unionens mål, som Forbundsforfatningsdomstolen direkte refererer til, lyder (Art. 2 stk. 1, sidste pind): „at opretholde gældende fællesskabsret fuldt ud og udbygge den med henblik på at overveje, i hvilket omfang det eventuelt er nødvendigt at revidere den politik og det samarbejde, der iværksættes ved denne Traktat, med henblik på *at sikre effektiviteten af Fællesskabets mekanismer og institutioner*“ (mine kursiveringer). „Gældende fællesskabsret“ er en fordanskning af „acquis communautaire“.

Atter med den tyske doms ord:

Medlemslandene deltager i statsforbundets beslutningstagen [Willensbildung] i henhold til forbundets organisations- og procedurebestemmelser, men er så bundet af resultaterne af denne beslutningstagen (Willensbildung), uanset om disse resultater nu er et direkte produkt af deres egen deltagelse eller ej (*Entscheidungen*, 1994: 183).

Nøje nedfældet som retligt bindende bestanddele af traktatteksten, ikke bare som politiske omsvøb i en fortale, er det just medlemsstaternes fortløbende og helhedsprægede *mål-forpligtelse* såvel som *mål-styring* „imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk“ inden for fastlagte organisatoriske og processuelle rammer, der konstituerer det statsretlige særkende ved EF/EU som supranational organisation et sted mellem konføderation og føderation. Teksten er tænkt til at skulle håndhæves af retlige, uafhængige organer, dvs. Luxembourg-domstolen, Karlsruhe-domstolen, Københavner-domstolen (Højesteret) etc.; ikke som genstand for politiske fortolkninger i diplomatiets forværelser.

Tilsammen styrker disse retlige forpligtelser den europæiske forbundethed, „die existentielle Gemeinsamkeit“ eller *Statsfællesskabet*, som vi kunne kalde Staatenverbund på dansk, der bl.a. symboliseres gennem unionsborgerskabet (*Entscheidungen*, 1994: 184).⁴

Men Det Europæiske Statsfællesskab er ikke en ny stat. Det statslige fællesskab afleder sine kompetencer og magt fra medlemsstaterne, der således fortsat er „traktatens herrer”. Det tyske medlemskab kan derfor ophæves ved lov. Tyskland forbliver – i lighed med de andre medlemsstater – derfor suveræne stater (*Entscheidungen*, 1994: 190, jf. 186).⁵

Den tyske Maastricht-dom henviser endvidere udtrykkeligt til den franske forfatnings art. 88-1 fra 1992 (*Entscheidungen*, 1994: 189).

Det hedder her: „Republikken deltager i 'communauté européenne' og i 'l'Union européenne', der består af stater, der i henhold til vedtagne traktater frit har valgt i fællesskab at udøve visse af deres kompetencer”. Der er med andre ord ikke tale om afgivelse af statslige kompetencer, men om udøvelse af visse kompetencer i fællesskab i henhold til traktaterne (*La Constitution*, 1996).⁶

SUVERÆNITETSAFGIVELSE – NYFORTOLKET

Ifølge grundlovens § 20 kan Danmark ikke afgive suverænitet. Ordet suverænitetsafgivelse optræder simpelthen ikke i bestemmelsen. Det hedder blot: „Beføjelser, ... kan ... overlades”. Ikke desto mindre er det blevet et – også statsministerielt – husord i Danmark, at vi i forbindelse med EF/EU ved hjælp af proceduren i § 20 foranstalter en *suverænitetsafgivelse*. Det er så meget desto mærkeligere, som en stats suverænitet hverken efter tysk eller fransk statsret kan afgives. Hvorledes er dette nu gået til?

I bemærkningerne til forslaget om ændring af Danmarks Riges Grundlov fra 1953, der er udarbejdet af Forfatningskommissionen, står der i 2. spalte vedrørende § 20: „afgivelse af suverænitet”, „afgivelse af beføjelser”, „sådan suverænitetsafgivelse“ og endelig „suverænitetsafgivelse”, dvs. en enslydende formulering i alt fire gange, mens der to steder om den modtagende internationale organisation anvendes udtrykket: „tillægges beføjelser“ (som ellers henhører under den nationale suverænitet) og afslutningsvis tales der én gang om: „en suverænitetsbeføjelse, ... overdraget til en mellemfolkelig myndighed“ (*Forfatningskommissionens betænkning*, 1953: 31). Det er selvsagt ikke det kvantitative aspekt, der er interessant, men det er bemærkelsesværdigt, at der i bemærkningerne insisteres på substantivet „afgivelse“ af suve-

rænitet, i stedet for „overdragelse“ af suverænitet eller for den sags skyld „overladelse“, som rent faktisk er paragraffens vending.

Sprogbrugen er tilmed selvmodsigende, eftersom samme bemærkninger til slut fremhæver, at suverænitetsbeføjelserne kan tilbagekaldes ved en lov vedtaget med simpelt flertal, når som helst Folketinget måtte ønske dette. Dette er sjældent bestridt i den statsretlige doktrin (Danielsen, 1999: 114-118) og er i øvrigt helt i overensstemmelse med retsopfattelsen i den tyske Maastricht-dom (*Entscheidungen*, 1974: 190).

Men at afgive noget stemmer sprogligt set dårligt med at kunne tage det tilbage igen. Overdragelse/overladelse, som Forfatningskommissionen synes at anvende synonymt, giver snarere konnotationer til noget midlertidigt eller foreløbigt.

I bemærkningerne henvises der til Bilag 7, som er en afskrift af en henvendelse fra Dansk interparlamentarisk Gruppe af 23. september 1952 bilagt en resolution vedtaget af Den interparlamentariske Unions kongres samme år. I sidstnævnte dokument hedder det, at oprettelsen af fælles autoriteter til styrkelse af verdensfredens stabilitet „vil kræve visse ofre og visse kompensationer gennem en delvis opgivelse af suveræniteten“ (*Forfatningskommissionens betænkning*, 1953: 114, 124). Denne verbale definitet, opgivelse, passer med udtrykkene: afgivelse/afkald og med de udenlandske begreber „surrender“, „abandonner“ og „verzichten“ (se også Koch, 2001). Den europæiske politiske diskurs synes altså at have været væsentligt mere vidtgående i suverænitet-retorikken. Spændingen mellem på den ene side den storpolitiske nødvendighed af at vise villighed til et suverænitetsoffer (jf. ovenfor) og på den anden side de indenrigspolitiske betænkeligheder kan meget vel være forklaringen på uoverensstemmelsen mellem lovtekst og forarbejder.

Max Sørensen stod som bekendt fadder til formuleringen af § 20 (om end bestemt ikke til folkeafstemningsklausulen). I hans responsum af 18. maj 1952 bruges ordene „overlades“, „overføres“ og „overdrages“ (en enkelt gang bruges dog udtrykket „berøves“) (*Forfatningskommissionens betænkning*, 1953: 128-129). Han refererer den franske forfatning af 1946, den italienske af 1947 og den vesttyske af 1949, der alle kun taler om „begrænsninger“ af henholdsvis suveræniteten og højhedsrettighederne. Og herom kan der selvsagt ikke være statsretlig uenighed. Men Max Sørensen taler hverken om afgivelse eller opgivelse af suverænitet, ligesom han overhovedet ikke forholder sig til spørgsmålet om tilbagekaldelse af den selvpåførte kompetencebegrænsning.

Udkastet til § 20 blev fremsat i Forfatningskommissionens 5. udvalg på dets første møde d. 11. juni 1952. På udvalgets møde d. 28. oktober samme år – efter henvendelsen fra Den Interparlamentariske Gruppe – udtalte den ene af Det Radikale Venstres repræsentanter, Bertel Dahlgaard:

... der måtte være sikkerhed for, at hele befolkningen og ikke blot rigsdagens flertal stod bag en sådan opgivelse af suverænitet. Derfor ønskede han, at der blev åbnet adgang til folkeafstemning, idet han dog ... foreslog, at lovforslag om overdragelse af suverænitet ... skulle vedtages med kvalificeret flertal i rigsdagen.

Den afgørende brøk fik Dahlgaard senere opskrevet til 5/6. Vi skylder således hele formuleringen af § 20 stk. 2 Det radikale Venstres markante indsats i Forfatningskommissionen (Koch, 1993: 274-75).

Som det ses, anvender politikeren Dahlgaard såvel udtrykket „opgivelse“ som „overdragelse“ af suverænitet – og der kan ikke indlægges nogen kvalitativ sondring heri angående kompetencernes karakter eller omfang.

Allerede forud for Forfatningskommissionens arbejde havde Alf Ross (1948) inspireret af nyere europæiske forfatninger i en lille publikation på Forlaget Fremad foreslået følgende helt betingelsesløse bestemmelse:

Intet i nærværende Grundlov skal være til Hinder for, at Danmark under Forudsætning af Gensidighed tiltræder en international Organisation, der til Sikring af Fred og Retfærdighed mellem Folkene *begrænser den nationale Suverænitet*“ (Danielsen, 1999: 30-31 (mine kursivering)).

For at understrege, at der ikke eksisterer det element af uigenkaldelighed, man kunne associere til gennem udtryk som afgivelse af beføjelser, er det forfatningsretligt mere korrekt at sige, at Danmark ikke har overladt visse beføjelser, men overdraget den fælles *udøvelse af* disse beføjelser til EF/EU. Dette sker ved hjælp af en særligt vidtgående delegation, der på den ene side ikke ville være mulig uden § 20, men som på den anden side kan underkastes en ensidig annullering, hvilket statsretligt vil være fuldt dækket af grundloven, om end det folkeretligt vil fremstå som dansk magtbud.

Det kan ikke ud af de upublicerede referater fra møderne i Forfatningskommissionen ses, at problemet om muligheden for en tilbagekaldelse har været genstand for drøftelse, efter at Julius Bomholt, Socialdemokratiet, havde rejst spørgsmålet, om der også krævedes 5/6-vedtagelse til en ophævelseslov (Danielsen, 1999: 30-31). Dette faktum i sammenhæng med, at man vedtog en forudsætning om et simpelt flertal, kan siges at støtte den her for-

fægtede opfattelse, at når reetableringen af grundlovens kompetencer ikke mødes af særlige forfatningsmæssige krav, er der alene tale om bemyndigelse til at udøve kompetencer – indtil videre; ikke en autorisation til at besidde kompetencerne. § 20 hjemler ikke suverænitetsafgivelse – men suverænitetsbegrænsning.

FREMTIDEN: FORFATNING, FOLKEINITIATIV, FOLKEAFSTEMNING

Det Europæiske Fællesskab/Den Europæiske Union er *ikke* en stat – det er et fællesskab af stater, der autonomt har valgt på traktatbasis at „poole“ den organisatoriske og processuelle udøvelse af et stigende antal kompetencer.

Legitimiteten bag denne unikke statsform, statsfællesskabet, bæres af et bestemt formål; størst mulig realisering af de europæiske værdier til det fælles bedste (Koch, 2002). Denne legitimitet er igen afledt af suveræne medlemsstaters viljesakter i overensstemmelse med staternes egne forfatninger. Her er ikke tale om en ordinær statsdannelse, i form af en enhedsstat eller forbundsstat, der henter sin legitimitet fra „et europæisk folk“: Et *demos* (eller *demoi*), som erklærer sig forenet gennem traditioner, kultur og sprog omkring en fælles identitet (Abromeit, 1998: 32-35, 98-99).⁷ Derfor kan der heller ikke etableres en europæisk forfatning i statsretlig forstand.⁸

EF/EU's fundament af traktater, del-, ændrings- og tillægstraktater udgør ikke i sig selv en forfatning (højst en „contractual constitutionalisation“) (Abromeit, 1998: 98, anderledes MacCormick, 1999: 141). En teknisk/sproglig omorganisering af og ekstrahering fra reglerne om forholdet mellem union og medlemsstater fra det omfattende traktatmateriale, hvilket der allerede foreligger et konkret forslag til, en såkaldt basistraktat, skaber heller ingen forfatning (*A Basic treaty for the European Union*, 2000).

Dette udelukker dog ikke, at udarbejdelsen af en basistraktat (Basic Treaty, Grundvertrag), der ville skabe klarhed over og information om gældende grundlæggende fællesskabsret, og som kunne indeholde et kompetencekatalog, ville være en forbedring af traktatgrundlaget.

Med henblik på en demokratisering af EU har Heidrun Abromeit gennemtænkt et meget udførligt legitimitetsforslag, som hviler på den klassiske, politiske kontraktteori. Hendes udgangspunkt er, at demokratibegrebet forudsætter kongruens mellem de personer, der deltager i beslutningerne og de, hvis forhold beslutningerne får virkning for.

Kontraktteorien stiller følgende krav:

1) At der ikke kan eksistere noget legitimt styre uden befolkningens tilslutning; 2) at en politisk orden ikke vil kunne bedømmes til at være „god“ (eller legitim), hvis den ikke kan begrebsliggøres som byggende på en grundlæggende kontrakt mellem alle borgere; 3) at sådan en politisk orden (dvs. indholdet af kontrakten) med nødvendighed må være „god“ eller retfærdig (Abromeits, 1998: 55–56).

Abromeit beskriver oplevelsen af den europæiske beslutningsproces således: „Beslutninger synes til stadighed at 'vandre' fra legitime og i princippet autonome stater til skrøbelige overnationale relationer, netværk og afhængigheder eller at vandre til lige så lidt synlige decentrale, halvprivate netværk“ (Abromeit, 1998: 96).

Efter hendes opfattelse kræves ændringer på flere niveauer og i flere rum:

Europæisk policy-making foregår både på et *territoralt* grundlag (beslutninger, der bliver taget af regering i stater, som i et vist omfang er opdelt i regionale subenheder) og på et *sektoralt* grundlag (beslutninger, der bliver formuleret og implementeret af policy-netværk, der er stærkt afhængige af sektor eksperter). Alle løsninger må tilpasses denne flerdimensionalitet. Opgaven er altså at udforme institutioner, hvorigennem der kan håndhæves en ansvarlighed ikke blot over for Europas borgere i almindelighed, men i særdeleshed over for de borgere i periferierne, der i særlig grad berøres, og over for de borgere, hvis sektorale interesser berøres (mine kursiveringer) (Abromeit, 1998: 97).

Den folkelige godkendelse, der følger af Abromeits krav nr. 1 til demokrati-et, kan opfyldes enten gennem en direkte, positiv tilslutning eller *ex negativo*, dvs. ved at skabe en reel mulighed for en negativ afvisning af unionsorganernes forordninger og direktiver (Abromeit, 1998: 103). Den første form for folkeafstemning vil være praktisk umulig og i øvrigt hindre enhver udvikling i Den Europæiske Union. Den anden type er realistisk, men vil sandsynligvis sænke udviklingstempoet. Under alle omstændigheder vil man sikre sig en legitim „democratic outlet“ (Abromeit, 1998: 36).

Hun foreslår derfor indførelse af EU-retlige direkte demokratiske veto-rettigheder, dvs. folkeafstemninger, der kan ophæve love, der antages at være uønskede for territoriale enheders (navnlig delstaters) autonomi eller skadelige for berørte, transnationale, sektorinteresser (f.eks. vedrørende fødevarer, miljø m.v.).

Territoriale enheder vil navnlig kunne trues ved angreb på eller omforde-

ling af den lovgivningskompetence, der normalt vil være nedfældet i (del)statsforfatningen. Man kan derfor sige, at et sådant folkeafstemningsinstitut kan blive relevant for overholdelse af subsidiaritetsprincippet på det lovgivningsmæssige område som et alternativ til et mere eller mindre fikseret kompetencekatalog (Abromeit, 1998: 105-111, 124-25).

Sektorinteresserne, der i dag varetages af og afhandles mellem EU-systemets forskellige organer og lobbyisterne, eksperterne samt erhvervsfolk uden nogen demokratisk repræsentation og legitimation, vil gennem indførelse af relevante folkeafstemninger blive bragt frem til afgørelse i lyset.

Kravene til det forudgående folkeinitiativ vedrørende iværksættelse af et territorialt veto er forskellige i forhold til kravene vedrørende det sektorale veto. Bortset fra at det regionale parlament eller en del heraf skal kunne kræve sagen sendt til folkeafstemning, foreslår hun, at 5 pct. af vælgerkorpset – og grundet medlemsstaternes forskellige størrelse højst 100.000 underskrifter – skal kunne udløse folkeafstemning om en EU-akts bortfald.

Sagen er betydeligt mere kompliceret, når det drejer sig om personer, der hævder, at deres sektorinteresser er berørte. Abromeit foreslår, at der ned sættes en uafhængig valgkommission, som skal behandle anmodninger om afholdelse af folkeafstemning fra organiserede grupper, der er baseret i mindst to deltagerlande, og som kan mønstre 50.000 underskrifter i hvert af landene (Abromeit, 1998: 120-121).

De to vetosituationer giver også anledning til forskelligartede krav til størrelsen af det afvisende flertal ved selve folkeafstemningen. Hvis det pågældende territorium rummer såvel en centralmagt som delstater, må der almindeligvis holdes to folkeafstemninger. Til bortfaldet af en EU-akt bør det efter hendes forslag – for at understrege seriositeten i minoritetens påståede interessekrænkelse – i selve regionen kræves, at et flertal af de regionale vælgere og et flertal af dem, der deltager, stemmer nej. Afholdelse fra at stemme vil dermed forhindre vetoet i at blive vedtaget.

Med mindre et flertal på 2/3 aktivt vender sig mod kompetencetabet, bør der imidlertid finde en ny folkeafstemning sted på forbundsstatsplan, hvor det må være tilstrækkeligt, hvis blot et flertal af de stemmeafgivende bekræfter regionens veto. For at forhindre vetoets endelige gennemførelse vil det derfor omvendt kræve, at modstanderne af regionsafstemningens resultat må møde frem ved stemmeurnerne.

Med hensyn til de sektorale folkeafstemningers gennemførelse foreslår Abromeit, at et simpelt flertal af de deltagende interessenter skal være tilstrækkeligt – under forudsætning af, at de pågældende kommer fra mindst

tre medlemslande, idet der dog naturligvis må opstilles stemmebokse i hele EF/EU. Hun mener imidlertid, at der bør fastsættes en undergrænse for den politiske interesse. Abromeit forestiller sig, at mindst 10 pct. ud af de forenede vælgerkorps deltager, hvis der ikke er mere end tre lande involveret, plus 2-3 pct. i hver af disse og tilsvarende lavere procentsatser, hvis flere stater deltager i afstemningen (Abromeit, 1998: 121-123).

Indførelsen af et vetorettigheds-institut vil højst sandsynligt begrænse EF-domstolens autonome magt og vil udelukke udviklingen af den fællesskabsret (acquis communautaire) (Abromeit, 1998:154-157), der ikke kan stå prøven i konflikt med brede folkelige interesser i EF/EU's medlemsstater.

Heidrun Abromeits tanker om, hvorledes vi mindsker den umiskendelige kløft mellem folk og elite i EF/EU, fortjener udbredelse, overvejelser og diskussion.

NOTER

- 1 For dansk rets vedkommende, se Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen (1995: 15-20). Således også Fischer (1957: 13-21), der dog i note 8 – men noget afstandtagende – anfører, at ideerne efter krigen skulle være kommet fra USA.
- 2 Fra 1953 forfølger Dulles målet med f.eks. følgende tilkendegivelse: „at komme videre mod en mere komplet og organisk form for union“ og truer åbent med ellers at genoverveje USA's hjælp til Europa (Neuss, 2000: 233, 281-282, 289, 296, 324-327).
- 3 Begrebet er oprindeligt selskabsretligt = „bestimmte Form des Zusammenschlusses bzw. der Zusammenarbeit von Unternehmen: in einem V. miteinander stehen; Unternehmen in einen V. überführen“ (Duden, 1996). Staatenverbindung er det almindelige, tyske folkeretlige begreb for f.eks. FN.
- 4 Således også Ross (1984: 263-264, jf. s. 27-29).
- 5 Se også den franske Maastricht-afgørelse, Conseil Constitutionnel's afgørelse 92-308 af 9. april 1992 (Maastricht I). Den danske Maastricht-dom, UfR 1998 1300 H, er i overensstemmelse med disse opfattelser.
- 6 I art. 88-2 om den økonomisk-monetære union anvender forfatningen ordet: „transfert“, dvs. overdragelse, (*La constitution*, 1996: 309-310). Louis Favoreu m.fl.

- (1999: 58–59) anvender generelt udtrykket „attribuer”, dvs. tildele/tillægge, se nærmere afsnittet straks nedenfor.
- 7 Modsat argumenterer Neil MacCormick (1999) for eksistensen af „a ‘thin’ demos”, „a ‘civic’ demos, that is, one identified by the relationship of individuals to common institutions of a civic rather than an ethnic or ethnic-cultural kind”.
- 8 Tidsskriftet *The Economist* har d. 26. oktober 2000 forsøgt sig med sin version af „A constitution for the European Union (www.economist.com).

LIT T E R A T U R

„A Basic Treaty for the European Union”, Report submitted on 15 May 2000 to Mr Romano Prodi, President of the European Commission, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florenz (Coordinators: Claus-Dieter Ehlermann and Yves Mény).

Abromeit, Heidrun (1998). *Democracy in Europe – Legitimising Politics in a Non-State Polity*. New York: Berghahn Books.

Bryson, Bill (2000). *Down Under*. London: Doubleday.

Danielsen, Jens Hartig (1999). *Suverænitetsafgivelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 89. Band. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Favoreu, Louis m.fl. (1999). *Droit constitutionnel*. 2e édition. Paris: Dalloz.

Fischer, Paul Henning (1957). *Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab – Folkeretlige studier over internationalt samarbejde*. København: Munksgaard.

Forfatningskommissionens betænkning af 29. januar 1953.

Gulmann, Claus & Karsten Hagel-Sørensen (1995). *EU-ret*, 3. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Koch, Henning (1993). „Folkeafstemningsinstituttet”, pp. 257–282 i Peter Blume & Hanne Petersen (red.). *Retlig polycentri. Festskrift til Henrik Zahle*. København: Akademisk Forlag.

Koch, Henning (2000). *One Big Happy Family – or a „ménage à quinze”?*. The John Toohey Lecture Series (former Justice of the High Court of Australia), University of Western Australia, 21. July.

Koch, Henning (2001). „The Danish Constitutional Order”, pp. 109–116 i Alfred E. Kellermann et al. (eds.) *EU-Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: T.M.C. Asser Press.

Koch, Henning (2002). „Håndhævelse af demokratiske principper. Autonomi og værdistyring i Den Europæiske Union”, pp. 45–56 i Bjarke Askeland & Jan Frithjof Bernt (red.) *Erkjenelse og engasjement. Minneseminar for David Roland Doublet (1954–2000)*. Bergen: Fagbokforlaget.

La Constitution (1996). *Introduite et commentée par Guy Carcassonne*. Paris: Éditions du Seuil.

- Lundestad, Geir (1998). „*Empire*“ by integration – *The United States and European Integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press.
- MacCormick, Neil (1999). *Questioning Sovereignty – Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Neuss, Beate (2000). *Geburtshelfer Europas? – Die Rolle der Vereingten Staaten im europäischen Integrationsprozess 1945-1958*. Baden-Baden: Nomos.
- Ross, Alf (1948). *Grundlovsrevision, Hvorfor – Hvorledes?* København: Fremad.
- Ross, Alf (1984). *Lærebog i Folkeret*, 6. udg. (ved Ole Stig Andersen, Tyge Lehmann og Per Magid). København: Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck.

NATIONALE PARLAMENTER I DEN EUROPÆISKE UNION

EN MODEL TIL KOMPARATIV VURDERING AF DEMOKRATISKE KONTROLBEFØJELSER

RONALD HOLZHACKER

De nationale parlamenter i EU's medlemsstater har mistet magt. Beslutninger, som parlamenterne traditionelt har haft ret og magt til at træffe, bliver gradvist overtaget enten af EU's institutioner eller af medlemsstaternes regeringer. De nationale parlamenters lovgivende magt bliver overtaget af EU på vigtige politikområder som landbrug, handel og konkurrence, og det samme gælder visse aspekter af den økonomiske politik, miljøpolitik og senest retsvæsen og indre anliggender. Efterhånden som EU's indflydelse har bredt sig til flere og flere politikområder, er det gået op for de nationale parlamenter og de politiske partier, hvad de har mistet, og de er begyndt at ændre de institutionelle strukturer med henblik på at tilbageerobre nogle af de tabte beføjelser. Denne proces blev intensiveret, efter at traktatændringer sidst i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne udvidede det europæiske samarbejde.

I dag har alle medlemsstater et Europa-udvalg i deres nationale parlament, som skal udøve den parlamentariske kontrol med deres egne regeringers beslutninger i EU-anliggender. De fokuserer typisk på regeringens forhandlingsposition på Ministerrådsmøder. Nærværende kapitel introducerer en model til komparativ vurdering af den parlamentariske kontrol med EU-beslutninger, som vil blive anvendt på fire medlemsstater: Storbritannien, Holland, Tyskland og Danmark. Da kontrolbeføjelsen skal ses i sammenhæng med det overordnede forhold mellem den udøvende og den lovgivende magt, er der udvalgt en flertalsregering, to koalitionsregeringer (med forskellige grundtræk) og en mindretalsregering. Regeringstypen har stor indflydelse på forholdet mellem den udøvende og den lovgivende magt, så valget af lande er også foretaget i forventning om, at der vil dukke betydelige forskelle op i analyserne af de nationale parlamenters kontrolbeføjelser.

DET DEMOKRATISKE UNDERSKUD

Det store demokratiske underskud i EU's institutionelle struktur vækker bekymring – ikke kun blandt eksperter, men også blandt nationale politikere, interessegrupper og den almindelige befolkning. Nytænkning af styreformen i EU har da også været det store emne i Kommissionen under Romano Prodi. I sommeren 2001 udgav Kommissionen sin hvidbog om styreformer i EU (Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, 2001), og i efteråret 2001 indledte de nationale regeringer en debat i Det Europæiske Råds regi om en reform af EU's institutionelle struktur med henblik på at forbedre den demokratiske repræsentation. Debatten mundede ud i Laeken-erklæringen i december 2001 med styrkelse af nationale demokratiske input, beslutningstagning i lokalsamfundene og sikring af en effektiv beslutningsproces efter østudvidelsen som nogle af de vigtigste emner.

Det demokratiske underskud er en alvorlig sag, der underminerer både den europæiske tradition for parlamentarisk demokrati og den generelle legitimitet i den fremvoksende flerniveaustyring (multi-level governance) i EU og medlemsstaterne.

REPRÆSENTATION, LEGITIMITET OG DEN DEMOKRATISKE KONTROLBEFØJELSE

Repræsentation og legitimitet i regeringsbeslutninger udgår i første instans fra parlamentet, som er valgt direkte af folket ved regelmæssige kampvalg. Det er ikke nok i sig selv, at parlamentet indsætter en regering eller har magt til at opløse regeringen. Repræsentation og legitimitet kræver, at parlamentet konstant og løbende udfylder sin rolle. Netværk af interessegrupper, enten inden for eller på tværs af nationale grænser, og forskellige former for deltagelsesdemokrati som folkeafstemninger, initiativer og konsensusdannende høringer kan ikke erstatte parlamentets centrale rolle i et demokratisk system.

Traditionelt fremhæves to formelle parlamentariske beføjelser i forholdet mellem den udøvende og den lovgivende magt: 1) magten til at indsætte og opløse regeringen og 2) lovgivende beføjelser. Betydningen af parlamentarisk overvågning og kontrol over regeringsbeslutninger er imidlertid voksende.

Det er vigtigt, at man forstår de formelle konstitutionelle beføjelser og love, der giver parlamenterne ret til at kontrollere deres regeringer, men de udgør egentlig kun spillereglerne for et meget vigtigt strategisk spil mellem

regerings- og oppositionspartierne i parlamentet. Spillet udfolder sig forskelligt, alt efter om rammen er en etpartis flertalsregering, en koalitionsregering eller en mindretalsregering.

National parlamentarisk kontrol er en vigtig forudsætning for højere legitimitet og deltagelse i den europæiske beslutningsproces, bl.a. fordi de nationale parlamenter er den primære institutionelle modtager af input fra oppositionspartierne. I Ministerrådet er det kun regeringerne, der er repræsenteret og deltager i udformningen af europæisk politik. Dog giver traditionelle demokratiske strukturer normalt oppositionspartierne lejlighed til at diskutere og debattere regeringens forslag. De har normalt ret til at stille skrevne eller mundtlige spørgsmål, rejse sager i udvalg og sætte sager på dagsordenen til generel debat. Det er vigtigt, at oppositionens stemmer bliver hørt på det nationale niveau, da de enten er svagt eller slet ikke repræsenteret i EU's institutioner.

Partier, der ikke er i regering, bliver ikke hørt i Rådet eller i Kommissionen, og de har kun en svag stemme i Europaparlamentet. Da Parlamentet ikke formelt kan stemme en regering ind på samme måde som et nationalt parlament, mangler den traditionelle parlamentariske opdeling i regering og opposition. For at forstå, hvordan parlamentarisk kontrol med EU-anliggender fungerer i medlemsstaterne, må vi analysere, hvordan regeringspartier og opposition handler over for hinanden, når regeringen skal kontrolleres.

Beføjelsen giver den lovgivende magt ret til at kontrollere, påvirke eller overvåge regeringens beslutninger, dvs. tre grader af indflydelse. Dahl definerer „indflydelse“ som „et forhold mellem aktører, hvor én eller flere aktørers behov, ønsker, præferencer eller intentioner påvirker én eller flere andre aktørers handlinger eller dispositioner“ (Dahl, 1999: 32). Han siger videre, at indflydelsen kan være „manifest“, dvs. at parlamentet åbenlyst handler for at nå et bestemt resultat, eller „implicit“, dvs. at parlamentet opnår noget uden åbenlyst at arbejde for det – fordi regeringen baserer sine handlinger på en forventet reaktion fra parlamentet.

Parlamentarisk kontrol kan foregå i fuld offentlighed i formelle parlamentariske institutioner, f.eks. udvalg, offentlige høringer, fremlæggelse af skrevne eller mundtlige spørgsmål og plenumdebatter. Det kan også finde sted i lukkede fora, f.eks. partigruppemøder, partigruppernes udvalg eller arbejdsgrupper og uformelle møder mellem en partigruppens specialister og regeringens ministre.

REPRÆSENTATIONSKÆDER I EU OG MEDLEMSSTATERNE

Moderne repræsentativt demokrati er baseret på en institutionel struktur, hvor folkevalgte parlamenter vedtager love og holder regeringen ansvarlig for dens beslutninger og politiske resultater. Den herskende opfattelse er, at repræsentation og demokratisk legitimitet udspringer af den proces, hvor de politiske partier konkurrerer om folkets stemmer, hvor de danner en regering ud fra det valgte parlament og efterfølgende sikrer, at både regering og opposition fortsat kan spille en aktiv rolle i vedtagelsen af love og kontrol med regeringens beslutninger og politiske resultater. Førhen bestod politiske resultater af nationale love og politikker (og traktater med andre lande), men nu omfatter de også regeringens position i EU og Ministerrådets handlinger og afstemninger.

Figur 4.1 giver et abstrakt og simplificeret overblik over de to repræsentationskæder i det formelle institutionelle demokratiske system i EU og medlemsstaterne. For at sikre demokratisk repræsentation og legitimitet skal en repræsentationskæde danne bindeled mellem vælgerpræferencer og systemets politiske resultater.

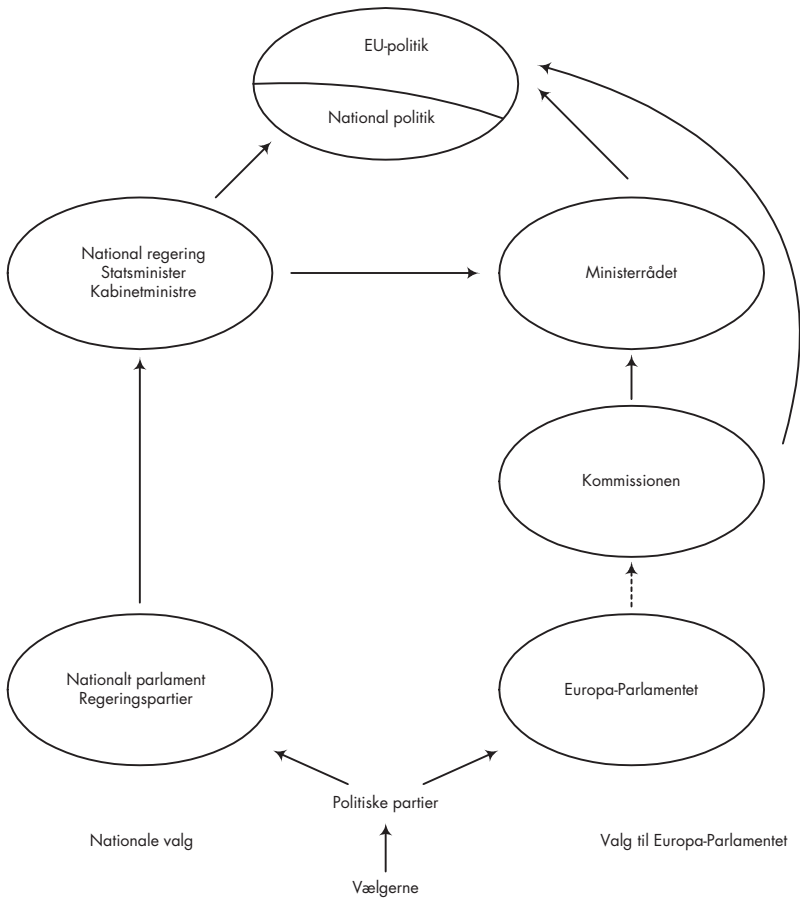
Hvis vi først følger repræsentationsstien gennem EU's institutioner, udtrykker borgerne (i hvert fald de, der stemmer) deres meninger og præferencer angående EU gennem valg til Europaparlamentet. Dernæst – alt efter Europaparlamentets rettigheder og beføjelser, som varierer fra høringer til fælles beslutninger i EU's institutioner – høres borgernes stemme gennem de individuelle medlemmer af Europaparlamentet og de partigrupper, de danner. Men fordi Parlamentet har begrænset magt over de to udøvende institutioner i EU, Kommissionen og Ministerrådet, må vi sige, at repræsentationskæden er ufuldkommen (den er faktisk gået i stykker).

Der er imidlertid et andet led, der muligvis kan binde Ministerrådet til en mere demokratisk repræsentationskæde. Venstre side af figur 4.1 illustrerer en repræsentationskæde, der findes i alle medlemsstater. Her kommer borgernes præferencer til udtryk i nationale valg, hvor kandidaterne – oftest de politiske partier – konkurrerer om det nationale parlament. Det nationale parlament udpeger en national regering, en statsminister og et kabinet, som er ansvarlige for udformningen af national politik og for afgivning af stemmer i Ministerrådet. Derudover har det nationale parlament også lovgivende magt og beføjelser til at kontrollere regeringens standpunkter i Ministerrådet.

Der er selvfølgelig visse sager, der besluttet eksklusivt i EU's institutioner, primært af Kommissionen. De sager kommer ikke på Ministerrådets dags-

FIGUR 4.1.

Repræsentationskæder i EU og i medlemslandene



orden, hvilket udelukker demokratisk repræsentation gennem de nationale parlamenter.

KOMPARATIV VURDERING AF PARLAMENTARISKE KONTROLBEFØJELSER

Modellen til komparativ vurdering af de nationale parlamenters kontrolbeføjelser anvender otte kriterier fordelt på tre kategorier: formelle regler, institutioner og partiadfærd.

De nationale parlamenters kontrol med EU-anliggender skal ses i lyset af det overordnede forhold – juridisk, institutionelt og adfærdsmæssigt – mel-

lem parlament og regering. Alligevel adskiller kontrolbeføjelsen sig fra parlamenternes traditionelle lovgivende beføjelser, og i mange tilfælde udspringer den af konkrete juridiske, institutionelle og adfærdsmæssige regler, der er unikke for denne type af parlamentarisk aktivitet.

FORMELLE REGLER

Formelle regler – herunder grundlovsbestemmelser, love og procedureregler – giver parlamentet formelle beføjelser og kan påberåbes af parlamentet i dets mellemværender med regeringen. Reglerne respekteres normalt i regeringen, men hvis der opstår uenighed om deres anvendelse, kan andre forfatningsmæssige organer, f.eks. landets højesteret, inddrages. Juridiske regler er specielt vigtige og værdifulde for oppositionen, da de giver parlamentet rettigheder, som regeringspartierne dårligt kan frasige sig.

KRITERIUM NR. 1: Grundlovsbestemmelser

De øverste regler er grundlovsbestemmelser eller højesteretsafgørelser om parlamentariske kontrolbeføjelser over et lands EU-beslutninger. De kan f.eks. give parlamentet ret til rettidig information, til høringer og give det beslutningsbeføjelser over regeringens handlinger på EU-niveau. Parlamentet får dermed visse beføjelser, som det kan bruge over for regeringen, og som regeringen ikke kan krænke.

KRITERIUM NR. 2: Et andetkammer med kompetence

Et stærkt andetkammer, som har kompetence til at kontrollere regeringen og vedtage love med relation til EU-direktiver, styrker førstekammerets beføjelser. Det skyldes det ulige styrkeforhold mellem de parlamentariske partigrupper i de to kamre. Hvis et parti er i opposition i andetkammeret, men er med i en flertalskoalition i førstekammeret, kan det forventes, at andetkammeret har større kontrolbeføjelser over regeringen, fordi oppositionspartiernes stilling er styrket.

KRITERIUM NR. 3: Love og procedureregler i parlamentet

Love og regler rangerer under grundlovsbestemmelser, men de er enten godkendt af regeringen og gjort til lov af parlamentet, eller også er de procedureregler, som parlamentet har vedtaget for at strukturere sit forhold til regeringen, og er så blevet accepteret af efterfølgende regeringer. Ligesom grundlovsbestemmelser er disse love og regler specielt vigtige for opposi-

tionspartierne, fordi deres kontrolbeføjelser ikke kan frasiges af regeringspartierne efter pres fra regeringen. Da magten ofte skifter side efter valg, ved alle partier, at det er en fordel af have disse love og procedureregler, så man kan bevare parlamentets beføjelser og de forskellige partiers interesser, hvad enten man er i regering eller i opposition.

INSTITUTIONER

Alle medlemsstater har efterhånden oprettet et Europaudvalg (med forskellige navne, men samme funktion). Europaudvalgene spiller en specielt vigtig rolle i den parlamentariske kontrol, da parlamentet som helhed sjældent handler inden for dets lovgivende beføjelser. De næste to kriterier fokuserer på, hvordan udvalgsmedlemmerne vælges, og i hvilket omfang andre parlamentariske udvalg medvirker i kontrolfunktionen.

KRITERIUM NR. 4: Overlappende medlemskab

Overlappende medlemskab udvider udvalgenes ekspertise, hvilket betyder, at de bedre er i stand til at gennemskue effekten af en bestemt politik og lave sammenligninger med andre politikområder. Overlappende medlemskab giver også parlamentsmedlemmer mulighed for at bruge den viden om EU og dets aktiviteter, som de har opnået gennem deres post i Europaudvalget, når de indtræder i andre udvalg. Det samlede resultat er, at en større del af parlamentet inddrages i kontrollen med regeringen.

KRITERIUM NR. 5: Inddragelse af andre udvalg

Andre udvalg diskuterer også EU-anliggender og emner på Ministerrådets dagsorden. Fagudvalg får derved lejlighed til at behandle sager, som regeringen skal diskutere på EU-niveau, i forhold til udvalgets egen institutionelle ekspertise på det enkelte politikområde. Inddragelsen af andre udvalg er derfor endnu mere vidtrækkende end systemet med overlappende medlemskab. Resultatet er en styrkelse af parlamentets magt.

PARTIADFÆRD

Det tredje fundament udspringer af den magt, der ligger hos de tungeste kollektive aktører i parlamentet, de politiske partier. Partiernes magt er ikke bare et produkt af sammenholdet mellem ligesindede parlamentsmedlemmer og af institutionelle regler og kontrolprocedurer. Den er også et udtryk

for den demokratiske legitimitet, som vælgerne har givet dem, og deres rolle i udpegningen af en regering eller anseelse som loyal opposition. Parlamentets kontrolbeføjelser over for regeringen udspringer af tre organisatoriske relationer: mellem regeringspartier og regering, mellem regeringspartier og oppositionspartier og mellem parlamentsmedlemmer i hver partigruppe og den måde, magten er fordelt på.

KRITERIUM NR. 6: Regeringspartiernes indflydelse på den politiske dagsorden

Forholdet mellem regeringspartier og regering er den sjette indikator for parlamentarisk magt. Spørgsmålet er, hvor meget indflydelse regeringspartierne har på dagsordenen i parlamentet, og hvor meget magt regeringen har. I den ene ende af skalaen er den parlamentariske gruppes magt smeltet sammen med regeringsmagten, hvilket giver regeringspartierne styrke til at definere parlamentets beføjelser. På midten af skalaen er magten klart delt, hvilket skaber konkurrence om at sætte dagsordenen. I den anden ende af skalaen sættes dagsordenen af regeringen og gennemtvinges ved hjælp af indpiskere.

KRITERIUM NR. 7: Oppositionspartiernes magt

Oppositionspartiernes vigtigste opgave i det parlamentariske system er at holde regeringen ansvarlig og udfordre regeringen med politiske alternativer. Som sådan spiller de en vigtig rolle i det demokratiske system og sikrer, at alternative synspunkter i hvert fald bliver hørt, når regeringen tager beslutninger. Selvom oppositionspartiernes formelle rettigheder varierer i forskellige parlamenter, afhænger deres reelle magt af, hvor afhængige regeringspartierne er af oppositionens støtte. Oppositionspartier i lande med mindretalsregeringer har således forholdsvis meget magt, fordi regeringspartierne har brug for dem. I koalitionsregeringer kan et regeringsparti gå sammen med et oppositionsparti for at tvinge regeringen til større indrømmelser i en bestemt politik, hvilket øger oppositionens magt i systemet. Oppositionspartiernes magt er mest begrænset i lande med flertalsregeringer, hvor de må nøjes med den formelle magt, der ligger i parlamentets regler og traditioner.

Den sidste kilde til magt i andetkammeret er de tilfælde, hvor et oppositionsparti har reel magt i førstekammeret. Det kan da true med at blokere eller ændre regeringens forslag i førstekammeret, hvis regeringspartierne ikke vil diskutere og indgå kompromis i sager i andetkammeret. Vi kan altså se, at regeringstype – flertal, koalition eller mindretal – såvel som formel

magt og partifordelingen i førstekammeret har stor indflydelse på oppositionspartiernes indflydelse på dagsordenen og dermed på den generelle magt i parlamentet.

KRITERIUM NR. 8: Magtfordelingen i de parlamentariske partier

I et system, der både organiserer partimedlemmer med henblik på at diskutere og agere kollektivt i deres udvalgsarbejde og, når det er påkrævet, at dele information og danne konsensus på partigruppemøder, kombineres fordelene ved specialisering og ekspertise med det samlede partis magt. Det øger parlamentets magt over for regeringen, fordi parlamentsmedlemmerne har lige så høj eller mere ekspertise end ministerierne (fordi de er fortrolige med ministeriernes aktiviteter på tværs af politikområder).

EN EMPIRISK VURDERING AF DEN DEMOKRATISKE KONTROLBEFØJELSE I FIRE LANDE

Vi er nu klar til at vurdere de fire parlamenters kontrolbeføjelser over deres respektive regerings EU-beslutninger målt på formelle regler, institutioner og partiadfærd. Dataene stammer fra analyser af materiale fra de fire landes Europaudvalg samt fra forfatterens interviews med ledende parlamentsmedlemmer fra de fleste af de partier, der var repræsenteret i udvalgene i de undersøgte perioder.¹

FORMELLE REGLER

KRITERIUM NR. 1: Grundlovsbestemmelser

Tysklands grundlov indeholder specifikke bestemmelser, der strukturerer forholdet mellem parlament og regering hvad angår kontrol med EU-anlig-

TABEL 4.1.

Parlamentarisk kontrol med regeringen

STÆRK		SVAG	
Tyskland	Danmark	Storbritannien	Holland
Artikel 23 og 45. Afgøres af forfatningsdomstolen	Artikel 20. Folkeafstemninger i suverænitets-spørgsmål	Tradition for parlamentarisk suverænitet	Ingen

gender. Den tyske måde at strukturere kontrollen ved hjælp af grundlovsbestemmelser, love og procedureregler i parlamentet på, er en naturlig forlængelse af landets tradition for en klar afgrænsning af magten i en retsstat.

Under ratificeringen af Maastricht-Traktaten blev der føjet to artikler til Tysklands grundlov. På det tidspunkt var forfatningen og det tyske demokrati allerede til debat på grund af genforeningen. Ifølge Artikel 23 i grundloven har det tyske parlament, Forbundsdagen, ret til at indhente information samt medbestemmelsesret. Artikel 23 giver også Forbundsrådet specielle beføjelser til at godkende EU-initiativer på områder, hvor delstaterne har kompetence.

Grundlovens artikel 45 introducerer Europaudvalget (*Ausschuss für die Angelegenheit der Europäischen Union des Deutschen Bundestages*) og giver det beføjelser til at agere, når parlamentet holder ferie eller er forhindret i at behandle hastesager.

Artikel 23 og 45 fik endnu større vægt efter en usædvanlig kendelse fra Forfatningsdomstolen, der fastslog, at parlamentets kontrol med regeringens beslutninger i EU-anliggender måtte udvides for at opfylde grundlovens beskyttelse af demokratiske principper for et repræsentativt styre. I sin Maastricht-kendelse (12.10.1992) advarede domstolen om, at selvom grundloven siger, at afgivelse af tysk suverænitet til EU er betinget af en hensigtsmæssig udvikling i EU's demokratiske institutioner over tid og i procedurer, så skal Forbundsrådet stadig medvirke i den demokratiske legitimering. Forfatningsdomstolen siger hermed til Forbundsdagen, Forbundsrådet og regeringen, at den står bag og om nødvendigt vil håndhæve grundlovens bestemmelser i de to artikler. Det samme gælder for de overordnede principper for demokratisk repræsentation, legitimitet og grundlovens bestemmelser om beskyttelse af individuelle rettigheder.

Sproget i de tre andre landes grundlove er ikke nær så klart, hvad angår parlamentarisk kontrol med regeringernes EU-beslutninger, da der endnu ikke er foretaget ændringer, der tager højde for den nuværende situation. Den danske grundlovs paragraf 20 siger, at suverænitetsafgivelse skal godkendes ved folkeafstemning hvis der ikke er mindst fem sjettedeles flertal herfor i Folketinget, og dermed har det danske parlament og regeringen et forfatningsmæssigt argument for at høre folket, før de godkender nye EU-traktater.

Man kan også sige, at paragraf 20 antyder en generel forfatningsmæssig præference for parlamentarisk kontrol over vigtige EU-beslutninger, der tages af regeringen (selvom de i dag har karakter af rutinemæssige beslutninger, der tages af EU og medlemsstaterne), i stedet for at være en del af en

traktat mellem suveræne stater, hvilket var intentionen, da den danske grundlov blev skrevet. National parlamentarisk kontrol med regeringens EU-beslutninger er således baseret på et forfatningsmæssigt princip (eller præference), der siger, at initiativer, der medfører dansk suverænitetsafgivelse, skal prøves og godkendes af parlamentet eller af folket. Nogle vil sikkert sige, at argumentet er for vidtrækkende i juridisk forstand, men man kan også sige, at stærk parlamentarisk kontrol med EU-anliggender er en del af den danske grundlov, og at det dermed beskytter folkets rettigheder.

Storbritannien har ikke nogen skrevet forfatning. Til gengæld har landet en stærk tradition for parlamentarisk suverænitet, som anses for at være grundprincippet i den uskrevne forfatning. Den giver parlament og folk et stærkt argument for kontrolbeføjelser over regeringens EU-beslutninger. De politiske og samfundsmæssige argumenter for britisk suverænitet er i hvert fald delvist baseret på dette grundprincip.

Hollands grundlov er den svageste, hvad angår konkrete grundlovsbestemmelser, der sikrer parlamentarisk kontrol med EU-beslutninger. I stedet tegnes den konstitutionelle ramme for parlamentarisk kontrol af overordnede ideer om parlamentarisk demokrati og regeringens ansvarlighed og af traditioner for konsultation og konsensus.

KRITERIUM NR. 2: Forfatningsmæssige strukturer – andetkammeret
Førstekamrenes parlamentariske kontrolbeføjelser i EU-beslutninger kan påvirke de demokratisk valgte andetkamres magt i det indbyrdes politiske samspil, jf. tabel 4.2.

Tyskland har et stærkt andetkammer med konkrete beføjelser, fordi landet er en føderation. Ifølge Artikel 23 har Forbundsrådet ret til at indhente information om EU-forslag og regeringsbeslutninger i EU-anliggender. Forbundsrådet kan også indtage regeringens plads i EU-institutioner i sager, hvor delstaterne ifølge grundloven har eksklusiv kompetence.

Det aftales, hvor mange stemmer, hver delstat skal have i Forbundsrådet, og det afhænger nogenlunde af befolkningstallet. Delstatsregeringerne, som vælges af delstatsparlamenterne, bestemmer, hvordan de vil bruge deres stemmeblok. Da hver delstat har sin egen politik og sin egen valgperiode, skifter det politiske flertal i Forbundsdagen og Forbundsrådet ofte. Resultatet er, at oppositionspartierne står meget stærkt i Forbundsdagen, og deres kontrolbeføjelser over for regeringen er tilsvarende store. Regeringspartierne i Forbundsdagen og regeringen har et stærkt incitament til at konsultere og indgå kompromiser med oppositionspartierne, hvis de ved, at deres poli-

TABEL 4.2.

Førstekammerets kompetence

BRED KOMPETENCE		SVAG	INGEN
Tyskland	Holland	Storbritannien	Danmark
Forbundsrådet (inden for kompetenceområder)	Førstekammeret (sjældent)	Overhuset (rådgivende)	Etkammersystem

tiske fæller i førstekammeret kan blokere eller komme med ændringer til regeringens lovforslag.

Holland indtager andenpladsen langt efter Tyskland. Det hollandske andetkammer, som består af repræsentanter fra provinserne, diskuterer kun sjældent EU-anliggender.

På trods af reformer forbliver det britiske Overhus udemokratisk uden demokratisk valgte medlemmer. Hvad angår parlamentarisk kontrol med EU-sager, har Overhuset mulighed for at påvirke de politiske partier eller offentligheden, og det kan måske også bidrage til fortolkning af love, når det sidder som den højeste domstol i landet. Overhuset udfylder dog en meget vigtig rolle, nemlig overvågning af EU's institutioner, generelle politiske forslag, der ofte ligger i Kommissionens hvidbøger og grønbøger og Storbritanniens holdning til EU i specielle høringer arrangeret af Overhusets udvalg. Det udenrigspolitiske underudvalg med Sir William Wallace, professor på LSE, som formand, har især gjort sig bemærket. De forskellige udvalgs og underudvalgs rapporter om brede områder inden for EU-politik har haft en vis indflydelse i Europaudvalget (*the Select Committee on European Legislation*), i Underhuset, i politiske kredse og i offentligheden. Overhuset har gennem dette arbejde styrket traditionen for national parlamentarisk kontrol med EU og nationale regeringsbeslutninger angående EU og har dermed indirekte styrket Underhusets kontrolbeføjelser.

Danmark har ikke noget andetkammer og dermed ingen samspilseffekt.

KRITERIUM NR. 3: Formelle institutionelle love og parlamentariske regler

Ved sin indtræden i EF vedtog Danmark en speciallov, der regulerer samspillet mellem parlament og regering og giver parlamentet beføjelser til at kontrollere regeringens EU-beslutninger. Loven om tiltrædelse af de Euro-

pæiske Fællesskaber fra 1972 siger bl.a.: „Regeringen underretter et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig“ (§6, stk. 2).

Men den afgørende bestemmelse, der giver Folketinget den unikke form for national parlamentarisk kontrol, som kræver, at regeringen får mandat til en bestemt forhandlingsposition på Ministerrådets møder, findes i en aftale mellem parlamentet og regeringen, som blev offentliggjort i den første rapport fra Markedsudvalget (forløberer for det nuværende udvalg), 29.03.1973: „Regeringen rådfører sig med Folketingets Markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres. Forud for forhandlinger i EF's Råd om vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen mundtligt Markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Såfremt der ikke i udvalget konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag“.

Europaudvalget noterer i en rapport fra oktober 1996, at fortolkningen af udtrykkene „væsentlig betydning“, som kræver, at regeringen informerer udvalget, og „vedtagelser af større rækkevidde“, som kræver, at regeringen forelægger et mundtligt mandat til forhandling, har udviklet sig i tidens løb.² Nu om dage forelægger danske regeringer også „spørgsmål af væsentlig betydning“ for udvalget. Rent faktisk siger Europaudvalget i sin rapport, at „bestemmelsen om, at regeringen forud for beslutninger af større rækkevidde skal forelægge et forhandlingsoplæg for Europaudvalget, har uden diskussion været efterlevet af alle regeringer siden 1973. Bestemmelsen er dermed blevet en del af *gældende dansk forfatningsret*.

I Tyskland har parlamentet vedtaget Samarbejdslov for Forbundsregeringen – Den tyske Forbundsdag. Loven er en mere detaljeret tilføjelse til de overordnede rammer, der er fastlagt i grundlovens paragraf 23, og som gør parlamentets rettigheder mere konkrete og lettere at håndhæve. Loven pålægger regeringen at forsyne Forbundsdagen med EU-dokumentation, så snart et forslag fødes, men også at holde parlamentet underrettet om regeringens holdning i forhandlingerne, såvel som Europaparlamentets, Kommissionen og de andre nationale parlamenters positioner. Dette krav gør den nationale kontrol betydeligt mere effektiv, idet den tillader parlamentet at se „politiske“ argumenter på flere sider af et forslag.

En yderligere fordel er, at når Europaudvalget ved, hvor andre nationale regeringer står, kan det bedre bedømme, hvor det skal sætte ind for at få

TABEL 4.3.

Parlamentariske regler om forholdet mellem parlamentet og regeringen i EU-sager

MANDAT PÅKRÆVET	KONSULTERES OG VEJLEDER	RET TIL INFORMATION OG TID TIL DEBAT	RET TIL INFORMATION OG TID TIL DEBAT
Danmark	Tyskland	Storbritannien	Holland
Holland (søjle 3)	Medbestemmelse Overvågning	Kontrolforbehold (søjle 1)	(søjle 1 og 2)

størst mulig indflydelse på EU's beslutningsproces. At få indflydelse på det endelige politiske udfald i EU er et mål for national parlamentarisk kontrol, som vejer tungere end demokratisk repræsentation, gennemsigtighed og ansvarlighed.

Ud over forfatningens paragraffer og love er der formelle parlamentariske procedurer for det tyske parlament (§§ 93 og 93a i *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* af 15.12.1994) og for Europaudvalget (*Verfahrensgrundsätze* af 25.10.1995), som giver mere detaljerede retningslinier for, hvordan Forbundsdagen skal udøve sine parlamentariske kontrolbeføjelser.

I forhold til det danske Folketing og den tyske Forbundsdag har det britiske Underhus mere begrænsede kontrolbeføjelser. Det har et „kontrolforbehold“, som kun gælder for søjle 1 (det oprindelige fællesmarked, som arbejdede mod Det Indre Marked). Den engelske regering respekterer generelt dette kontrolforbehold, dog med enkelte undtagelser. Beføjelsen blev formaliseret ved resolution 30.10.1980 og blev siden udvidet og styrket ved en ny resolution 24.10.1990.³ Ifølge kontrolforbeholdet må en minister normalt ikke godkende et forslag i Ministerrådet, hvis det stadig er til genemsyn i Udvalget for Europæisk Lovgivning, i et af de to stående Europaudvalg eller er til debat i Underhuset. Kontrolforbeholdet giver således parlamentet ret til at bede regeringen om tid til at behandle og diskutere sager, før regeringen kan stemme i Ministerrådet. Derefter kan regeringen stemme, som den vil. Al anden kontrol må foregå gennem kritik af regeringens holdning i Ministerrådet i et udvalg, i parlamentet eller i medierne. Selvfølgelig kan et flertal i parlamentet også give regeringen et mistillidsvotum og dermed opløse parlamentet.

Standing Order 127 i parlamentets forretningsorden kræver, at regeringen deponerer visse dokumenter, der vedrører søjle 1, og vedhæfter et forklarende memorandum (*explanatory memorandum*). Memoet, som skrives af det

relevante ministerium og underskrives af den ansvarlige minister, skal dække emne, juridisk grundlag for EU-beslutninger på området samt procedurer for behandling af dokumentet, en vurdering af dokumentet i forhold til subsidiaritetsprincippet, regeringens politiske holdning til forslaget, herunder evt. kritik, økonomiske konsekvenser for Storbritannien (i nogle tilfælde kræves en detaljeret konsekvensberegning af forslagets implikationer for erhvervslivet eller en cost-benefit analyse), en tidsplan for beslutningsprocessen i EU's institutioner samt en beskrivelse af tidligere overvejelser i parlamentet.

Standing Order 127 kræver desuden, at regeringen giver adgang til dokumenter, der vedrører de to mellemstatslige søjler under EU-Traktaten, søjle 2 (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik) og søjle 3 (retsvæsen og indre anliggender).

Begge kamre har specielle beføjelser, der kontrollerer Storbritanniens mulige indtræden i tredje fase af ØMU'en og godkendelse af euroen som national mønt. Ifølge *The European Communities (Amendment) Act* fra 1993, som indfører EU-Traktaten i britisk lov, skal indtræden i tredje fase af ØMU'en og godkendelse af euroen vedtages ved lov af parlamentet.

Holland har det svageste lovmæssige grundlag for kontrol, undtagen når det gælder beslutninger i søjle 3. I stedet er der parlamentariske procedurer for, hvordan regeringen skal konsultere parlamentet: Dokumenter fra EU udleveres sammen med en formular, der kort beskriver forslaget, mulige konsekvenser for nationale love samt hvilket ministerium, der har hovedansvaret for forhandlingerne.

Andetkammeret har lovmæssigt grundlag for at kontrollere regeringens holdning i sager under søjle 3 (retsvæsen og indre anliggender). Ifølge en ændring til lovforslaget om godkendelse af EU-traktaten, som blev vedtaget i november 1992, skal regeringen offentliggøre og udlevere lovudkast til og afvente godkendelse fra Parlamentet, før Ministerrådet kan træffe beslutninger under afsnit VI af EU-Traktaten. Hvis Parlamentet ikke svarer inden for 15 dage, betragtes det som stiltiende accept.

PARLAMENTARISKE INSTITUTIONER

Vi er nu nået til det andet sæt af kriterier: Det første handler om at samle ekspertise fra hele parlamentet i Europaudvalget, således at det har størst mulig viden om alle vigtige politikområder i EU. Det andet handler om at fordele vurderinger på forskellige specialudvalg (f.eks. retspolitik og indre

anliggender, miljø eller transport) for at drage fordel af den detaljerede viden, de har om deres politikområder. Denne proces med at samle og fordele viden er ikke nødvendigvis selvmodsigende, da udvalgene kan foretage deres vurderinger samtidig eller efter hinanden.

KRITERIUM NR. 4: Overlappende medlemskab

Det danske Europaudvalgs medlemmer sidder samtidig i andre udvalg og samler på den måde generel viden og ekspertise om EU's institutioner og procedurer samt om regeringens tværministerielle beslutninger. Europaudvalget ved derfor en masse om kontakter og udviklinger på regerings- og EU-niveau og på tværs af politikområder og er dermed i stand til at formulere overbevisende argumenter, hvilket er nødvendigt for at matche regeringens overblik. Nogle gange ved Europaudvalget faktisk mere om, hvordan tingene hænger sammen, end et ministerium eller en minister, fordi udvalgets medlemmer har været med i længere tid og har mere erfaring. Ministerier er hierarkiske organisationer med specielle kompetencer, og der opstår tit rivalisering, når et politikområde skal udvikles og styres. Det gør, at udvalget somme tider er opmærksom på sammenhænge, som regeringen ikke har gennemtænkt. Overlappende medlemskab bidrager også til udveksling af information og politiske argumenter mellem Europaudvalget og andre udvalg.

Det danske Europaudvalg tilstræber at få medlemmer fra andre udvalg for at styrke den politiske ekspertise og koordination. Udvalget tiltrækker også topledere fra de forskellige partier, hvilket giver det stor politisk autoritet og et stærkt mandat til at handle på Folketingets vegne i flere sager og dermed yderligere styrke udvalget.

Tysklands Europaudvalg tilstræber også overlappende medlemskab, men tiltrækker dog ikke nødvendigvis topledere fra partierne.

I Holland ser det umiddelbart ud, som om medlemmerne i Europaudvalget overlapper med andre udvalg, men fordelene forsvinder, fordi kontrollen normalt finder sted på det, der teknisk set er fællesmøder for Europaudvalget og et specielt politisk udvalg. I virkeligheden sidder der typisk kun én person fra hvert parti i udvalget og det specielle politiske udvalg, der rutinemæssigt overvåger et ministerium. Udvalget samles normalt kun for at kontrollere udenrigsministeren, finansministeren og statsministeren. Dette er endnu et eksempel på, hvor vigtigt det er at analysere praksis i en institution og ikke bare nøjes med at se på den formelle struktur.

Det engelske Underhus har ikke systematisk overlappende medlemskab af

TABEL 4.4.

Overlappende medlemskab

OVERLAPPENDE		FÆLLESMØDER	IKKE PLANLAGT
Danmark	Tyskland	Holland	Storbritannien
Inkl. partiledere		Underudvalg – EU og specialudvalg	Tilfældigt

Europaudvalget og de specielle politiske udvalg. Hvis det sker, er det tilfældigt. Dog forsøger de politiske partier at finde MP'er med faginteresser, f.eks. inden for landbrug eller erhvervslivet, til at sidde i udvalget.

KRITERIUM NR. 5: Inddragelse af andre udvalg

Ingen af de fire parlamenter scorer særlig højt på det femte kriterium. Der findes ikke et fast kontrolsystem, der omfatter både Europaudvalget og relevante specialudvalg. Dog kan specialudvalg i Danmark, Holland og Tyskland tage sager af betydning for et udvalg eller et politisk parti op i interessegrupper eller i medierne. Det er noget, specielt miljøudvalgene benytter sig af, men det bruges også af retsudvalg og indenrigspolitiske udvalg, fordi beslutninger på disse områder får større og større betydning. Også handelsudvalgene retter henvendelser til EU, selvom de fleste tiltag hen mod Det Indre Marked allerede er gennemført. Endelig markerer de tre landes udenrigspolitiske udvalg sig af og til og nægter at lade Europaudvalgene kontrollere EU-beslutninger alene. De deltager især i diskussioner om søjle 2 (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik) og om traktatændringer. Udvalgene i det britiske parlament blander sig generelt ikke i EU-spørgsmål. Det er et temmelig følsomt emne både for Labour og de konservative, og man prøver så vidt muligt at undgå diskussioner – også internt i partigrupperne. Mange MP'er lader til at være tilfredse med, at EU-spørgsmål, der er sat til debat, nu typisk bliver sendt videre til de to stående Europaudvalg, i stedet for at de indgår i det normale udvalgssystem i parlamentet.

PARTIADFÆRD

KRITERIUM NR. 6: Regeringspartiernes indflydelse på den politiske dagsorden

I Danmark er mindretalsregeringerne næsten dagligt tvunget til at søge støtte både fra regerings- og oppositionspartierne for at få mandat til at for-

TABEL 4.5.

Inddragelse af andre udvalg

HØJ		LAV
Ingen	Danmark Holland Tyskland	Storbritannien
	Mest aktive: Miljø, udenrigspoli- tik, retspolitik	

handle i Ministerrådet og til at gennemføre lovgivning, hvilket giver regeringspartierne meget stor indflydelse på dagsordenen. Regeringen er afhængig af regeringspartiernes evne til at overtale og indgå kompromiser med oppositionen, hvis den skal opnå flertal i en given sag. Man kan derfor sige, at regeringspartiernes og regeringens magt i høj grad smelter sammen, fordi det simpelthen er en betingelse for regeringens succes.

Før valget i 2002 bestod Hollands regering af en koalition af to næsten lige store partier, socialdemokraterne (PvdA) og de konservative-liberale (VVD) plus det mindre social-liberale parti (D66), og den var også tvunget til hyppige forhandlinger med parlamentet for at holde sammen på den brede koalition. Der har været tilfælde, hvor dele af partierne i regeringskoalitionen har truet med at gå sammen med oppositionen for at få større indflydelse på et politisk forslag. Ydermere er der i den hollandske politiske kultur tradition for at søge konsensus, og de to faktorer tilsammen gør, at der er en vis sammensmeltning. Selvom det ikke når op på samme niveau som i Danmark, så giver behovet for at holde en bred, politisk blandet koalition sammen og undgå midlertidigt frafald regeringspartierne en vis indflydelse på parlamentets dagsorden.

Tysklands nuværende koalitionsregering, som er en typisk konstellation af et stort dominerende parti og en mindre koalitionspartner, har mere indflydelse på dagsordenen. Regeringen kan være rimelig sikker på støtte fra regeringspartierne, især det største parti, SPD, som kansleren er medlem af, men også fra den mindre koalitionspartner, De Grønne, som ikke har mange alternativer, hvis det ønsker at forsætte som regeringsparti. Sammenlignet med Danmark og Holland er der større adskillelse mellem regeringspartiet i parlamentet og regeringens ministre samt en tydeligere magtdeling. Helt enkelt kan man sige, at den tyske regering har mindre behov for at afgive sin dagsordensættende magt i parlamentet til regeringspartierne. Der er dog

TABEL 4.6.

Regeringspartierne indflydelse på den politiske dagsorden

STÆRK		SVAG	
Danmark	Holland	Tyskland	Storbritannien
Smelter sammen med regeringen	Delvis sammen-smeltning, delvis adskillelse	Adskillelse af magt-faktorerne	Kontrol udføres af regeringen

eksempler på, at SPD og de Grønne er uenige i EU-spørgsmål, og den SPD-dominerede regering har været tvunget til midlertidigt at afgive magt til partiet i parlamentet for at opnå et kompromis med koalitionspartneren i parlamentet og genoprette tilliden hos de Grønne.

Den britiske regerings magt over dagsordenen i parlamentet er legendarisk, og der har udviklet sig en hel institution af indpiskere, der – bevæbnet med gulerod og pisk – styrer MP'ernes karrierer og deres status i parlamentet, partiet og valgkredsen. Indpiskerne er dygtige til at holde styr på de fleste medlemmer det meste af tiden. I et system med flertalsregering har regeringen meget stor kontrol over parlamentet og sætter dagsordenen. Selvfølgelig kan det ske, at medlemmer af regeringspartiet gør oprør, hvilket skete flere gange under Margaret Thatcher, hvor det konservative parti var stærkt splittet i EU-spørgsmål. Resultatet er en meget bitter debat, som udfordrer premierministerens lederskab i partiet. Den eneste beskyttelse en MP har i sådan en situation, er at tilhøre en stærk mindretalsfraktion i regeringspartiet, hvilket gør det svært for regeringen at bruge indpiskeren mod dem individuelt. De må altså håbe på, at de har en chance for at vinde, styrte partiledelsen og vælge en ny premierminister.

KRITERIUM NR. 7: Oppositionspartiernes indflydelse på den politiske dagsorden

Den danske opposition har størst indflydelse på den parlamentariske dagsorden, hvad angår kontrol af regeringens EU-beslutninger, fordi regeringen har brug for dens støtte til at opnå forhandlingsmandat til Ministerrådet.

På andenpladsen kommer Tyskland, hvor oppositionens styrke udgår fra den styrke partierne har i førstekammeret, Forbundsrådet. Hvis regeringen ved, at et initiativ også skal godkendes af Forbundsrådet, eller at andre sager, som Forbundsrådet kan afgøre, måske bliver påvirket af regeringens hold-

TABEL 4.7.

Oppositionspartiernes indflydelse på den politiske dagsorden

STOR		LILLE	
Danmark	Tyskland	Holland	Storbritannien
Mindretsregeringer har brug for oppositionens støtte	Indflydelsen afhænger af oppositionspartiets styrke i Forbundsdagen	Styrken til at overtale regeringspartierne til midlertidigt at træde ud af koalitionen og ændre regeringens forslag	Begrænset til spørgsmål til regeringen i spørgetiden eller til at bruge debattiden

ning på et bestemt område, har de partier, der bestemmer udfaldet i Forbundsrådet, også mere indflydelse på dagsordenen i Forbundsdagen. Så selv om SPD og de Grønne har flertal i Forbundsdagen, kan der være sager i Forbundsrådet, hvor delstater, der regeres af (eller af koalitioner med) CDU eller FDP, står så stærkt, at de udgør en magtfaktor i Forbundsdagen. Dette forhold styrker oppositionspartiernes stilling i parlamentet.

De hollandske oppositionspartiernes indflydelse på dagsordenen er ikke bare en formel rettighed, som dikteres af procedurereglerne i alle fire parlamenter, men også et resultat af en lejlighedsvis evne til at få et af regeringspartierne til at forlade koalitionen midlertidigt og ændre et regeringsforslag. Et regeringsparti vil ikke stemme med oppositionen, hvis der er indgået en aftale i koalitionen, men mange EU-sager kommer på dagsordenen midt i en regeringsperiode og er derfor ikke med i koalitionsaftalen. F.eks. kan oppositionens GrønneVenstreparti opfordre PvdA til midlertidigt at forlade koalitionen og tvinge et regeringsforslag længere til venstre. På samme måde har CDA (den Kristelige Demokratiske Alliance) haft succes med at få VVD til at forlade koalitionen og tvinge et forslag mere til højre. Det skete flere gange under den forrige regering, hvor det Grønne Venstreparti fik stor indflydelse på miljøpolitikken, og CDA fik stor indflydelse på landbrugspolitikken. Normalt prøver de partier, der midlertidigt træder ud af koalitionen, at gøre det uden at stemme imod et formelt regeringsforslag. I stedet tages sagerne op i de indledende debatter mellem regering og parlament eller måske i en resolution til regeringen, hvilket er mindre bindende end at vedtage en lov.

De britiske oppositionspartiernes indflydelse på parlamentets dagsorden er begrænset. Ifølge proceduren har de ret til at stille spørgsmål til premierministeren og andre ministre i spørgetiden, eller de kan bruge deres planlagte

debattid på europæiske spørgsmål. Derudover er de britiske oppositionspartier meget dygtige til at rejse europæiske spørgsmål i den offentlige debat, og den britiske presse er mere end villig til at formidle disse spørgsmål, da mange mediefolk er euroskeptikere.

KRITERIUM NR. 8: Magtfordelingen i den parlamentariske magtgruppe Danmark og Tyskland har en meget effektiv partistruktur, der samler ekspertise i arbejdsgrupper og spreder viden og standpunkter til hele partiet. Hvert parti har en arbejdsgruppe bestående af de parlamentsmedlemmer, der sidder i Europaudvalget, og de mødes før hvert udvalgs møde for at definere partiets holdning i lukket kreds. Hvis en minister skal med til det efterfølgende udvalgs møde, vil vedkommende ofte være til stede under arbejdsgruppens møde. Det er en meget effektiv måde at øge parlamentets kontrol med regeringens EU-beslutninger på. Medlemmerne af de enkelte partiers arbejdsgrupper kan normalt melde ud på hele partiets vegne, men vil rejse spørgsmålet på partiets ugentlige møde, hvis de har brug for at diskutere sagen med andre, før partiets holdning fastlægges, eller for at få partiets støtte til et kontroversielt standpunkt.

Hollands system er knap så veludviklet. Normalt kan en talsmand på et område formulere partiets holdning til EU-spørgsmål, dvs. én enkelt person i stedet for en arbejdsgruppe bestående af medlemmer af Europaudvalget.

Magtfordelingen i det britiske Underhus er helt speciel på grund af det stærke indpiskersystem. Dertil kommer, at medlemmerne af Europaudvalget er temmelig spredte, uden nogen institutionel basis for at formulere deres egen holdning i EU-spørgsmål uafhængigt af regering og indpiskere. Der er nogle grupper af MP'er, inklusive grupper på tværs af partierne, der kan formulere holdninger og presse regeringen i EU-spørgsmål.

TABEL 4.8.

Magtfordelingen i den parlamentariske magtgruppe

SPREDT	KONCENTRERET	
Danmark og Tyskland	Holland	Storbritannien
Partiernes arbejdsgrupper mødes på udvalgsniveau, og hele partiet kan diskutere sagen	Partiernes talsmænd for hvert område kan normalt bestemme	Stærkt indpiskersystem kontrolleret af regeringen

KONKLUSION

EU's flerniveaustyring har tvunget de nationale parlamenter og deres strategiske aktører – de politiske partier – til at reagere, fordi den mest demokratiske del af regeringen har tabt beslutningsmagt til EU's institutioner og de nationale regeringer.

Der er sket en kvalitativ og grundlæggende ændring i forholdet mellem parlament og regering i EU's medlemsstater. Først blev den parlamentariske magt gradvis udhulet i takt med at flere og flere beslutninger blev overført til EU-niveau. De strategiske aktører i systemet reagerede med forsøg på at tilbageerobre noget af deres magt. Politiske partier svarede igen ved at skabe nye institutionelle mekanismer, der ikke var designet til at vedtage love, men til at kontrollere deres regeringers forhandlingspositioner på Ministerråds-møder.

Partiernes incitament til at kontrollere regeringen er, at vælgerne i stigende grad kræver, at partierne udfylder denne funktion i takt med, at flerniveaustyring i EU og medlemsstaterne breder sig til nye politik-områder. Denne europæisering af hjemlige repræsentationssystemer, anført af politiske partier, der konkurrerer om vælgernes støtte i den nationale politiske arena, har affødt nye regler og institutioner, og partierne anlægger nye adfærdsmønstre i forsøget på at genvinde den tabte magt. De politiske partiers strategiske tilpasning af de parlamentariske institutioner var nødvendig på grund af den institutionelle udvikling oppefra på EU-niveau og vælgerpresset nedefra.

De åbenlyse forskelle i parlamentarisk tilpasning til europæiseringen skyldes hovedsagelig:

1. Eksisterende institutionelle strukturer og traditioner, der styrer forholdet mellem den udøvende og den lovgivende magt (hvad enten det drejer sig om flertals-, mindretals- eller koalitionsregeringer).
2. Folkelig støtte til EU og i hvilket omfang offentligheden holder nationale regeringer og partier ansvarlige for beslutninger, der tages i Bruxelles.

Dette kapitel introducerede en model med otte kriterier til komparativ vurdering af parlamenternes kontrolbeføjelser over regeringsbeslutninger i EU-anliggender. Kriterierne er fordelt på tre kategorier: formelle regler, institutioner og partiadfærd. Der blev foretaget en empirisk analyse af parlamentarisk kontrol i fire medlemsstater, der var udvalgt efter regeringstype (flertal, koalition og mindretal).

Ifølge analysen har parlamenter med mindretalsregeringer mest magt til at kontrollere deres regeringer, på andenpladsen parlamenter med koalitionsregeringer, og til sidst parlamenter med flertalsregeringer. I parlamenter med brede koalitionsregeringer, som er tvunget til at diskutere og forhandle med parlamentet, har parlamentet mere magt og nærmer sig derfor den samme grad af magt, som parlamenter med mindretalsregeringer har. Koalitioner med et dominerende parti og en juniorpartner forventes at være mindre afhængige af diskussioner og forhandlinger med parlamentet for at holde sammen på koalitionen, og de nærmer sig derfor den samme grad af magt, som parlamenter med flertalsregeringer har. De ligner dog stadig andre parlamenter med koalitionsregeringer mere end de to andre ekstremer.

Danmark har klart det mest magtfulde parlament, hvad angår kontrol af regeringens EU-beslutninger. Selvom dets magtbeføjelser ikke er nedfældet i grundloven, har det et solidt lovmæssigt grundlag for at godkende eller afvise regeringens forhandlingsmandat til Ministerrådet. Overlappende medlemskab mellem Europaudvalget og andre specialudvalg samler eksperisen i kontroludvalget. Hvis vi ser på partiadfærd, er regeringspartiernes indflydelse på dagsordenen meget stor, fordi den smelter sammen med regeringen. Oppositionen har også betydelig indflydelse på dagsordenen, og alle partier i parlamentet har en effektiv magtfordeling. De har således den klart bedste organisering i forhold til at kontrollere regeringen.

Hvis man sammenligner Tyskland og Holland, som også har koalitionsregeringer, har det tyske parlament mere magt end det hollandske. Det har et stærkt konstitutionelt og lovmæssigt grundlag for sine beføjelser, idet et andet konstitutionelt organ, Forfatningsdomstolen, har markeret sin støtte til parlamentet. Ydermere er Forbundsrådet med til at styrke oppositionens magt i Forbundsdagen. Selvom det tyske parlament og dets Europaudvalg ikke kan godkende eller nægte regeringen et forhandlingsmandat, har de ret til at blive konsulteret og til at vejlede EU-politikken (*Mitwirkungsrechte*). Systemet med overlappende medlemskab i Europaudvalget styrker også overvågningen. Selve organiseringen af de parlamentariske partier med arbejdsgruppemøder i de partier, der sidder i Europaudvalget, og diskussioner, der omfatter hele partiet, har stor effekt i forhold til at manifestere parlamentets magt over for regeringen.

Det hollandske parlament har ikke nær så meget magt som det tyske, da det har et svagere konstitutionelt og lovmæssigt grundlag for parlamentarisk kontrol med regeringsbeslutninger i EU-anliggender. Der er dog en vigtig undtagelse, nemlig søjle 3, hvor loven, der godkendte EU-traktaten, giver

det hollandske parlament ret til at give eller nægte regeringen mandat i spørgsmål om retspolitik og indre anliggender. Hvad angår organiseringen af de parlamentariske institutioner, er der formelt set overlap i medlemskabet af Europaudvalget og specialudvalg. Men da der normalt kun er ét medlem fra hvert parti, der deltager i udvalgenes fællesmøder, forsvinder fordelene ved overlappende medlemskab. To faktorer, der styrker parlamentets magt, er for det første, at der er en vis sammensmeltning af parlamentets og regeringens indflydelse på dagsordenen, og for det andet kan oppositionspartierne nu og da lokke et regeringsparti over på deres side og derved få indflydelse på regeringens politik.

Det britiske underhus har normalt meget begrænsede kontrolbeføjelser over regeringens EU-beslutninger. Det forfatningsmæssige og lovmæssige grundlag er svagt, og de parlamentariske institutioner såvel som de politiske partier er tydeligvis indrettet med henblik på at kontrollere afvigere og ikke på at føre seriøs kontrol med regeringen ud over ordvekslinger. Så i stedet for strukturer, der sikrer effektiv kontrol, har man strukturer, der begraver debatten og holder den væk fra mødesalen, og man har partistrukturer, der kontrollerer og kvæler debatten i stedet for at tilskynde til kontrol.

Alligevel sker det, at Underhuset bryder de institutionelle grænser og påtager sig rollen som kontrollør. Det sker, når grupper af MP'er går direkte efter premierministerens evne til at fortsætte som leder af partiet og parlamentet. Det er en ekstraordinær styrke, som det britiske parlament lejlighedsvis udnytter med stor effekt i et meget euroskeptisk land. Imidlertid forekommer det sjældent, og sådanne episoder hører ikke til blandt *ordinære* beføjelser såsom tilsyn af regler, institutioner og organisering af partiadfærd i forbindelse med kontrol.

Lad os til sidst vende tilbage til spørgsmålet om demokratisk underskud. De nationale parlamenters indskrænkede lovgivningsmagt er kun delvis erstattet af udvidede kontrolbeføjelser over for nationale regeringers input til EU-direktiver. Da et nationalt parlament kun udgør en femtededel, og en national regering kan stemmes ned i Ministerrådets flertalsafstemninger, er resultatet et nettotab af national parlamentarisk kontrol med de love, der bliver gennemført i et givet land. Dette tab af demokratisk kontrol, som er *nødvendigt* for at skabe et nyt regeringssystem i flere niveauer, skal kompenseres ved hjælp af demokratiske repræsentationsformer, der gælder i hele EU, så det spirende *demos* af europæiske folk kan opnå repræsentation.

Det skal siges, at der foregår mere kontrol i de nationale parlamenter i medlemsstaterne, end mange kommentatorer og offentligheden er klar

over. En stor del af den rutinemæssige kontrol foregår internt i regeringspartierne, ligesom der er institutionelle begrænsninger for oppositionspartiernes kontrolbeføjelser over for regeringen.

Ingen national parlamentarisk kontrol med nationale regerings beslutninger i Ministerrådet kan erstatte behovet for demokratisk legitimitet på EU-regeringsniveau. Den nuværende institutionelle struktur med Rådet, Kommissionen og Europaparlamentet opfylder helt klart ikke dette krav. Mens øget national parlamentarisk kontrol med Ministerrådsbeslutninger kan reducere den ene side af det „dobbelte demokratiske underskud“ i EU, løser det ikke det grundlæggende, institutionelle demokratiske underskud i selve EU.

NOTER

- 1 Forfatteren interviewede parlamentsmedlemmer i Europaudvalgene i Tyskland i perioden november 1999-januar 2000, i Holland i februar 2000, i Storbritannien i juni 2000, og i Danmark fra september-oktober 2000.
- 2 Den danske rapport hedder „Europaudvalget“, og er underskrevet af Bjørn Einer-sen, Chef for Europaudvalgets sekretariat, oktober 1996.
- 3 Se Information Sheet No. 56, The House of Commons and European Communi-ties Legislation, rev. April 1999, House of Commons Information Office.

LITTERATUR

- Dahl, Robert A. (1999). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2001). *Nye styreformer i EU. En Hvidbog*. Bruxelles.

DEN EUROPÆISKE UNION OG DEN NYE NORDISKE PARLAMENTARISME

HANS HEGELAND

DET NATIONALE PARLAMENT I DEBATTEN OM FREMTIDENS EU

De nationale parlamenters rolle i den europæiske struktur er et af de aktuelle spørgsmål i debatten om Den Europæiske Unions fremtid. I denne europæiske debat betoner parlamenterne i Danmark, Finland og Sverige, at de nationale parlamenter bør have en stærk stilling i håndteringen af EU-spørgsmål. I en omfattende undersøgelse af alle EU-lande konkluderes det, at Danmark, Sverige og Finland er blandt de lande, hvor parlamentet har den stærkeste stilling i EU-spørgsmål (Maurer & Wessels, 2001b).

I dette kapitel undersøges det, hvordan de nordiske parlamenter i praksis har håndteret EU-spørgsmålene, og hvordan de politiske systemer er blevet påvirket.¹ En traditionel tanke inden for statskundskab er, at demokratiet fungerer dårligere i udenrigspolitiske spørgsmål end i indenrigspolitiske spørgsmål (jf. f.eks. Bjereld & Demker, 1995: kap 4; Goldmann m.fl., 1986; Jerneck, 1996). Udenrigspolitik kendetegnes ved begrænset åbenhed og klassificering af materiale som fortroligt under henvisning til nationale interesser. Udenrigspolitikken afgøres af en politisk og bureaukratisk elite og involverer ikke det brede lag af politikere. Parlamentets indflydelse er begrænset, og regeringen kan i vid udstrækning afgøre, hvilke spørgsmål der bør forelægges parlamentet, og på hvilket stadium i processen. Udenrigspolitikken stiller krav om national enighed, og i hvert fald de større partier prøver at nå til enighed omkring disse spørgsmål. Kravet om ansvar vanskeliggøres af mangel på indsigt.

Spørgsmålet er, om demokratiet inden for udenrigspolitikken kan komme til at fungere bedre end i denne weberske idealtype. I takt med at flere og flere spørgsmål behandles på internationalt niveau, kan man forestille sig, at der træffes foranstaltninger for, at demokratiet kan fungere bedre der. På den anden side kan man forestille sig, at den voksende internationalisering indebærer, at demokratiet fungerer endnu dårligere på områder, som tidligere

hånderedes nationalt. Forskellige forskere har haft forskellige opfattelser af, hvilken af disse udviklingslinjer der er den mest sandsynlige, men den antagelse, at demokratiet kommer til at fungere endnu dårligere, jo mere internationaliseret de politiske beslutninger bliver, er nok fremherskende (jf. Jerneck, 1990; Kaiser, 1971).²

Spørgsmålet er her, hvilken af de to forestillinger, behandlingen af EU-spørgsmål i de nordiske parlamenter afspejler (jf. Gustavsson, 1994; Lindgren, 2000). På den ene side er EU-spørgsmål udenrigspolitik i den forstand, at de afgøres ved forhandlinger mellem medlemsstaterne (med Europaparlamentet som part i beslutningsprocessen i visse tilfælde), når regeringerne repræsenterer deres stater. På den anden side har EU-spørgsmålene ofte et traditionelt indenrigspolitisk indhold og berører områder, hvor det nationale parlament tidligere har truffet de afgørende beslutninger. Det er således ikke givet, hvordan de nordiske parlamenter kan forventes at håndtere EU-spørgsmål. Hensigten her er at undersøge, hvordan spørgsmålene faktisk håndteres i parlamenterne og derigennem også sige noget om, hvordan EU har påvirket landenes statsorden (jf. Algotsson, 2000). Udviklingen i Norge belyses i det afsluttende afsnit. EU-arbejdet i parlamenterne analyseres ud fra følgende aspekter:

- Information og åbenhed
- Deltagelse
- Indflydelse
- Stræben efter enighed
- Krav om ansvar

Analysen skal afgøre, om parlamenternes stilling med hensyn til EU-spørgsmålene mest ligner den indenrigspolitiske eller udenrigspolitiske model. Samtidig skal visse forskelle mellem de tre lande belyses. De tre EU-landes parlament og organ, som her under ét benævnes Europaudvalg, vises i tabel 5.1.

INFORMATION OG ÅBENHED

Den begrænsede åbenhed i udenrigspolitiske spørgsmål er et klassisk problem. Internationalt samarbejde har traditionelt indebåret, at kontrollen over blandt andet information forskydes til regeringernes fordel og til parlamenternes ulempe (jf. Jerneck, 1996: 158–159). På den anden side kan inter-

TABEL 5.1.

Parlamerter og Europaudvalg i Danmark, Finland og Sverige

LAND	PARLAMENT	EUROPAUDVALG
Danmark	Folketinget	Europaudvalget
Finland	Eduskunta	Stora utskottet
Sverige	Rigsdagen	EU-nämnden

nationaliseringen udbrede informations- og idéstrømme inden for og mellem landene (Goldmann, 1993: 92, 96). Eksempelvis kan kontakter med Europaparlamentet bidrage til, at de nationale parlamenter får øget og regeringsuafhængig information.

KRAV OM INFORMATION

I Sverige skal regeringen ifølge rigsdagsordningen fortløbende informere Rigsdagen om, hvad der sker inden for rammerne af samarbejdet i EU (§ 1, kap. 10). Rigsdagen har imidlertid besluttet, at regeringens informations- og samrådsplicht over for Rigsdagen skal angives i grundloven. Skal denne ændring træde i kraft, skal det besluttes efter valget i september 2002 (Prop. 2001/02: 72, bet. 2001/02: KU18).

Regeringen skal informere Rigsdagen om sit syn på de kommissionsforslag, som regeringen bedømmer som betydningsfulde. Regeringen skal ydermere i aktuelle notater og faktablade redegøre for indholdet af kommissionens forslag til nye retsakter, og hvordan svenske bestemmelser påvirkes heraf. Også grønboer, hvidboer og meddelelser med forslag til vigtige nye regelsæt eller principielt vigtige ændringer i gældende lovgivning skal præsenteres i form af aktuelle notater og faktablade.

Ifølge loven om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber skal regeringen underrette Europaudvalget om forslag til retsakter, som umiddelbart bringes i anvendelse i Danmark, eller som kræver Folketingets medvirken til gennemførelse heraf (Lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber § 6, stk. 2). Ifølge gældende retningslinjer, som også findes i Europaudvalgets beretninger,³ skal kommissionsforslag og andre særligt vigtige dokumenter sendes til Europaudvalget, så snart de er blevet oversat til dansk. For alle nye direktivforslag, alle nye grøn- og hvidboer, samt andre forslag til retsakter, som regeringen anser for væsentlige, skal regeringen udarbejde grundnotater.

Ifølge den finske grundlov deltager Rigsdagen i den nationale forberedelse og bearbejdning af beslutninger, som vedtages i EU (§ 93). Regeringen skal uden ophold sende talsmanden de EU-forslag, som ellers ifølge grundloven ville falde inden for Rigsdagens kompetence. Disse sager kaldes U-sager.⁴ Sammen med EU-dokumentet skal regeringen sende en skrivelse, hvori den beskriver forslaget og redegør for sin mening. Information forud for rådsmøderne falder inden for kategorien E-sager, som også omfatter dokumenter som for eksempel kommissionens meddelelser, samt grøn- og hvidbøger.⁵

INFORMATIONSTRØMMEN I PRAKSIS

Reglerne om regeringernes informationspligt er indrettet, så parlamenterne i alle tre lande modtager kommissionens samrådsdokumenter (f.eks. grøn- og hvidbøger) og forslag til EU-lovgivning fra de respektive regeringer. Yderligere kommenteres kommissionens dokument skriftligt af den respektive regering. Princippet for, hvad der skal kommenteres af regeringen, varierer dog parlamenterne imellem. Finland har det strikseste og klareste kriterium.

En væsentlig del af informationen refererer til notater fra regeringerne om forslag og dokumenter fra kommissionen i dokumentserien KOM. Antallet af notater varierer dog i de tre lande. Af de cirka 750 KOM-dokumenter, som præsenteredes i 1999, blev ifølge Boelt Møller og Nielsen (2001) 140 genstand for grundnotater fra den danske regering. Den svenske regering fremsendte 89 aktuelle notater og faktablade og den finske 83 tilsvarende skrivelser. Eftersom mange dokumenter i KOM-serien vedrører tekniske spørgsmål, er det ikke så underligt, at mange dokumenter ikke giver anledning til regeringsnotater (Boelt Møller & Nielsen, 2001: 126-129).

Folketinget får flest dokumenter, men det er ikke nødvendigvis et gode at få så mange. Europaudvalget anførte i begyndelsen af 1999, at det ønsker færre, men bedre, dokumenter fra regeringen. Udvalget understreger, at informationen skal fokusere på det væsentlige og eventuelle politiske problem i den danske sammenhæng (*Beretning afgivet af Europaudvalget den 19. februar 1999*). I en rundspørge blandt svenske rigsdagsmedlemmer svarede et medlem følgende på spørgsmålet, om den skriftlige information er tilstrækkelig: „Ja, vi har så fortvivlet meget papir!“ (Riksdagskommittén, promemorior, s. 15). På baggrund af blandt andet denne medlemsrundspørge udsendes

de aktuelle notater og faktablade nu kun til berørte udvalg og EU-nämnden og ikke til samtlige 349 rigsdagsmedlemmer, som det var tilfældet i 1997-2000.

Selv om Folketinget får flest notater, hænder det, at parlamenterne i Sverige og Finland får information om spørgsmål, som ikke bliver genstand for notater i Danmark. Boelt Møller og Nielsen (2001) peger på, at der faktisk er et element af tilfældighed, når det drejer sig om, hvilke spørgsmål parlamenterne informeres om.

TIDSPUNKTER FOR INFORMATION

Nationale parlamenter har tendens til at komme sent ind i udenrigspolitiske processer, når spørgsmålene allerede er afgjort. For at kunne påvirke inden for EU er det vigtigt at være aktiv på et tidligt stadium, så de nationale parlamenter ikke får informationerne for sent.

I Sverige skal aktuelle notater og faktablade fremsendes til Rigsdagen inden fem uger efter, at kommissionen har stillet sit forslag. For Finland siges det, at skrivelserne skal tilstilles Rigsdagen „uden ophold“. I motiveringen til lovtæksten står der, at en skrivelse under normale omstændigheder bør kunne tilstilles Rigsdagen inden for nogle uger fra modtagelsen af forslaget (StoUU 3/1995). I Danmark er tidsfristerne for grundnotaterne blevet stadig kortere; i 1994 var den „hurtigst muligt“, i 1996 10 uger, i 1999 8 uger og i 2001 „hvis det er muligt“ inden for 4 uger (Europaudvalgets beretninger).

Ved en sammenligning af, hvornår notaterne faktisk modtages af parlamenterne i de tre lande, finder Boelt Møller og Nielsen (2001), at Finland er hurtigst, derefter følger Danmark og sidst Sverige. Medianen for antallet af dage, som er forløbet fra det tidspunkt, hvor kommissionen fremlagde sit forslag (dokument i KOM-serien 1999) og til tilhørende notat blev modtaget af parlamentet, er 50 dage i Finland, 61 dage i Danmark og 66 dage i Sverige. Hvis undersøgelsen begrænses til at referere til de 16 kommissionsforslag i 1999, hvor data findes for alle tre lande, bliver rangordningen den samme: hurtigst i Finland, derefter i Danmark og sidst i Sverige. En anden undersøgelse om Sverige og Finland, som gælder 1998, viste dog, at selv om enkelte dokumenter blev modtaget på forskellige tidspunkter i de to parlamenter, fandtes der ingen systematiske forskelle (Hegeland, 1999: 60-62). En konklusion er dog, at der er plads til forbedringer i alle tre lande.

ÅBENHED

Gennem åbenhed over for offentligheden kan den interesserede befolkning følge spørgsmålene. I udenrigspolitikken er indsigt normalt begrænset. Når det drejer sig om EU-sager, gøres materiale tilgængeligt på alle tre landes parlamenters hjemmeside. I det følgende behandles åbenheden i parlamenternes Europaudvalg.

Ved det svenske *EU-nämndens* samråd med regeringen, som sker bag lukkede døre, tages stenografiske referater, som bliver offentlige dokumenter, når de godkendes efter normalt to uger. Ved cirka hvert fjerde samråd klassificeres noget fortroligt, men i almindelighed er det blot nogle ord eller meninger, som må holdes fortroligt. Fortroligheden kan gælde svenske andenhåndspositioner eller andre medlemsstaters forhandlingspositioner. Ved cirka to af tre samråd for møder i *allmänna rådet* (hvor udenrigsministrene mødes), klassificeres noget fortroligt, hvilket er mere end for noget andet ministerråd (jf. Hegeland, 1999: 109-112). I forbindelse med møderne benytter journalister ofte lejligheden til at stille spørgsmål til ministrene. Yderligere udsendes pressemeddelelser før og efter møderne, inspireret af ordningen i det finske *stora utskottet*. Den absolut største del af *EU-nämndens* materiale er offentligt tilgængeligt.

Stora utskottets møder er ikke offentlige. Dokumenter, som behandles ved møderne og mødeprotokollen, bliver derimod offentligt tilgængelige, så snart protokollen er godkendt. Stora utskottet kan dog på anmodning fra regeringen beslutte, at visse informationer skal holdes fortrolige, hvilket kan være tilfældet med hensyn til forhandlingstaktik og andre medlemsstaters forhandlingspositioner. Efter hvert møde i stora utskottet udsendes en pressemeddelelse, som blandt andet gøres offentlig tilgængelig på den finske Rigsdags hjemmeside (Jääskinen & Kivisaari, 1997: 41, 46; Raunio, 2001: 180).

Europaudvalget mødes ligesom de øvrige udvalg i Folketinget bag lukkede døre, men det er det udvalg i Folketinget, som karakteriseres af størst åbenhed (Jensen 1995: 20-21). Journalister sidder uden for Europaudvalgets møder og overvåger ministrene, når de kommer ud. Siden 1984 er der taget stenografiske optegnelser eller referater ved Europaudvalgets møder, som sendes til partiernes talsmænd, mens øvrige medlemmer i udvalget kan læse disse på udvalgets sekretariat. For ikke at skade Danmarks forhandlingsposition er referatet klassificeret fortroligt. 95 pct. af de notater, som Europaudvalget modtager, er tilgængelige for offentligheden (Introduktion til Europaudvalget, 2001: 6f; Laursen, 2001: 109).

Især som et resultat af de stenografiske optegnelser tilgængelighed bliver vurderingen, at EU-nämndens arbejde kendetegnes af større åbenhed end Europaudvalgets og stora utskottets. Samtidig er der i Sverige mulighed for at klassificere optegnelser som fortrolige under henvisning til udenrigssikkerheden.

INFORMATION FRA EUROPAPARLAMENTET

Kontakterne med europaparlamentarikerne går i alle tre lande først og fremmest gennem partierne. Partierne har således regelmæssige kontakter med deres europaparlamentarikere, og partierne sætter stor pris på disse. Europaparlamentarikerne får yderligere materiale fra arbejdet i de respektive parlamenters Europaudvalg (Brothén, 1999; Hegeland, 1999: 137-141; Jensen, 1996: 47-48; Jääskinen & Kivisaari, 1997: 45; Raunio, 2001: 194; jf. Jerneck, 1997).

I alle tre lande afholdes nu normalt to møder pr. år mellem europaudvalgene og europaparlamentarikerne. I Danmark har europaparlamentarikere, i lighed med folketingsmedlemmer, siden 1999 kunnet stille spørgsmål gennem udvalgene, blandt dem Europaudvalget. Denne mulighed er dog kun blevet udnyttet nogle få gange. På forsøgsbasis har Europaudvalget holdt nogle åbne møder, hvor også europaparlamentarikere har kunnet deltage. Også i Sverige har europaparlamentarikere kunnet deltage i en offentlig spørgerunde.

Siden 1990 har Folketinget haft en medarbejder i Bryssel, som overvåger EU med udgangspunkt i Folketingets behov. Den finske Rigsdag besluttede at have en repræsentant i Europaparlamentet efter at have påtalt over for regeringen, at man fik visse EU-informationer for sent til at kunne behandle spørgsmålene. Siden 1996 har Finland således haft en medarbejder, som tidligt skal informere stora utskottet om forslag og sætte spørgsmålene ind i den politiske sammenhæng i finsk perspektiv. Et regelmæssigt samarbejde finder sted mellem den danske og den finske repræsentant i Bryssel. Den svenske Rigsdag havde en udsendt medarbejder i Bryssel under det svenske formandskab i foråret 2001 (Hegeland & Johansson, 2001: 182). Den svenske Rigsdag ville næppe have sendt en repræsentant til Bryssel, hvis ikke Danmark og Finland allerede var repræsenteret der. Efter det svenske formandskab opretholder Sverige ikke længere denne direkte overvågning.

SAMMENLIGNINGER MELLEMLANDENE

Fælles for de tre lande er, at parlamentet skal have kommissionens forslag til EU-lovgivning, og de respektive regeringer skal kommentere vigtige forslag. Tidsfristerne overholdes dog ikke, og i alle tre lande har parlamentet klaget over, at regeringens informationer kommer for sent og er ufuldstændige. Synspunkterne fremføres ikke forgæves; informationerne er blevet bedre med tiden uden dog at være upåklagelige.

Der er dog visse forskelle landene imellem. I Sverige og Danmark er kriteriet for, hvilke kommissionsforslag, der skal være genstand for aktuelle notater og faktablade, respektive *grundnotater*, formuleret således, at vigtige forslag skal være genstand for denne håndtering. I Finland er kriteriet for, hvad der skal karakteriseres som en U-sag, at sagen, hvis Finland ikke havde været medlem af EU, ifølge konstitutionen ville falde ind under Rigsdagens kompetence. Det indebærer, at der i Finland er et mere objektivi kriterium for, hvilke spørgsmål der skal danne grundlag for særskilt behandling. Råderummet for skønmæssig bedømmelse fra regeringens og parlamentets side er dermed mere begrænset end i Sverige og Danmark.

Den større åbenhed i Rigsdagens EU-nämnd påvirker forudsætningerne for samrådet på forskellig vis. Nævnet understregede i dets udtalelse til konstitutionsudvalget i foråret 1996, at en forudsætning for et meningsfuldt samråd med regeringen er, at drøftelserne kan finde sted under fortrolige former, og at Rigsdagen ellers ikke kan øve den indflydelse, som var hensigten. Anskuet ud fra det udgangspunkt har optegnelserne haft negative konsekvenser for nævnets arbejde, og det har vist sig, at man fra regeringens side undertiden har været tilbageholdende med at videregive fortrolige oplysninger. Den fri meningsudveksling er desuden blevet hæmmet ifølge nævnet (bet. 1996/97: KU2: 70). Udenrigsministeren har dog udtalt, at hun er helt åben over for nævnet og har henvist til, at klassificering af udenrigsspørgsmål som fortrolige gælder følsomme oplysninger.

Gennem kontakter inden for partierne med europaparlamentarikerne indhentes informationer uafhængigt af regeringen. I alle tre lande har man søgt at undgå en integrering af europaparlamentarikerne i Europaudvalgets arbejde i større udstrækning.

Alle tre lande har altså faste rutiner for informationsstrømmen fra regeringen, men strømmen fungerer ikke fejlfrit. Europaudvalget kendetegnes af større åbenhed end fagudvalgene, men fuldstændig indsigt eksisterer ikke i nogen af de tre lande.

DELTAGELSE

Udenrigspolitikken kendetegnes af, at en begrænset elite inden for politik og bureaukrati deltager i udformningen. Brothén (2002) viser, at der er en elite inden for parlamenterne, som dominerer de internationale kontakter. I indenrigspolitikken deltager en bredere kreds af parlamentarikere inden for forskellige politiske områder.

De EU-dokumenter, som blev redegjort for i foregående afsnit, fordeles i samtlige parlamenter både til berørte fagudvalg og til Europaudvalget. Uden at gå i detaljer kan det konstateres, at fordelingen mellem de forskellige fagudvalg groft sagt modsvarer EU-samarbejdets omfang på forskellige områder. Det indebærer, at udvalg, som håndterer landbrugspolitik, kommunikationsspørgsmål og levnedsmiddelpolitik får flere EU-dokumenter end gennemsnittet. Udvalg inden for områderne kultur, uddannelse og boligområdet får ikke særlig mange EU-dokumenter. Denne klassificering af forskellige udvalg og politiske områder afspejles også i antallet af lovforslag og udvalgsbetænkninger, som optager EU inden for de forskellige områder (Hegeland, 1999, 2001; Boelt Møller & Nielsen, 2001).

Et andet aspekt af deltagelse er, hvem der har plads i Europaudvalget. Europaudvalget i Folketinget har, i lighed med de øvrige udvalg, 17 ordinære medlemmer og 11 suppleanter. Partierne sender deres mere indflydelsesrige medlemmer til Europaudvalget, og således er det ofte „tunge“ politikere, der er udvalgsformænd, og tidligere ministre, der sidder i udvalget. Europaudvalget er i mange henseender blevet et „miniparlament“. I Folketinget sidder medlemmerne normalt i flere udvalg, og næsten alle medlemmer i Europaudvalget sidder hver i tre-fire udvalg. Et solidt flertal af folketingsmedlemmerne anser i øvrigt Europaudvalget for at være det vigtigste udvalg, de respektive medlemmer sidder i. Desuden er det det udvalg i Folketinget, som holder flest møder, og hvor mødeprocenten er størst (Jensen, 1995: 61-2, 108-9, 118-19; Laursen, 2001: 104f).

Stora utskottet har 25 medlemmer og 13 suppleanter. De øvrige udvalg har 17 medlemmer og 9 suppleanter med undtagelse af Finansudvalget, som har 21 medlemmer og 19 suppleanter. Det parlamentsmedlem, som repræsenterer Åland, har desuden altid ret til at deltage i møderne i stora utskottet. Stora utskottet tiltrækker fremtrædende medlemmer. Efter valgene i 1995 og 1999 har formændene i fem fagudvalg og repræsentanterne fra gruppeledelserne i de tre største partigrupper været medlemmer af stora utskottet (Riksdagens arbejdsordning §§8 & 36; Raunio, 2001: 179f; jf. Jääskinen & Kivisaari, 1997: 35).

EU-nämnden har, i lighed med Rigsdagens udvalg, 17 ordinære medlemmer. Antallet af suppleanter er dog større end i udvalgene, hvilket forklares med, at de mindste partier med et ordinært medlem har fået ret til hver en ekstra suppleant. Et argument for denne udvidelse i antal var, at flere medlemmer dermed engageres i EU-nämndens arbejde (förs. 2000/01: RSI, s. 135). Hvert parti har fordelt dets pladser i EU-nämnden, så partiets repræsentanter dækker forskellige områder. 14 af Rigsdagens 16 udvalg er således repræsenteret i EU-nämnden; kun Boligudvalget og Forsvarsudvalget er ikke repræsenteret. Miljø- og Jordbrugsudvalget, Udenrigsudvalget og Finansudvalget har repræsentanter fra fem af syv partier i EU-nämnden.

I et studie af Ohlsson (1996) undersøges EU-nämndens status gennem tre indekser: Forekomsten af „tunge“ politikere i nævnet, samtlige rigsdagsmedlemmers statusvurdering af forskellige hverv og positioner samt anciennitet. EU-nämnden rangerer højt på alle tre indekser.

I alle tre lande deltager suppleanterne i Europaudvalgets arbejde inden for deres respektive sagsområder.⁶ I korthed berører EU-spørgsmålene en bred gruppe af parlamentsmedlemmer, samtidig med, at det er betydningsfulde medlemmer, der sidder i Europaudvalget. EU-spørgsmålene kan således siges at blive håndteret af en bred elite.

INDFLYDELSE

Inden for indenrigspolitikken træffer parlamenterne i al fald formelt de afgørende beslutninger. Regeringerne har en stærkere position i udenrigspolitikken, mens parlamenternes indflydelse er begrænset. Her behandles to vigtige veje til indflydelse i EU-spørgsmål for parlamenterne, nemlig gennem fagudvalgene og Europaudvalgene. Grøn- og hvidbøger, og muligheden for parlamenterne for at handle på egen hånd over for EU-kommissionen, behandles særskilt.

FAGUDVALGENES BEHANDLING AF SPØRGSMÅLENE

Udvalgene i den svenske Rigsdag skal ifølge grundlov om Rigsdagens indretning (§ 3, kap. 10) følge EU-spørgsmålene inden for deres respektive områder. Til forskel fra sædvanlige rigsdagssager er der ikke tale om nogen tvang for udvalgene til at behandle spørgsmålene. Udvalgene kan afgive en udtalelse til EU-nämnden, men det er hidtil kun sket fire gange. Den hovedvej, der er anvist til udvalgenes indflydelse på regeringen, er at tage spørgs-

målene i betænkningen op. Udvalgene kan gennem såkaldte tilkendegivelser foreslå Rigsdagens kamre at opfordre regeringen til at handle på en bestemt måde i EU. I alt udfærdiges cirka 100 tilkendegivelser for hver rigsdagssamling. Siden 1997/98 har cirka fem fra hver rigsdagssamling indeholdt en opfordring til regeringen om at rejse et bestemt spørgsmål i EU, så denne form anvendes altså i et bemærkelsesværdigt stort omfang.

I Finland viderebefordre talsmanden EU-dokumenter til stora utskottet eller til Udenrigsudvalget, alt efter sagens natur. Talsmanden beslutter samtidig, hvilket eller hvilke udvalg, der skal udtale sig til stora utskottet eller Udenrigsudvalget. Udvalgene indhenter yderligere information fra f.eks. interesseorganisationer, hvis ikke sagen er rent teknisk og helt uden politisk interesse. Fagudvalgene udtaler sig skriftligt til stora utskottet, som derefter fremfører Rigsdagens synspunkter til regeringen (Riksdagens arbejdsordning § 30; Jääskinen & Kivisaari, 1997). I Finland har man altså institutionaliseret kontakter mellem fagudvalgene og Europaudvalget. Det er obligatorisk for udvalgene at udtale sig i U-sager, mens de selv må afgøre, om de skal afgive en udtalelse i E-sager. Udvalget afgiver sammenlagt ikke mindre end cirka 150 udtalelser per år i gennemsnit.

En oversigtsgennemgang af udvalgenes betænkninger i Finland giver det omtrentlige resultat, at udvalgene foretager selvstændige bedømmelser af EU-forslagene. Det er ikke usædvanligt, at udvalgenes betænkninger afsluttes med „Udvalget anfører ærbødigst som sin betænkning, at den dækker statsrådets standpunkt i sagen“, men det hænder også, at udvalgene tilfører synspunkter, som regeringen bør tage hensyn til i den fortsatte håndtering. En nærmere gennemgang af godt og vel 40 indkomne betænkninger til stora utskottet i U-sager i løbet af 1998 viser, at fagudvalgets synspunkt i 27 tilfælde dækkede statsrådets synspunkt. I ni tilfælde blev der foretaget markeringer, som viste sig at være på linje med, hvad regeringen havde anført i dens skrivelse, selv om udvalget ønskede en stærkere markering og at lægge vægt på visse særlige aspekter. I seks tilfælde ser det ud til, at udvalgene har haft i al fald i nogen grad et andet syn end regeringen.

Boelt Møller og Nielsen (2001: 159-160) finder ved en gennemgang af samtlige 118 udtalelser i løbet af 1999, at udvalgene i cirka halvdelen af tilfældene dækker regeringens standpunkt fuldt ud. I de øvrige tilfælde foretog udvalgene en form for markering.

I U-sager tager stora utskottet stilling i et protokoluddrag og anfører, hvis fagudvalget har tilkendegivet, at det vil dække statsrådets synspunkt, at man dækker statsrådets standpunkt i overensstemmelse med fagudvalgets

betænkning. I en gennemgang af 42 tilfælde fandtes faktisk kun to, hvor stora utskottet afveg fra fagudvalgets betænkning. Ifølge en anden vurdering følger stora utskottet fagudvalgets synspunkter i 90 pct. af tilfældene. Når mere end et udvalg udtaler sig, sammenfatter og mæglers stora utskottet mellem standpunkterne (Raunio, 2001: 183).

I Danmark er Europaudvalgets rolle kraftigere betonet end i Sverige og Finland. Beskrivelsen af forholdet mellem Europaudvalget og fagudvalget kan sammenfattes med, at det gennem udtalelser i Europaudvalgets beretninger flere gange siden 1973 har været forsøgt at involvere udvalgene mere i EU-spørgsmålene, men at det derefter er konstateret, at forsøgene ikke var tilstrækkelige til at få udvalgene til at engagere sig i højere grad. Fælles for alle ændringer i arbejdsformerne har været, at udvalgene selv har måttet afgøre, hvad de vil gøre ved den information, som de får, dvs. der har ikke været tale om nogen forberedelses- eller bearbejdningstvung. Den iagttagelse, at man i Folketinget flere gange har fremført, at udvalgene bør engageres i EU-spørgsmål, og at udvalgene ikke har engageret sig i spørgsmålene efter hensigten, er ikke ny (se Nedergaard, 1994: 311-314; Sidenius m.fl., 1997: 14-20), men den er særlig interessant i et sammenlignende perspektiv. Sverige valgte samme model, som man i Danmark skitserede i 1994, og som derefter i Danmark er fundet utilstrækkelig (jf. Hegeland & Mattson, 1995). Også i Sverige har man ved flere vurderinger fundet, at udvalgene ikke har engageret sig tilstrækkeligt og foreslået visse forandringer. Derimod har både Danmark og Sverige ladet det være op til udvalgene selv at afgøre, om de ønsker at engagere sig i enkelte EU-spørgsmål.

Fagudvalget i Folketinget kan afgive udtalelser til Europaudvalget, men ud af 15 udtalelser i løbet af 1997/98-2000/01 er 12 kommet fra Miljø- og Planlægningsudvalget. Desuden siger de fleste partier i udtalelserne blot, at de vil gøre rede for deres indstilling i Europaudvalget, når spørgsmålene behandles der (Boelt Møller & Nielsen, 2001: 157-158).

I forbindelse med en vurdering i den svenske Rigsdag studeredes den finske model, hvor udvalgene pålægges at udtale sig om EU-spørgsmålene til stora utskottet. Modellen afvistes dog under henvisning til, at håndteringen oftest kun ville indebære en unødvendig papirstrøm. En sådan formalisering risikerer ifølge vurderingen at medføre, at ressourcer bruges på mindre vigtige sager (förs. 2000/01: RSI, bilag 6, s. 327). Også i Danmark er lignende argumenter mod en øget formalisering blevet fremført. Hvis et bestemt parti i et udvalg siger, at det støtter ministerens standpunkt, og et andet parti siger, at det vil redegøre for sit syn i Europaudvalget, anses det for at være

uden praktisk værdi. Det er derimod værdifuldt, hvis fagudvalget og partierne udtaler sig om det substantielle indhold i forslag, baseret på sagkundskab og politisk indstilling. Europaudvalget efterlyser dog også information om, hvordan fagudvalget har behandlet spørgsmålene (beretning den 19. februar 1999 s. 2). Også i Sverige understreges vigtigheden af, at EU-nämnden tager hensyn til udvalgenes synspunkter. I praksis er udvalgenes synspunkter først og fremmest blevet formidlet gennem personforbindelser, dvs. at Europaudvalgets medlemmer også sidder i fagudvalg.

HÅNDBOGER AF GRØN- OG HVIDBØGER

Grøn- og hvidbøger samt de meddelelser fra Kommissionen, hvor der anmodes om svar på høringskrivelser, håndteres ifølge en særordning i Folketinget. Et grundnotat skal fremsendes i så god tid, at Folketinget kan behandle spørgsmålet, inden tidsfristen for afgivelse af svar på høringskrivelsen udløber. Europaudvalget og ovennævnte fagudvalg arrangerer en offentlig høring. Partiernes talsmænd diskuterer under høringen, om der kan opnås enighed om, eller i det mindste bredt flertal for en udtalelse. I så fald udarbejdes et udkast, som diskuteres både i fagudvalg og Europaudvalg. Hvis der er flertal i de respektive udvalg, sendes en udtalelse på vegne af Folketinget til kommissionen af Europaudvalgets formand. Regeringen kan også sende et svar til kommissionen. Ifølge Europaudvalget er både fagudvalget og Europaudvalget generelt set tilfredse med håndteringsordningen for grøn- og hvidbøger (beretning, 10.5.2001).

Denne ordning, hvor Folketinget udtaler sig direkte til Kommissionen, er principielt interessant. Den svenske Rigsdag har betonet, at udgangspunktet for udvalgenes aktiviteter i EU-spørgsmål er, at det er regeringen, som udvalgene og Rigsdagen henvender sig til. I spørgsmål, hvor der er en klar svensk opfattelse, kan udvalgene via kontakt til EU's institutioner støtte svenske synspunkter, men i samme åndedrag fremhæves det, at det naturligvis er regeringen, som repræsenterer Sverige i forhandlinger inden for EU. Som eksempel på spørgsmål, hvor der hersker svensk enighed, kan nævnes kravene om øget åbenhed og kampen mod børnepornografi og narkotika. I spørgsmål, hvor der ikke er en ligeså klar svensk linje, bør udvalgene i sådanne kontakter ikke give udtryk for en særskilt opfattelse (förs. 2000/01:RS1 s. 132).⁷

Spørgsmålet er, om ikke den svenske Rigsdag hermed har forpligtet sig i unødvendigt omfang. Det er naturligvis sandt, at det er regeringen som i overensstemmelse med regeringsformen og folkeretten repræsenterer Sve-

rige i relationer med andre stater og internationale organisationer. Samtidig er stater ikke længere de eneste aktører på den internationale arena. Teorier om EU som eksempel på „multi-level governance“ peger på, at der er forskellige niveauer at agere på, og mange relationer går ved siden af statsniveauet.

EUROPAUDVALGET

Alle tre Europaudvalg drøfter om fredagen med regeringen den kommende uges møder i ministerrådet, hvilket drejer sig om 40–50 møder pr. år. Medlemmerne modtager dagsordener til rådsmøderne og regeringens skriftlige kommentarer til spørgsmålene. Ved udvalgets møde fremfører regeringsrepræsentanterne spørgsmålene, og medlemmerne kan fremføre deres synspunkter. Formanden konkluderer på udvalgets opfattelse, hvilket i de fleste tilfælde indebærer, at regeringen får støtte til sit forhandlingsoplæg (Raunio, 2001: 183f; Laursen, 2001).

Det danske forbillede er åbenbart for både Sverige og Finland, når det gælder denne håndtering af spørgsmålene på den kommende uges minister-rådsmøder. Det er en styrke, at alle rådsmøder dækkes ind, og at medlemmerne får et bredt overblik over EU-spørgsmålene på samtlige områder. Regeringerne ved, om spørgsmålene kommer op i Europaudvalget og kan dermed tage højde for situationen i forvejen for at undgå modstand (f.eks. Laursen, 2001: 107).

Europaudvalget anses undertiden for at have en enestående, stærk stilling, men det skal understreges, at dets styrke beror på de forholdsvis svage danske regeringer. I tilfælde af en dansk flertalsregering anses Europaudvalgets indflydelse for at være meget begrænset. I parlamentariske systemer som i de nordiske lande er det naturligt, at regeringen oftest får støtte i parlamentet. I alle tre Europaudvalg er det således usædvanligt, at regeringen møder flertalsmodstand. En bedømmelse efter en sammenvejning af forskellige kilder er, at det kan ske et par gange pr. år. Set over en længere tidsperiode vil det oftest ske i Danmark og sjældnest i Finland, hvor en behandling af spørgsmålene har fundet sted allerede tidligere gennem skriftlige udtalelser fra fagudvalget.

Mandatet er i alle tre lande politisk men ikke juridisk bindende. For at det skal være juridisk bindende, kræves ifølge min opfattelse, at det skal stå i en lovtækt, at det er bindende. En sådan lovtækt findes ikke i nogen af de tre lande. En sådan regulering er slet ikke utænkelig; Østrig har for eksempel indført regler i forfatningen om regeringens pligt til at efterleve parlamen-

tets beslutninger i EU-spørgsmål, hvilket i øvrigt ikke er nogen garanti for, at parlamentet har en stærk position (Hegeland & Neuhold, 2002).

Det skal dog nævnes, at der i Danmark er en anderledes tolkning, når sædvanemæssig praksis anses for at kunne udvikles til, at noget bliver juridisk bindende (se Krunke, 2001). En sådan udvikling er forståelig på den baggrund, at den danske grundlov ændres utrolig sjældent, men ændrer ikke på det faktum, at det ikke står i nogen lovtekst, at mandatet er bindende.

I korthed udøver de nordiske parlamenter mindre indflydelse i EU-spørgsmål end i traditionel indenrigspolitik, hvor spørgsmålene kommer til behandling mere eller mindre automatisk, og gængse rutiner med behandling i udvalg og plenum anvendes. Finland har dog et system, der garanterer, at EU-spørgsmålene behandles i fagudvalget. Det danske Europaudvalg har gennem udtalelser vedrørende høreskrivelser til EU-kommissionen kunnet gå udenom regeringen på en måde, som ikke finder sted i Sverige eller Finland. Europaudvalget dækker ministerrådets spørgsmål gennem et mundtligt samråd med regeringen, hvor det er usædvanligt, at regeringen har et flertal imod sig.

STRÆBEN EFTER ENIGHED

Udenrigspolitik stiller krav om enighed blandt de vigtigste politiske aktører i et land. De nationale interesser og den nationale sikkerhed indebærer, at der må tilstræbes en bred indbyrdes forståelse. På den anden side håndteres der inden for EU spørgsmål, som tidligere ofte blev afgjort i indenrigspoliti regi, hvor der hersker højere konfliktniveau.

I Danmark har praksis i Europaudvalget siden 1973 været, at stemmerne tælles, således at det anses som et flertal mod regeringen, alene hvis repræsentanterne for partier, som har mindst 90 mandater i alt (dvs. et flertal af de 179 mandater i Folketinget), har udtalt sig mod regeringen. Et partis repræsentanter, som ikke siger noget eller er fraværende, anses for at have accepteret ministerens forhandlingsoplæg.

Siden oktober 2000 har Europaudvalget publiceret såkaldte beslutningsreferater for de punkter, hvor regeringen har fremlagt et forhandlingsoplæg. En gennemgang af de 253 spørgsmål (fordelt på 98 rådsmøder), hvor regeringen har præsenteret et forhandlingsoplæg indtil juli 2002 viser, at der i 44 pct. af tilfældene herskede enighed, mens mindst et parti udtalte sig imod regeringen i 56 pct. af tilfældene. Det skal umiddelbart påpeges, at det oftest var det EU-skeptiske parti Enhedslisten, som var imod regeringen. Dernæst

var det de også EU-kritiske partier Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti, som var imod regeringen. Venstre, Det konservative Folkeparti og Kristeligt Folkeparti var kun imod regeringen i 11 spørgsmål, mens de var i opposition. Socialdemokraterne er kun gået imod regeringen i et enkelt tilfælde. Også Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti, Det radikale Venstre og Enhedslisten var imod regeringens forhandlingsoplæg om netop dette spørgsmål (national støtte til vinproducenterne i Frankrig og Italien).

I Finland stræbes efter at nå parlamentarisk og dermed national enighed eller i det mindste bred konsensus, som kan udnyttes til at udøve indflydelse i EU's ministerråd (Raunio, 2001: 187, 196f). Det er meget usædvanligt, at der tages reservationer i udvalgenes betænkninger til stora utskottet i EU-spørgsmål. Boelt Møller og Nielsen (2001: 159-160) finder, at der kun blev taget reservationer i tre tilfælde ud af mere end 100 udtalelser.

I Sverige er det mere usædvanligt, at der tages forbehold, når udvalgene foreslår kamrene at træffe beslutning i EU-spørgsmål end i andre spørgsmål. Når EU nævnes i forslag til rigsdagsbeslutning, tages reservationer i en tredjedel af tilfældene, mens der for øvrige spørgsmål tages reservationer i halvdelen af tilfældene. De EU-kritiske partier Vänsterpartiet og Miljöpartiet er de eneste, der tager reservationer oftere i EU-spørgsmål end i andre spørgsmål. Yderligere er konfliktniveauet i EU-nämnden lavere end det er i Rigsdagens fagudvalg (jf. Lindgren, 2000). I EU-nämnden tolkes tavshed som accept af regeringens standpunkt.

I korthed råder der større enighed i EU-spørgsmål end i „sædvanlige“ spørgsmål i parlamenterne (jf. Bergman & Damgaard, 2000). Denne stræben efter enighed sker hovedsagelig på regeringernes betingelser; de kommer med forslag om et nationalt standpunkt, som der siden kræves mobiliseret et flertal imod, såfremt det senere skal til fornyet prøvelse. Passivitet tolkes som støtte.

KRAV OM ANSVAR

Det er sværere at stille krav om ansvar inden for udenrigspolitikken end inden for indenrigspolitikken, eftersom åbenheden er begrænset. Yderligere kan regeringerne altid henvise til andre aktører og hævde, at det i den foreliggende situation var i nationens interesse at handle på en måde, som parlamentet måske ikke havde tilrådet i forvejen. Regeringerne kan i stor udstrækning vælge, hvilke hændelser de tilbagerapporterer om.

I Finland får stora utskottet efter hvert rådsmøde en skriftlig rapport om

mødet, og hvad der er besluttet. Rapporten sættes på dagsordenen ved næste møde i stora utskottet, hvor den pågældende minister deltager. Medlemmerne kan stille spørgsmål om rådsmødets forløb og beslutning. Hvis en minister finder, at han bliver nødt til at afvige fra, hvad stora utskottet har sagt, skal han være forberedt på at forklare dette for utskottet (Jääskinen & Kivisaari, 1997; Raunio & Wiberg, 1997).

Også den danske regering sender egne tilbagemeldingsrapporter fra rådsmøderne til Europaudvalget. Yderligere indhenter Europaudvalget rådets pressemeddelelser. Det hænder, at udvalget stiller et skriftligt spørgsmål til regeringen for at indhente kompletterende information. Oprindeligt kom de danske ministre til Europaudvalget også efter rådsmøderne, men nu sker dette stort set kun en eller to gange pr. år.

I Sverige har det siden september 2001 været inkluderet i grundlov om Rigsdagens indretning (§ 1, kap. 10), at regeringen skal redegøre for sine forhandlinger i EU for Rigsdagen. Regeringen redegjorde imidlertid allerede for sine forhandlinger, inden kravet blev inkluderet i grundlov om Rigsdagens indretning, men formaliseringen var en måde at understrege vigtigheden af denne redegørelse på. Redegørelsespligten opfyldes bl.a. ved, at regeringen i den årlige skrivelse om EU redegør for sine handlinger og, hvordan Sverige har stemt i ministerrådet. Danmark og Finland har ikke nogen lige så omfattende skrivelse – cirka 500 sider – om virksomheden i EU.

Når det drejer sig om tilbagerapportering efter rådsmøderne, får EU-nämnden også en skriftlig tilbagemeldingsrapport fra regeringen. EU-nämnden har efterlignet den finske model, og siden oktober 1999 er hvert samråd med en minister blevet indledt med en mundtlig rapportering for det seneste rådsmøde. De skriftlige tilbagemeldingsrapporter er efter denne ordnings indførelse blevet bedre. Det faktum, at ministeren kan blive nødt til at svare på spørgsmål om, hvad der skete på rådsmødet, kan indebære, at der findes større incitament for Regeringssekretariatet til at være mere fuldstændigt i den skriftlige redegørelse.

En systematisk sammenligning mellem svenske og danske tilbagemeldingsrapporter mellem 1995 og 1998 viser, at de svenske tilbagemeldingsrapporter gennemgående indeholder fyldigere information om de forskellige punkter på dagsorderne end de danske. Kvaliteten af de svenske tilbagemeldingsrapporter er blevet bedre gennem de første år af svensk medlemskab. I stor udstrækning redegøres for, hvilken indstilling Sverige har fremført i rådet, samt hvordan spørgsmål skal behandles i fortsættelse heraf, mens de danske rapporter ikke indeholder tilsvarende information.

I alle tre lande har man rutiner for en systematisk tilbagerapportering fra regeringens forhandlinger på ministerrådets møder. Den mundtlige tilbage-reportering, som finder sted i stora utskottet og EU-nämnden savner i vid udstrækning sidestykke i Danmark.

EN TREDJE TYPE PARLAMENTARISME

Vi har nu undersøgt, om EU-spørgsmålene håndteres som indenrigspolitik eller udenrigspolitik i henhold til fem forskellige dimensioner i de tre parlamenter. Forskellene mellem parlamenterne behandles nedenfor, men ulighederne er ikke større, end at resultaterne kan sammenholdes i følgende tabel.

Parlamenterne modtager information fra regeringerne, men der er visse brister i strømmen. I alle tre lande har der været klaget over, at informationerne er kommet for sent og har været utilstrækkelige. Parlamenternes eksplicite indflydelse i den forstand, at regeringens position ændres synligt, er begrænset, men de tilbagevendende kontakter ikke mindst imellem Europaudvalget og regeringen indebærer, at regeringen ved, at den skal afstemme sine positioner senest forud for rådsmøderne. Enigheden i EU-spørgsmål er større end i andre spørgsmål. Flere medlemmer deltager i Europaudvalget end i andre udvalg, og mange medlemmer i Europaudvalget har vigtige opgaver i parlamenterne. Regeringerne tilbagerapporterer regelmæssigt efter møderne i ministerrådet.

Det er tydeligt, at EU-spørgsmålene normalt ikke behandles som indenrigspolitiske spørgsmål, da der kræves en formel håndtering af spørgsmålene med krav om forberedelse/bearbejdning, åben debat i kamrene, konflikt og en bred deltagelse.⁸ På den anden side indebærer de krav, som parlamenterne stiller til regeringerne om information ex ante og ex post, Europaudvalgets overvågning af alle ministerråd og den forholdsvis brede deltagelse i Europaudvalgets aktiviteter, at der er blevet udviklet særlige former for håndtering af EU-spørgsmålene, som er mere langsigtede end de traditionelle kontrolmekanismer i sædvanlig udenrigspolitik. I de tre lande er udkrystalliseringen af EU-spørgsmålene i denne betydning blevet mere markant med tiden.

EU-spørgsmålene er blevet behandlet på en måde, der er ukendt for øvrige spørgsmål i de tre parlamenter. Det indebærer, at parlamenternes stilling er svagere i EU-spørgsmål end i indenrigspolitiske spørgsmål, men stærkere end i traditionelle udenrigspolitiske spørgsmål. En rimelig forklaring på, at

TABEL 5.2.

Idealtyperne for indenrigspolitik, respektive udenrigspolitik samt EU-spørgsmålenes behandling

DIMENSION	INDENRIGS-POLITIK	UDENRIGS-POLITIK	EU-SPØRGSMÅL
Åbenhed og information	Stor	Lille	Faste rutiner, som kan bryde
Indflydelse	Stor	Lille	Regeringen får oftest sin vilje
Stræben efter enighed	Begrænset	Stor	Stor
Deltagelse	Bred	Elite	Bred elite
Krav om ansvar	Ja	Vanskelig	Faste rutiner, regeringen hovedsagelig informationskilde

denne løsning er valgt er, at EU-spørgsmål trods alt ikke opfattes som lige så vigtige som mange indenrigspolitiske spørgsmål. Meget af den politiske strid om spørgsmål som velfærdsstaten og skatter, behandles stadig hovedsagelig på den nationale arena (jf. Gustavsson, 2002). Det indebærer, at det ikke behøver at være en forkert prioritering af parlamenterne at behandle EU-spørgsmål på en særskilt måde. Når EU samles til vigtigere beslutninger som møder i Europarådet og regeringskonferenser, er parlamenterne aktive (jf. Martin, 2000, Peterson & Bomberg, 1999). De tre parlamenter har kontakt med deres statsministre før og efter møder i Europarådet og følger omhyggeligt regeringskonferencerne.

Dette bidrag har vist, at det i hovedtræk er lighederne mellem de tre lande, som er slående. Finland skiller sig dog ud ved at have et klart kriterium for, hvilke spørgsmål der er genstand for obligatorisk behandling i parlamentet, nemlig de spørgsmål, som parlamentet skulle have afgjort, hvis Finland ikke havde været medlem af EU. Ved at pålægge udvalgene at engagere sig i disse spørgsmål, hvilket gøres i alle tre lande vedrørende sædvanlige parlamentssager, dækker den finske Rigsdag spørgsmålene ind og tager eksplicit stilling til dem. Denne mekanisme savnes i Danmark og Sverige i dette forholdsvis tidlige stadium af EU's beslutningsproces og indebærer, at Folketinget og Rigsdagen i større udstrækning risikerer at havne på „mellemhånd“.

For at kunne foretage en retfærdig bedømmelse af, hvordan de tre parlamenter er blevet påvirket af EU-medlemskabet, bør man spørge sig selv, hvordan alternativet til et medlemskab ser ud. Med stor sandsynlighed ville

landene have haft samme position i EES som Norge (og Island) har i dag. I Trondal og Veggeland (1999) sammenfattes forskningen omkring det norske Storting og EU. Forfatterne viser, at Stortinget behandler EU/EES-spørgsmål som udenrigspolitik. Stortingets EES-udvalg møder regeringen en gang om måneden for at drøfte EES-spørgsmål. Organiseringen indebærer, at EES-udvalget og ikke fagudvalget håndterer spørgsmålene. Engagement og nærvær er lavt.

Selv om EES-aftalen ikke omfatter lige så meget som et medlemskab, bliver Norge bundet af normgivningen på EU-niveau. Der gives formelle kanaler for Norge til at påvirke normgivningsprocessen, men påvirkningsmulighederne for et land, som ikke er medlem af EU, er uden tvivl mindre end for medlemslandene. I Norge skønnedes informationerne i løbet af 1994 at være blevet bedre forud for, at et flertal ved en folkeafstemning afviste medlemskab af EU (Sejersted, 1996: 139-140). De svenske og finske erfaringer peger i modsat retning. Materialet i løbet af de første måneder af 1995 (og i løbet af 1994) var af betydelig dårligere kvalitet end det, de svenske og finske parlamenter modtager i dag. Det er åbenbart, at det norske Storting får dårligere informationer i EU-spørgsmål end parlamenterne i EU's medlemslande på trods af, at også Stortinget i stor udstrækning bindes af beslutningerne i EU (jf. Christensen, 1997; Myhre-Jensen & Flöistad, 1997; Nordby & Veggeland, 1999).

Afslutningsvis skal det påpeges, at håndteringen af udenrigspolitik og indenrigspolitik blot har været beskrevet i form af idealtyper. EU-medlemskabet har indebåret, at visse tidligere indenrigspolitiske spørgsmål nu behandles på EU-niveau. Men effekten af EU's samlede udenrigs- og sikkerhedspolitik fortjener at fremhæves. Udenrigsministerierne og udenrigsudvalgene i de tre lande er alle meget påvirket af EU. Det beror dog ikke på, at EU-spørgsmål er udenrigspolitik, men på at udenrigspolitikken er blevet et EU-spørgsmål, da den udformes inden for rammerne af EU-samarbejdet. Det har indebåret, at parlamenterne har fået større indsigt i den traditionelle udenrigspolitik, blandt andet gennem samrådene med de respektive udenrigsministre på møderne i allmänna rådet. Også afslutningen af den kolde krig har bidraget til en mere åben debat om udenrigspolitiske spørgsmål, men EU-medlemskabet har styrket parlamenternes rolle på dette område.

For at parlamenterne skal kunne spille en vigtig rolle, skal EU skabe råderum ved at lade beslutningsprocessen tage tid og ske i offentlighed. På den anden side skal parlamenterne tilpasse sig og vove at prøve nye arbejdsmetoder, som det danske Folketing har gjort ved at udtale sig direkte til EU-kom-

missionen. EU-medlemskabet har således indebåret, at parlamenternes rolle i både den traditionelle udenrigspolitik og i visse tidligere indenrigspolitiske spørgsmål, er blevet ændret. En ny type parlamentarisme er blevet udviklet for EU-spørgsmålene med en anderledes rolle for parlamenterne. Sammenfattende kan vi ane konturerne af en ny statstradition for disse spørgsmål.

NOTER

- 1 Bidraget bygger på egen igangværende forskning omkring disse spørgsmål, deltagerobservationer (Sverige) samt adskillige møder med tjenestemænd og politikere i parlamenterne i Danmark og Finland. En svensk version vil indgå i Shirin Ahlbäck & Ann-Cathrine Jungar (eds.). *EU:s återverkningar på nordisk demokrati*. Uppsala: Uppsala Publishing House.
- 2 Modstykket til indenrigspolitiske spørgsmål er naturligvis også en idealtipe. Empirisk er det ikke umiddelbart indlysende, at parlamenterne har en så stærk rolle i indenrigspolitikken, som der antydes her. Her er dog ikke plads til yderligere diskussion, idet der sættes fokus på EU-spørgsmålenes håndtering.
- 3 Beretningerne fra 1973 til 2001 findes samlet i et særtryk fra Europaudvalget.
- 4 Bogstavet U i U-sag kommer fra Union (Jääskinen & Kivisaari, 1997: 35, note 9).
- 5 Bogstavet E i E-sag stammer fra det tidligere lovbestemte grundlag for sagerne, riksdagsordningen 54 e §. Reguleres nu af grundloven 97§.
- 6 Oplysningerne i Maurer og Wessels (2001a: 438) og Raunio og Wiberg (2000: 353) om, at 4,9 pct. af rigsdagsmedlemmerne i det svenske tilfælde deltager i EU-nämndens arbejde, er således misvisende. Disse oplysninger udgår alene fra de 17 ordinære medlemmer. 13 pct. (47 af 349) er en mere realistisk beskrivelse.
- 7 En anden forskel er, at ikke noget andet organ end Rigsdagens kamre skønnes at kunne udtale sig på vegne af Rigsdagen. I både Danmark og Finland kan Europaudvalget udtale sig på vegne af de respektive parlamenter. På hvis vegne, udtalelserne udfærdiges, påvirker ikke i sig selv, i hvilken grad udtalelserne er bindende for modparten, og i praksis spiller denne forskel ikke nogen stor rolle.
- 8 Bestemte EU-spørgsmål kræver formel parlamentsbehandling, som f.eks. når et EU-direktiv skal gennemføres i national lovgivning eller aftaler godkendes, men her sigtes først og fremmest til kommissionens forslag til EU-beslutninger.

LITTERATUR

- Algotsson, Karl-Göran (2000). *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS.
- Bergman, Torbjörn & Erik Damgaard (eds.) (2000). *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass (Også utgivet i *Journal of Legislative Studies*, special issue, 6, 1).
- Bjereld, Ulf & Marie Demker (1995). *Utrikespolitiken som slagfält. De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Nerenuis & Santérus förlag.
- Boelt Møller, Lone & Jacob G. Nielsen (2001). *De nationale parlamenter og europæisk integration – et komparativt studie af EU-beslutningsprocessen i det danske, svenske og finske parlament*. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Brothén, Martin (1999). „Parlamentariker emellan – om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker“. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 102, 4: 378–395.
- Brothén, Martin (2002). *I kontakt med omvärlden. En bok om riksdagsledamöterna och internationaliseringen*. Stockholm: SNS.
- Christensen, Dag Arne (1997). „Europautval i Danmark, Sverige, og Norge: Sandpåströningorgan eller politiska muldvarpar?“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2: 143–162.
- Goldmann, Kjell (1993). „Internationalisering, internationalism och nationell självständighet“, pp. 78–98 i von Björn Sydow, Gunnar Wallin & Björn Wittrock (red.). *Politikens väsen. Idéer och institutioner i den moderna staten. En vänbok till Olof Ruin*. Stockholm: Tiden.
- Goldmann, Kjell, Sten Berglund & Gunnar Sjöstedt (1986). *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*. Aldershot: Gower.
- Gustavsson, Sverker (1994). „Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet. Remissyttrande över EG-lagsutredningen (SOU 1994: 10)“, i *Ds* 1994: 69 *Sammanställning av remissyttrandet över betänkandet*, 1994, 10: 59–67.
- Gustavsson, Sverker (2002). „Demokrati, legitimitet eller sakpolitik?“, kap. 9 i Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson & Lars Oxelhielm (red.). *Europaperspektiv*. Stockholm: Santérus förlag.
- Hegeland, Hans (1999). *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hegeland, Hans (2001). „The Parliament of Sweden: A Successful Adapter in the European Arena“, pp. 377–394 i Andreas Maurer & Wolfgang Wessels (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Hegeland, Hans & Karl Magnus Johansson (2001). „Ordförandeskapet och riksdagen – borgfreden som höll“, pp. 171–186 i Jonas Tallberg (red.). *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS.

- Hegeland, Hans & Ingvar Mattson (1995). „Att få ett ord med i laget – En jämförelse mellan EU-nämnden och Europaudvalget“. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 4: 435-457.
- Hegeland, Hans & Christine Neuhold (2002). „Parliamentary participation in EU affairs in Austria, Finland, and Sweden: Newcomers with different approaches“. *European Integration online Papers* (EioP) 6, 10; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm>.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Jørgen Albæk (1996). „Prior Parliamentary Consent to Danish EU Policies“, pp. 39-48 i Eivind Smith (ed.). *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer.
- Jerneck, Magnus (1990). „Internationalisering och svensk partidiplomati“, pp. 149-223 i Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo (red.). *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Jerneck, Magnus (1996). „Democracy and Interdependence“, pp. 147-218 i Lars-Göran Stenelo & Magnus Jerneck (eds.). *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press.
- Jerneck, Magnus (1997). „De svenska partiernas utlandsförbindelser – från internationalisering till europeisering?“, pp. 129-166 i Knut Heidar & Lars Svåsand (red.). *Partier uten grenser?* Oslo: Tano.
- Jääskinen, Niilo & Tiina Kivisaari (1997). „Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland“, pp. 29-47 i Matti Wiberg (ed.). *Trying to make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens jubileumsfond.
- Kaiser, Karl (1971). „Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process“. *International Organization*, 25: 706-720.
- Krunke, Helle (2001). „Folketingets kontrol med den europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik“. *Ugeskrift for Retsvæsen*, 40: 401-409.
- Laursen, Finn (2001). „The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle“, pp. 99-115 i Andreas Maurer & Wolfgang Wessels (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Late-comers?* Baden-Baden: Nomos.
- Lindgren, Karl-Oskar (2000). „EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen“. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 103, 3: 193-220.
- Martin, Lisa L. (2000). *Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Maurer, Andreas & Wolfgang Wessels (2001a). „National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?“, pp. 425-475 i Andreas Maurer & Wolfgang Wessels (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Late-comers?* Baden-Baden: Nomos.

- Maurer, Andreas & Wolfgang Wessels (eds.) (2001b). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Myhre-Jensen, Kjell & Brit Fløistad (1997). „The Storting and the EU/EEA“, pp. 108–116 i Matti Wiberg (ed.). *Trying to make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens jubileumsfond.
- Nedergaard, Peter (1994). *Organiseringen af Den europæiske Union. Bureaokrater i beslutningsprocessen: EU-forvaltningens effektivitet og legitimitet*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Nordby, Trond & Frode Veggeland (1999). „Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen“. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 40, 1: 87–109.
- Ohlsson, Anna (1996). EU-nämndens inflytande över EU-frågorna. En studie av de nationella parlamentens roll för en minskning av det demokratiska underskottet i EU. Uppsats för Fördjupningskurs 1 i statsvetenskap. Statsvetenskapliga institutet, Göteborgs universitet.
- Peterson, John & Elizabeth Bomberg (1999). *Decision-making in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Raunio, Tapio (2001). „The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny?“, pp. 173–198 i Andreas Maurer & Wolfgang Wessels (eds.). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Raunio, Tapio & Matti Wiberg (1997). „Efficiency through Decentralisation: The Finnish Eduskunta and the European Union“, pp. 48–69 i Matti Wiberg (ed.). *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens Jubileumsfond.
- Raunio, Tapio & Matti Wiberg (2000). „Parliaments' adaption to the European Union“, pp. 344–364 i Peter Esaisson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Sejersted, Fredrik (1996). „The Norwegian Parliament and European integration – Reflections From Medium-Speed Europe“, pp. 124–156 i Eivind Smith (ed.). *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer.
- Sidenius, Niels Christian, Bjørn Einersen & Jens Adser Sørensen (1997). „The European Affairs Committee and Danish European Union Politics“, pp. 9–28 i Matti Wiberg (ed.). *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*. Stockholm: Gidlunds/Riksbankens Jubileumsfond.
- Trondal, Jarle & Frode Veggeland (1999). *Norske myndigheter og EØS: mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk*. Oslo: ARENA Working Papers 99/10.

Folketings Tidende, Danmark.

Förs. 2000/01: RSI Riksdagen inför 2000-talet, Riksdagskommittén (Sverige).

Introduktion til Europaudvalget (2001). Europaudvalgets sekretariat.

Parlamenternes hjemmesider: Sverige (www.riksdagen.se), Danmark (www.folketinget.dk og www.eu-oplysningen.dk), Finland (www.eduskunta.fi).

Riksdagskommittén, promemorior från Referensgruppens arbete med frågan om riksdagens hantering av EU-frågorna (Sverige, 2000).

Riksdagstrycket i Finland og Sverige.

EUROPAUDVALGET – PARLAMENTARISK KONTROL OG DEMOKRATISKE DILEMMAER

PETER RIIS

Folketingets Europaudvalg er siden dets nedsættelse i 1972 – under det daværende navn Markedsudvalget – blevet betragtet som et mønstereksempel på, hvordan et nationalt parlament kan inddrages i EU-politik. Europaudvalgets mandatgivende funktion er fortsat dets afgørende politiske styrke. De seneste 30 års europæiske samarbejde har imidlertid radikalt ændret arbejdsvilkårene for de nationale parlamentarikere, herunder ikke mindst medlemmerne af Europaudvalget. Endvidere har kravene om øget åbenhed og gennemsigtighed i den nationale EU-beslutningsproces ført til ændringer af Europaudvalgets ellers noget lukkede arbejdsform.

Jeg vil i dette kapitel først afdække, hvordan Folketinget med nedsættelsen af Markedsudvalget i 1972, der i 1994 omdøbtes til Folketingets Europaudvalg, løbende er blevet inddraget i EU-anliggender som et afgørende led i den parlamentariske kontrolproces. På den baggrund opstilles en række dilemmaer, Europaudvalget har befundet sig i og aktuelt befinder sig i. Mens nogle af disse dilemmaer er en konsekvens af selve udvalgets konstruktion, er andre i større eller mindre grad afledt af udviklingen i EU. Forskellige udviklingstendenser i EU vil kun blive medtaget i det omfang, de er afgørende for forståelsen af Europaudvalgets virkemåde. Fokus er således alt-overvejende rettet mod Europaudvalgets kontrol af regeringens EU-politik, og artiklen vil kun i begrænset omfang behandle den demokratiske kontrol af beslutningsprocesserne i EU-institutionerne.

EN DANSK EKSPORTSUCCES

I en europæisk sammenhæng har en stor del af de øvrige nationale parlamenter siden nedsættelsen af Folketingets Markedsudvalg i 1972 skelet lettere misundeligt til den institutionaliserede kontrolproces, der her finder sted. Udvalget har fungeret som inspirationskilde for dannelsen af lignende parla-

mentariske kontroludvalg i samtlige øvrige EU-medlemslande. Populært udtrykt er der tale om en dansk eksportsucces.

Folketingets Europaudvalg adskiller sig dog fortsat fra samtlige øvrige EU-landes Europaudvalg på et centralt punkt, idet Folketingets Europaudvalg som det eneste tager stilling til regeringens forhandlingsoplæg forud for beslutningerne i EU's ministerråd. Inden ministrene drager til rådsmødeforhandlinger, må de indhente et af Europaudvalget godkendt forhandlingsoplæg. Det godkendte forhandlingsoplæg udgør herefter regeringens forhandlingsmandat.

I en komparativ analyse af EU-landenes europaudvalgs rolle og indflydelsesmuligheder foretaget af Hans Mouritzen konkluderes det, at Folketingets Europaudvalg er det eneste udvalg, der har egentlig medbestemmelse (co-decision role) på den nationale regerings EU-politik (Mouritzen, 1997: 128 ff; og specielt Maurer & Wessels, 2001). Dette kommer mest tydeligt til udtryk i form af udvalgets drøftelser og stillingtagen til regeringens forhandlingsoplæg og efterfølgende mandatgivning. De øvrige lande har i bedste fald en rådgivende funktion, (f.eks. Storbritannien, Sverige og Finland), og i værste fald blot en ubetydelig indflydelse. Det sidste gælder f.eks. Spanien, Italien og Grækenland. EU-debatten i sidstnævnte lande er i øvrigt kendetegnet ved at være ganske ukontroversiel, uden markante politiske skillelinjer og kan nærmest betegnes som et „non-issue“. Dette er som bekendt langt fra sagen i Danmark, hvor EU-debatten lige siden 1972 har været grundlag for skarpe politiske konfrontationer, om end der på det parlamentariske niveau – siden vælgernes nej til Maastricht i 1992 og efterfølgende godkendelse af Edinburg-afgørelsen i 1993 – har udviklet sig en betydelig konsensus omkring store dele af den danske EU-politik.

PARLAMENTARISK TILPASNING OG NYE DEMOKRATISKE DILEMMAER

I 1972 stemte et flertal af de danske vælgere for dansk medlemskab af EF. For at sikre en vis parlamentarisk kontrol med regeringen oprettedes i oktober 1972 et nyt stående folketingsudvalg, som regeringen havde pligt til at underrette om forslag til rådsvedtagelser, der ville blive umiddelbart anvendelige i Danmark (jf. lov nr. 447 af 11. oktober 1972). Det nye udvalg fik navnet Markedsudvalget. Efter vedtagelsen af Maastricht-traktaten plus Edinburg-afgørelsen blev udvalget i 1994 omdøbt til sit nuværende navn Europaudvalget.

Europaudvalgets kontrolfunktion kommer mest markant til udtryk i forbindelse med dets stillingtagen til regeringens forhandlingsoplæg forud for møderne i EU's ministerråd. Den eksisterende praksis med, at regeringen forelægger et forhandlingsoplæg i Europaudvalget, blev indført som følge af Markedsudvalgets beretning af 29. marts 1973, hvori det blandt andet hedder:

Regeringen rådfører sig med Folketingets markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens handlefrihed respekteres. Såfremt der i udvalget ikke konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen videre på dette grundlag.

Ovennævnte formulering vedrørende forhandlingsoplægget er vigtig at fastholde for at forstå, hvordan Europaudvalgets kontrolfunktion kommer til udtryk. Udgangspunktet er, at regeringen udarbejder et forhandlingsoplæg, som forelægges mundtligt i Europaudvalget. Afvises forhandlingsoplægget, må regeringen under mødet, eller snarest derefter, fremlægge et nyt forhandlingsoplæg, der kan opnå godkendelse i Europaudvalget. Udvalget er sammensat i forhold til de respektive medlemmers partiers mandattal i Folketinget. Europaudvalgets kontrolfunktion forstærkes af det forhold, at danske regeringer sædvanligvis er mindretalsregeringer – eller mere præcist mindretalskoalitionsregeringer. Regeringen er derfor afhængig af støtte fra et eller flere oppositionspartier og kan ikke på forhånd vide sig sikker på, at den kan få godkendt sine forhandlingsoplæg i Europaudvalget. En godkendelse forudsætter, at der ikke konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget og adskiller sig dermed fra Folketingets behandling af nationale lovforslag, der som bekendt skal have et flertal bag sig for at blive vedtaget. Der foretages ikke egentlige afstemninger i Europaudvalget, men udvalgets formand konstaterer ved afslutningen af møderne på baggrund af udvalgsmedlemmernes tilkendegivelser, hvorvidt der kan konstateres et flertal imod regeringens forhandlingsoplæg eller ej. Undlader et partis repræsentant/er at ytre sig, tages det som udtryk for, at partiet ikke vender sig imod regeringens forhandlingsoplæg.

Ud over disse grundlæggende vilkår har udviklingen inden for det europæiske samarbejde også sat sit markante præg på Europaudvalgets arbejdsvilkår og udfordret dets rolle som parlamentarisk kontrolorgan i dansk EU-politik. Til de mest markante gearskift i EU's integrationsproces – med stor

betydning for de nationale parlamenter – hører vedtagelsen af Den Europæiske Fællesakt fra 1986 (dengang døbt EF-pakken). Fællesakten indførte for det første muligheden for at træffe beslutninger med kvalificeret flertal i ministerrådet på et stort antal områder – særligt områder med tilknytning til det indre marked. Dette brud med det hidtidige princip om enstemmighed betød, at Europaudvalgets mulighed for at blokere en beslutning via den danske regerings repræsentant i ministerrådet forsvandt på disse områder. For det andet skete der med vedtagelsen af Fællesakten en betydelig udvidelse af EU's samarbejdsområder. Den nye traktat satte kød på ideen om et indre marked med fri bevægelighed for varer, kapital, arbejdskraft og tjenesteydelser, hvilket imidlertid også indebærer, at områder som eksempelvis miljø- og socialpolitik måtte reguleres for at modvirke ulige konkurrencevilkår (Friis, 1999: 5).

Etableringen af det indre marked førte til, at der i perioden fra 1986 til 1992 skete en markant stigning i antallet af vedtagne retsakter. Stigningstakten særlig for direktiver er herefter mindsket noget. Til gengæld er forøgelsen af EU's samarbejdsområder – om end ikke i samme målestok – fortsat med traktatændringerne i 1992 (Maastricht-traktaten), 1997 (Amsterdam-traktaten) og 2000 (Nice-traktaten) samtidig med, at flere typer af EU-beslutninger er blevet introduceret. EU er efterhånden blevet grundigt involveret i politisk følsomme problemområder såsom retlige og indre anliggender samt udenrigs- og sikkerhedspolitik. Disse områder er traditionelt blevet opfattet som kerneelementer af den nationale suverænitet. Spørgsmålet er herefter, hvordan Europaudvalget har valgt at håndtere de nye udfordringer, der stiller krav til såvel Europaudvalgets eksterne relationer – eksempelvis til regeringen og Folketingets fagudvalg – som til udvalgets interne arbejdsvilkår/arbejdsform, herunder det demokratiske motive-rede krav om mere åbenhed.

EUROPAUDVALGETS MODTRÆK

Som en reaktion på Fællesaktens introduktion af flertalsafgørelser i ministerrådet i 1986 er Europaudvalget blevet inddraget mere intenst i den endelige fastlæggelse af regeringens forhandlingsoplæg. På sagsområder, hvor der kan træffes beslutninger med kvalificeret flertal, fremlægger den relevante minister således regeringens forhandlingsstrategi og eventuelle tilbagetrækningspositioner. Europaudvalget får dermed mulighed for at drøfte regeringens forhandlingsstrategi under forskellige tænkelige forhandlingsforløb

ved rådsmøderne, herunder ikke mindst mulighederne for at kunne indgå i kvalificerede flertals- eller blokerende mindretalskoalitioner. Alt i alt kan denne inddragelse af Europaudvalget dog næppe betegnes som andet end en slags kompensation for tabet af muligheden for at blokere en beslutning i ministerrådet.

Parallelt med ekspansionen af EU's samarbejdsområder og forøgelsen af det samlede antal retsakter, herunder ændringsforslag til allerede eksisterende retsakter, har informationsmængden til Europaudvalget i de senere år nået et sådant omfang, at de færreste udvalgsmedlemmer har ressourcer til at holde sig orienteret om samtlige nye EU-initiativer. Dette problem er naturligvis særlig åbenbart for Folketingets mindre partier, hvis medlemmer af Europaudvalget også skal passe deres medlemskab af flere af Folketingets øvrige stående udvalg.

Spændvidden i EU-forslagene strækker sig stort set ud over et tilsvarende stort antal emneområder, der behandles i den nationale lovgivningsproces, hvilket er med til at anskueliggøre arbejdsbyrden for Europaudvalgets 17 medlemmer plus stedfortrædere. Folketingspolitikere såvel som journalister påpeger samtidig, at EU-forslagene ofte meget tekniske karakter og langstrakte (ofte flerårige) forhandlingsforløb til tider er med til at gøre EU-stoffet svært tilgængeligt og dermed yderligere ressourcekrævende. De lange forløb betyder desuden, at medierne ofte taber interessen undervejs, indtil en retsakt „pludselig“ er klar til vedtagelse.

Til støtte for medlemmerne af Europaudvalget er der i de seneste par år på det administrative plan sket en vis oprustning af betjeningen af Europaudvalget, udover at kontakten og samarbejdet med Folketingets fagudvalg er blevet styrket. Sekretariatsbetjeningen af Europaudvalget er siden den seneste reorganisering primo 2002 under EU-sekretariatschefens ledelse nu samlet i fem enheder. For det første er der Europaudvalgets sekretariat. Europaudvalgets sekretariat forestår organiseringen af det løbende arbejde og de forskelligartede aktiviteter i relation til Europaudvalget. For det andet er der repræsentanten i Bruxelles, som tilvejebringer information og udarbejder notater om EU-politiske temaer, der forudsætter fysisk tilstedeværelse tæt på EU-institutionerne. Det kan synes oplagt med et sæt skarpe øjne og ører midt i den europæiske beslutningsmaskine, men endnu har langt fra alle nationale parlamenter valgt at afsætte ressourcer til sådan en post. For det tredje er der EU-konsulenten og dennes medarbejdere – hvortil er knyttet en specialkonsulent med kontakt til fagudvalgene – der forestår analysearbejde, udarbejdelse af notater, småtryk og andet materiale om det politisk-

faglige indhold af EU-samarbejdet. Eksempelvis blev der i 2001 under EU-konsulentens ledelse udgivet en publikation om det komplicerede og kun ringe afdækkede område, der udgøres af EU's komitesystem. For det fjerde er der Folketingets EU-oplysning, som forestår den udadvendte neutrale, faktuelle oplysningsvirksomhed om EU og Europaudvalgets behandling af EU-sager. Endelig er der – på midlertidig basis – oprettet et særligt EU-Konventssekretariat, der dels har til formål at bistå Folketingets medlemmer af EU-Konventet og dels at sikre, at medlemmerne af Europaudvalget informeres om arbejdet i EU-Konventet. Sammenlagt udgør Folketingets EU-enheder vigtige informationskilder til Europaudvalgets medlemmer som et supplement til centraladministrationen, der råder over betydelig flere ressourcer.

På det politisk-parlamentariske plan kan Europaudvalgets medlemmer i vid udstrækning drage nytte af den fagkundskab og specialviden, der findes i Folketingets fagudvalg. De seneste beretninger fra Europaudvalget¹ har da også lagt op til et tæt parløb mellem Europaudvalget og de relevante fagudvalg i den nationale EU-beslutningsproces. Hovedtanken bag beretningerne er, at Folketingets fagudvalg skal inddrages på et meget tidligt tidspunkt i den danske EU-beslutningsproces – helst inden Europaparlamentet afgiver sin første udtalelse – mens Europaudvalget først og fremmest beskæftiger sig med sagerne, når de er sat på en rådsmødedagsorden. Aktuelt er der sat gang i en proces, hvor fagudvalgene inddrages mere aktivt, selv om det samtidig må konstateres, at endnu ikke alle fagudvalg har grebet muligheden for at engagere sig pro-aktivt i EU-sagerne, hvilket delvis kan forklares ved, at de enkelte fagområder ikke i samme omfang er berørt af EU's politikker. Europaudvalgets beretninger angiver i øvrigt en lang række måder, hvorpå fagudvalgene kan involvere sig mere aktivt i EU-sagerne tilpasset det enkelte udvalgs behov og arbejdsmetoder. Det kan eksempelvis omfatte indkaldelse af ministeren i samråd, udarbejdelse af indstillinger til Europaudvalget eller anmodninger om udarbejdelse af notater fra regeringen.

Miljø- og Planlægningsudvalget har adskilt sig markant fra hovedparten af de øvrige fagudvalg ved siden starten af 1980'erne systematisk at have behandlet de relevante EU-sager på udvalgets møder og derefter fremsendt udtalelser eller indstillinger til Europaudvalget til brug for sidstnævnte udvalgs mandatgivning. Europaudvalgets fortsatte eneret til at afgive mandater er fastholdt for at sikre en vis koordination og sammenhæng i den parlamentariske kontrolfunktion. Denne model modsvarer i øvrigt regeringens og centraladministrationens arbejdsdeling mellem Udenrigsministeriet og

ressortministerierne, hvor Udenrigsministeriet varetager den overordnede koordination. Dog er det de enkelte ressortministre, der på møderne i Europaudvalget fremlægger regeringens forhandlingsoplæg inden for deres respektive områder. På det statsadministrative plan har det kunnet iagttages, at Udenrigsministeriet har måttet afgive mere og mere magt til en stribe stadig mere magtfulde ressortministerier, der har formået at omsætte deres høje faglige vidensniveau til øget forhandlingsmæssig kompetence og politisk indflydelse.

Argumentet for at mandatgivningen fortsat skal være forbeholdt Folketingets Europaudvalg baserer sig på antagelsen om, at regeringen ellers vil have alt for nemt ved at løbe om hjørner med parlamentarikerne og samtidig kunne spille folketingsudvalgene ud imod hinanden, udover at den parlamentariske koordination vil blive besværliggjort. Mens holdbarheden af disse argumenter ikke skal anfægtes her, må det samtidig erkendes, at et markant øget engagement fra fagudvalgenes side formentlig ikke vil finde sted, uden at der følger øget politisk indflydelse med – ultimativt overdragelse af mandatgivningen til fagudvalgene.

Den skærpede opmærksomhed på fagudvalgenes inddragelse i den nationale EU-beslutningsproces kan tolkes som en naturlig reaktion på, at EU-politikken i stigende omfang er blevet „normaliseret“ (gjort til indenrigspolitik) og derfor bør behandles i fagudvalgene ligesom danske lovforslag. En øget aktivering af fagudvalgene vil desuden kunne ses som et skridt bort fra den overvejende institutionelt defensive danske EU-politik, hvor der lægges stor vægt på konsensus og koordination mellem faginteresserne til fordel for en mere offensiv tilgang hvor fag- og sektorinteresser kommer mere tydeligt på banen (Mouritzen, 1997: 101ff).

MINIPARLAMENT ELLER FAGUDVALG

Mandatgivningen i Europaudvalget har med jævne mellemrum givet anledning til en debat om, hvordan Europaudvalget bedst kan forstås. Det er eksempelvis blevet hævdet, at Europaudvalget i praksis udgør et „mini-parlament“ eller et „andetkammer“ for så vidt angår EU-sager. Det er imidlertid ikke korrekt at hævde, at der foregår egentlig lovgivning i Europaudvalget. EU-lovgivningen finder sted i EU's ministerråd på flere områder i et stadig tættere samspil med Europaparlamentet som medlovgiver. Europaudvalget har således ikke nogen lovgivende funktion på linie med Folketinget. Det står imidlertid også klart, at Europaudvalget ikke er umiddelbart

sammenligneligt med Folketingets fagudvalg af grunde, som der allerede er redegjort for. Europaudvalgets konstruktion, kompetence – i form af mandatgivningen – og arbejdsform må snarere betragtes som et resultat af den helt særlige karakter det europæiske samarbejde indtager som hverken traditionel udenrigspolitik eller egentlig indenrigspolitik. Europaudvalget er derfor et folketingsudvalg med et helt særligt tværgående sagsområde (EU), udstyret med en særlig kompetence til at kontrollere regeringen inden for dette område.

ÅBENHED OG FORTROLIGHED

Sideløbende med diskussionen om Europaudvalgets eksterne relationer er der også kommet øget fokus på Europaudvalgets interne arbejdsformer. Kravet om øget åbenhed i EU-sagerne er blevet ført frem med stadig større styrke. At møderne i Europaudvalget er fortrolige og foregår bag lukkede døre er ikke noget særskilt for Europaudvalget. Heller ikke møderne i de øvrige stående folketingsudvalg er åbne for offentligheden. Når lukketheden i Europaudvalget ud fra en demokratisk synsvinkel kan synes særlig problematisk, skyldes det, at den altovervejende del af EU-forslagene ikke bliver drøftet ved offentlige behandlinger i folketingssalen, som det kendes fra nationale lovforslag. Baggrunden for at fastholde en vis lukkethed i Europaudvalget er som tidligere omtalt et hensyn til regeringens forhandlingsposition. Større åbenhed om Europaudvalgets møder vil dog ikke umiddelbart være til fordel for den parlamentariske kontrol – snarere tværtimod. Åbnes europaudvalgsmøderne i deres nuværende form, vil konsekvensen være, at regeringen vil afholde sig fra at videregive centrale oplysninger om sin forhandlingsstrategi til Europaudvalget. I stedet vil regeringen kunne vælge at sikre sig parlamentarisk rygdækning hos udvalgte partier under fortrolige former uden de nuværende muligheder for bred parlamentarisk kontrol. Der er således tale om en kompleks problemstilling, hvor det tredobbelte hensyn til henholdsvis regeringens forhandlingsposition, Folketingets kontrolmulighed og offentlighedens mulighed for indsigt nemt kan komme til at begrænse hinanden.

Siden 1992 og det danske nej til Maastricht-traktaten har der i Europaudvalget og Folketinget været stor opmærksomhed på, hvordan åbenheden i den danske EU-politik kan øges. Europaudvalgets seneste beretninger, og i særlig grad beretningen om større åbenhed af 19. februar 1999, har lanceret adskillige forslag og modeller for, hvordan åbenheden i EU-sager kan øges,

uden at regeringens forhandlingsposition derved svækkes. Forslagene har blandt andet omfattet åbne europaudvalgsmøder, en øget anvendelse af offentlige temahøringer om større betydende europæiske problemkomplekser (eksempelvis om ØMU'en, østudvidelsen, Agenda 2000 og EU's fremtid) samt mere fagligt afgrænsede høringer, f.eks. relateret til Kommissionens grøn- og hvidbøger. Som opfølgning på høringerne af den sidstnævnte type udarbejder Europaudvalget i samarbejde med det/de relevante fagudvalg et parlamentarisk høringssvar til Kommission.

Konflikten mellem de to til tider modstridende hensyn til henholdsvis regeringens forhandlingsfrihed og Folketingets kontrolmuligheder dæmpes af det forhold, at der har udviklet sig en høj grad af parlamentarisk konsensus omkring den danske EU-politik. Fundamentet for den brede parlamentariske konsensus om EU-politikken blev lagt i forbindelse med Berlinmurens fald i 1989, der førte til en socialdemokratisk nyorientering i EU-politikken. Befolkningens nej til Maastrichttraktaten i 1992 virkede som et yderligere incitament for såvel Socialdemokratiet som for de borgerlige partier til at „stå sammen“ i deres overordnede syn på Europa. Efterfølgende har det ved flere folketingsvalg kunnet konstateres, at den udbredte EU-skepsis i befolkningen ikke har haft nogen videre effekt på vælgertilslutningen for de EU-positive partier ved folketingsvalgene. Den parlamentariske konsensus toppede i 1993 hvor Socialistisk Folkeparti sammen med de førnævnte partigrupperinger stod bag oplægget *Danmark i Europa*, som blev regeringens oplæg til Edinburghtopmødet, og som førte til de fire danske forbehold. SF's tilbagegang ved folketingsvalget i 1994 og Enhedslistens repræsentation i Folketinget førte imidlertid til, at SF slog ind på en mere traditionel EU-skeptisk linie ved eksempelvis at afvise Amsterdamtraktaten i 1998, for dog efterfølgende at støtte Nicetraktaten i 2000 af hensyn til EU's udvidelse mod øst.

Den brede parlamentariske konsensus om den overordnede danske EU-politik – uanset om SF medtages eller fraregnes – vil dog ikke betyde, at EU-spørgsmål er blevet eller vil blive helt af-politiserede. Tværtimod virker det sandsynligt, at mens spørgsmålet om dansk medlemskab af EU er lagt død, vil EU-debatten mellem partierne blive skærpet i de kommende år, hvor et centralt spørgsmål vil være hvilket EU og hvilket Europa partierne ønsker at arbejde hen imod. Når det samtidig bliver mere og mere tydeligt, at EU-politikken har konkrete konsekvenser for vælgerbefolkningens dagligdag, er grundlaget lagt for, at EU-politikken i højere grad integreres i den indenrigspolitiske debat. Det vil så vise sig, om den aktuelt eksisterende par-

lamentariske konsensus om EU-politikken kan holde, og i hvilket omfang det vil åbenbare sig, at eksempelvis Venstre og Socialdemokratiet på det ideologiske plan langt fra er enige om fremtidsperspektiverne for det europæiske samarbejde. En mere ideologisk motiveret tilgang til EU-debatten på den indenrigspolitiske arena vil desuden kunne bidrage til at dreje EU-debatten bort fra tekniske aspekter og i stedet tilføre debatten større politiske perspektiver, hvilket sandsynligvis i langt højere grad også vil stimulere vælgerne interesse og engagement i europapolitiske spørgsmål.

KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Europaudvalget har siden dets nedsættelse i 1972 adskilt sig markant fra Folketingets øvrige stående udvalg, både hvad angår arbejdsform og kompetence. Europaudvalgets fornemste opgave har fra dets nedsættelse til i dag været at tage stilling til regeringens forhandlingsoplæg og på dette grundlag afstikke rammerne for et såkaldt forhandlingsmandat, som regeringen må henholde sig til under rådsmødeforhandlingerne.

Europaudvalgets særlige arbejdsform og kompetence må ses som et udtryk for EU-samarbejdets unikke karakter, der hverken kan forstås som et traditionelt mellemstatsligt samarbejde eller, på trods af dets signifikante indenrigspolitiske konsekvenser, som traditionel indenrigspolitik. Peter Nedergaard har beskrevet EU's forvaltning som en hybrid mellem en national og en international forvaltning (Nedergaard, 2001: 51), og det er også på den baggrund, nedsættelsen og indretningen af Europaudvalget skal forstås. Folketingets Europaudvalg er hverken et mini-parlament eller et almindeligt stående folketingsudvalg, men derimod et af Folketingets stående udvalg med et bredt, tværgående arbejdsområde (EU-politik), udstyret med en særlig politisk kontrolfunktion. Den særlige karakter, der kendetegner Europaudvalgets arbejdsform, har affødt flere dilemmaer, hvilket eksempelvis er blevet illustreret i forbindelse med diskussionen om de modstridende hensyn til henholdsvis det demokratisk motiverede krav om øget åbenhed og parlamentarisk kontrol stillet over for regeringens behov for fortrolighed omkring dets forhandlingspositioner.

Mens Folketingets samlede kontrol af regeringens EU-politik vil kunne kvalificeres ved, at Europaudvalget og Folketingets fagudvalg fortsætter bestræbelserne på at styrke deres indbyrdes samarbejde, vil et mere systematiseret samarbejde mellem Europaudvalget, Folketingets øvrige faste udvalg og Europaparlamentet også kunne være til gensidig fordel for parlamenter-

ne på de to niveauer. I visse EU-skeptiske kredse i Danmark er der en udbredt frygt for, at Europaparlamentet med sine stadig stærkere beføjelser i EU's lovgivningsproces vil komme til at udgøre en konkurrent til de nationale parlamenter. Denne frygt baserer sig på en opfattelse af relationerne mellem Europaparlamentet og Folketinget som et nulsumspil. Imidlertid fungerer de to forskellige parlamenter i hver deres konstitutionelle, traktatmæssige kontekst. Et øget samarbejde mellem parlamenterne vil derfor kunne føre til, at den samlede parlamentariske kontrol på såvel europæisk som nationalt plan kvalificeres og effektiviseres. EU-politikken i dag er alt for omfangsrig til de nationale parlamenter. Desuden findes en betydelig mængde EU-lovgivning, som de nationale parlamenter har vanskeligt ved at kontrollere, eksempelvis lovgivning vedtaget i implementeringskomiteer eller flertalsafgørelser truffet i Ministerrådet. Øget og forbedret samarbejde mellem Folketinget og Europaparlamentet kan dermed blive en stærk ramme for en mere effektiv parlamentarisk kontrol af EU-sager. Et sådant samarbejde vil samtidig være et opgør med opfattelsen af, at demokrati kun kan udøves indenfor en nationalstatslig ramme. Selv om der i de seneste år har været flere konkrete eksempler på et øget samarbejde mellem folketingsudvalgene og de danske MEP'ere, synes mulighederne langt fra udnyttet optimalt.

Afslutningsvis kan der være grund til at gøre opmærksom på, at Europaudvalget i de seneste par år har forsøgt at styrke sin position som formidler af EU-spørgsmål til den brede offentlighed. Opprioriteringen af denne funktion er særlig kommet til udtryk i Europaudvalgets beretning af 10. maj 2001, hvor Europaudvalget tillægges en særlig rolle med henblik på „...at styrke den politiske og folkelige debat om dansk Europapolitik nu og i fremtiden, så der i den løbende dialog med befolkningen kan skabes en stærkere folkelig forankring af Danmarks Europapolitik“. „Dette forudsætter, at Europaudvalgets udadvendte virksomhed øges“, hedder det videre i samme beretning.

Europaudvalgets øgede opmærksomhed på dette felt kan synes både relevant og meningsfuldt, men giver samtidig anledning til at understrege, at Europaudvalgets formidlerrolle ikke vil kunne sammenlignes med de politiske partiers formidlerrolle. Til forskel fra de politiske partier udgør Europaudvalget snarere en arena eller et forum omfattende et meget bredt spektrum af europapolitiske synspunkter. Europaudvalget kan derfor ikke tænkes at ville optræde som en homogen aktør med bestemte og afstemte politiske synspunkter. Det vil fortsat være partiernes opgave at formulere sammen-

hængende europapolitiske synspunkter. Derimod vil Europaudvalget have gode forudsætninger for at udfylde rollen som igangsætter og inspirationskilde til en bredere politisk debat om dansk europapolitik.

NOTER

- 1 Når der her og fremover refereres til Europaudvalgets beretninger tænkes der især på følgende tre beretninger: *Beretning om Folketingets behandling af EU-sager* af 27/9-1996, *Beretning om større åbenhed i den danske EU-beslutningsproces* af 19/2-1999 og *Beretning om Europaudvalgets fremtidige arbejde* af 10/5-2001.

LITTERATURLISTE

- Beretning om Europaudvalgets fremtidige arbejde*, afgivet af Europaudvalget den 10. maj 2001. Folketinget.
- Friis, Lykke (1999). „EU og demokrati – den dobbelte nødvendighed“, pp. 280-299 i Jørgen Goul Andersen m.fl. (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Maurer, Andreas & Wolfgang Wessels (eds.) (2001). *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mouritzen, Hans (1997). *External Danger and Democracy – Old Nordic Lessons and New European Challenges*. Hampshire: Dartmore Publishing Company.
- Nedergaard, Peter (2001). *Organiseringen af Den europæiske Union*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Samling af beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget i perioden 1973 til 2001. Folketinget.

ARGUMENTATIONSLOGIK OG EUROPAUDVALGETS DEMOKRATISKE KONTROL MED EU-POLITIKKEN

PETER NEDERGAARD

Begrebet „demokratisk kontrol“ anvendes ofte i den politiske debat. Det sker på vidt forskellige måder, som grundlæggende afspejler, at der tillægges begreberne „demokrati“ og „kontrol“ et vidt forskelligt indhold.

I den vestlige tradition kan der peges på to teoretikere, som står i hver sin ende af et kontinuum med hensyn til opfattelsen af de nævnte begreber, og hvis politiske argumentationslogik derfor er lige så forskellig. Ideen med artiklen er at vise, at den argumentationslogik, som bruges i forbindelse med Europaudvalget, ligger i den ene ende af den politiske argumentationslogiks kontinuum. Den måde, man taler om eller „italesætter“ Europaudvalget på, binder sandsynligvis samtidig den rolle, som man forestiller sig, at udvalget skal have. Samtidig argumenteres der for, at argumentationslogikken i forbindelse med Europaudvalgets rolle som kontrolorgan for EU-politikken bør være mere balanceret og med fordel kan bevæges ind mod „midten“ af den politiske argumentationslogiks kontinuum.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) gav i bogen *Du Contrat Social* (Samfundspagten)¹ fra 1762 udtryk for, hvad der i dag ville blive kaldt en demokratiteori, selv om han afgjort ikke ville have accepteret termen. Et nøglebegreb heri er „la volonté générale“ eller almenviljen. For Rousseau er almenviljen lig med „folkefællesskabet“ (Bog II, kap. 2)² eller „fællesinteressen“ (Bog II, kap. 3). Videre er det gode samfunds love blot udtryk for almenviljen, som medborgerne har gjort til deres egne. Omvendt er legitime love udtryk for almenviljen.

Almenviljen er med andre ord en slags kollektiv bevidsthed hos et bestemt folk, og lovgivers opgave er at vinde folket for gode love (Bog, II, kap. 7). Samtidig er almenviljen udtryk for hele folkets vilje og kommer til udtryk, når alle er til stede. Når deputerede stemmer, gør de det således ikke som folkets repræsentanter, men som folkets ombudsmænd. Egentligt demokrati (Rousseau ville som sagt ikke bruge ordet på den måde) får man således

først, når det optræder i sin direkte form, hvor hele folket er forsamlet (Bog III, kap. 12). Den rigtige måde at fastslå almenviljen på er derfor gennem afstemninger blandt det forsamlede folk.³ Det kræver samtidig, at der er tale om små stater, hvilket Rousseau da også er fortalende for, idet store stater ifølge Rousseau uundgåeligt vil være monarkier, hvor man især varetager de såkaldte partikulære interesser (Bog III, kap. 6). I et stridsskrift mod d'Alembert kom Rousseau med et eksempel på et idealsamfund, som var et samfund på en bjergskrånning ved søen Neuchatel. Der, siger han, fandtes et samfund bestående af beboere i små træhuse, som hver især havde knyttet et stykke jord til sig, hvilket gav familierne brød på bordet. Det var et samfund af ligestillede. Indbyggerne var lykkelige bønder (Eriksson, 1984: 24).

En rousseausk argumentationslogik i forbindelse med demokratisk kontrol implicerer således, at man bør tilstræbe, 1) at „almenviljen“ er sikret indflydelse i lovgivningsprocessen, 2) at der gennemføres direkte afstemninger blandt det berørte folk, og 3) at det for enhver pris sikres, at den demokratiske kontrol udgår fra små politiske enheder. Modsat er en demokratisk kontrol bestående af, at man i store stater blot vedtager love via demokratisk valgte repræsentanter ikke tilstrækkelig for at sikre lovgivningsprocessens legitimitet.

Rousseaus absolutte modsætning er James Madison (1751–1836), som var en af hovedarkitekterne bag den amerikanske forfatning. Hans demokrati-teori (dette begreb ville sandsynligvis være helt acceptabelt for ham) kom især til udtryk i en lang række artikler i tidsskriftet *The Federalist*.⁴ Heri rettede han på den ene side en kraftig kritik af forholdene i de antikke republikker (som Rousseau langt hen ad vejen anså for at være idealer), som han benævnte „rene demokratier“, og som med deres få indbyggere endte med at være intolerante, uretfærdige og ustabile.

Det politiske grundlag for Madison er accepten af Thomas Hobbes' påstand om menneskets iboende interessevaretagelse, af Lockes påstand om, at friheden må beskyttes og af Montesquieus magtdelingslære. Selv om Rousseau ikke nævnes direkte, må han henregnes til de „teoretiske politikere“, som Madison omtaler, og som „har argumenteret for en type regering baseret på den fejlagtige antagelse, at man ved at reducere menneskene til absolut lige værd hvad angår politiske rettigheder, samtidig kunne ligestille dem med hensyn til ejendom, holdninger og lidenskaber“ (*The Federalist Papers*, nr. 10). I stedet må man ifølge Madison erkende, at uenighed, rivalisering og interessekonflikter er uundgåelige, da deres årsager „ligger dybt i menneskets natur“ (ibid.), idet mennesker er langt mere tilbøjelige „til at

plage og undertrykke hinanden end til at samarbejde i den fælles interesse“ (ibid.).

Madisons synspunkter er blevet opsummeret på følgende måde: „Kun en suveræn regering af kontinentalt omfang kan sikre et ikke-undertrykkende folkestyre. En føderal statsmagt er nødvendig for at sikre liv, frihed og ejendom mod lokale flertals tyranni. En sådan omfattende republik er ikke blot et middel til at tilpasse folkestyret til nye politiske realiteter, men er i sig selv et ønskværdigt korrektiv til dybtliggende mangler ved små folkestyrer“ (Krouse, 1983: 66).

Madisons politiske argumentation implicerer således, at man bør tilstræbe en demokratisk kontrol via 1) store stater med valgte repræsentanter og en klar magtdeling og 2) aktivt beskytte den enkeltes frihed. Dette er både nødvendige og tilstrækkelige betingelser for at kunne udøve demokratisk kontrol med lovgivningsprocessen. Forskellen i forhold til Rousseau kan næppe være større.

ETABLERINGEN AF EUROPAUDVALGET

Europaudvalget er et konkret udtryk for et homogent lille lands ønske om at have national parlamentarisk kontrol med den EU-politiske beslutningsproces. Udvalget havde siden slutningen af 1950'erne primært beskæftiget sig med den europæiske markedsudvikling. Europaudvalget blev i sin nuværende udformning først etableret i 1972, da udvalgsstrukturen i Folketinget blev reformeret samtidig med Danmarks indtræden i EF. Europaudvalget blev et stående udvalg med den opgave at kontrollere regeringens EU-politik.

Reglen blev herefter, at „væsentlige EU-forslag“ skulle forelægges Europaudvalget.⁵ Det indebærer et skøn, som i praksis betyder, at et meget stort antal EU-sager forelægges Europaudvalget af regeringen. Det blev fastslået i Europaudvalgets beretning fra 29. marts 1973 (*Folketingstidende*, 1972-73, tillæg B: 1298). De vigtigste passager er angivet i boks 7.1.

Her står der, at regeringen skal rådføre sig med Europaudvalget i spørgsmål af „større rækkevidde“, „således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres.“ Herudover slås det i beretningen fast, at „[s]åfremt der ikke i udvalget konstateres flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag“. Senere er der fra Europaudvalgets side flere gange blevet henvist til denne beretning.

Der bliver også til tider henvist til Europaudvalgets beretning fra den 24.

Regeringen rådfører sig med Folketingets Markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres.

Forud for forhandlinger i EF's Råd om vedtagelse af vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen mundtligt Markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Såfremt der ikke i udvalget konstateres flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag.

juni 1983 som grundlaget for Europaudvalgets tilslutning til forhandlingsoplæg. Udvalget udtaler sig i beretningen om proceduren i forbindelse med forhandlingsoplæggets drøftelse i Europaudvalget. Man ønsker i den forbindelse, at udvalget på forhånd og senest torsdag morgen orienteres om, hvilke punkter på dagsordenen der lægges op som et forhandlingsoplæg, dvs. dagen før det ugentlige møde i Europaudvalget.⁶ Forhandlingsoplægget fra regeringen skal herefter nedfældes i udvalgets protokol. Udvalget ønsker endvidere notater om rækkevidden af den lovgivningsforpligtelse, der bliver pålagt Folketinget i kraft af forhandlingsoplægget. Den efterfølgende kontrol af forhandlingsresultatet set i relation til forhandlingsoplægget skal ske ved, at regeringen normalt omgående forelægger resultatet for Europaudvalget i form af en skriftlig orientering. I praksis vil medlemmerne af Europaudvalget sammenholde det forhandlingsresultat, som regeringsmedlemmet har accepteret i Bruxelles, med Europaudvalgets referat af mødet, hvor der blev givet tilslutning til forhandlingsoplægget.

Regeringen har pligt til at underrette Europaudvalget om de løbende EU-retsakter. Udenrigsministeriet fremsender jævnligt standardiserede oplysningsskemaer, der indeholder forslagens titel, oplysning om dets behandling i EU's institutioner og en kortfattet beskrivelse af forslagens indhold samt om muligt et skøn over de nødvendige lovændringer. Indtil debatten i Folketinget i marts 1994 om beretningen fra Europaudvalget skete det med 2-4 ugers mellemrum. Siden sker det hver uge. Herudover er det muligt for Europaudvalget at anmode regeringen om en skriftlig orientering om forhandlingsituationen i en foreliggende sag, ligesom det er muligt at begære samråd med fagministeren om sagens forhold. I Frankrig og Tyskland fremsender man ligeledes alle lovforslag til parlamentet, men som hovedregel uden ledsagende information. Retten til at begære samråd med repræsentanter for ministeriet eksisterer i begge disse lande samt i Holland, selv om den anvendes sjældnere end i Danmark.

Folketingets demokratiske kontrol med EU-politikken via Europaudvalget er altså baseret på forestillingen om, at den må tage udgangspunkt udelukkende i det danske parlament, det vil sige, at det nationale parlament må være den primære kilde til kontrol. Parlamentet er rodfastet i nationen, som har valgt dets medlemmer. Regeringen er en potentiel international aktør, som må holdes i kort snor. En sådan argumentationskæde er rousseausk.

FORLØBET AF MØDERNE I EUROPAUDVALGET

I de fleste medlemslande findes der et parlamentsudvalg, som særligt beskæftiger sig med EU-spørgsmål. I Tyskland og Frankrig, hvor den direkte pendant til Europaudvalget spiller en mere tilbagetrukket rolle, er parlamentets aktive deltagelse betinget af, at medlemmerne af parlamentet på eget initiativ kommer med forslag til udtalelse i relation til et EU-forslag. Det hollandske Europaudvalg mødes derimod med 2-3 ugers mellemrum og behandler visse typer af EU-forslag (udenrigs-, budget- og indre marked-spørgsmål) forud for ministerrådsmøderne. Europaudvalgets rolle i Danmark er større end i de andre EU-lande bortset fra Finland og Sverige (se Hans Hegelands artikel i denne bog).

På Europaudvalgets møder sker der en gennemgang af de enkelte punkter på dagsordenen for de ministerrådsmøder, som finder sted i den efterfølgende uge. På forhånd har medlemmerne fået en detaljeret dagsorden med reference til tidligere fremsendte bilag, og medlemmerne får desuden en betydelig mængde bilag umiddelbart op til mødet. Som grundlag for diskussionen i Europaudvalget har de enkelte fagministerier via Udenrigsministeriet otte dage før ministrenes fremlæggelse af sagerne på mødet i Europaudvalget sendt et såkaldt aktuelt notat (i Europaudvalget kaldet „samlenotat“). De aktuelle notater svarer ofte til notatet med den kommenterede dagsorden, som om tirsdagen er behandlet i EU-udvalget, men minus den danske holdning og indstillingerne i den forbindelse. Disse sidste fremlægges af den berørte minister i Europaudvalget.

Efter en diskussion i udvalget tilkendegiver repræsentanterne for partierne, om de kan acceptere regeringens forslag til en dansk holdning. Forhandlingsoplægget betragtes som accepteret, hvis der ikke er et flertal imod. Det er formanden for udvalget, der konkluderer, om dette er tilfældet. Hvis der derimod er et flertal for at stemme imod et direktiv, tvinges regeringen politisk til at gå imod forslaget på det kommende Rådsmøde. Derfor kan forslaget alligevel blive vedtaget i Ministerrådet, hvis der er tale om et af de stadig

flere områder, hvor beslutninger træffes med kvalificeret flertal i EU-regi.

I stedet for at forelægge et forhandlingsoplæg for Europaudvalget kan regeringen vælge at orientere udvalget. Regeringen forelægger kun forhandlingsoplæg, hvis der er vedtagelser af større rækkevidde på ministerrådsmødet. Det beror på regeringens skøn og embedsmændenes indstilling, hvornår der er tale om vedtagelser af større rækkevidde, og hvornår der er tale om væsentlige sager, men hvor der ikke forudses vedtagelser på det kommende møde i Ministerrådet.

Regeringens valg mellem de to muligheder beror ofte på en form for balancegang. Et forhandlingsoplæg må være mere præcist formuleret end en orientering. Derfor er det ikke muligt at forelægge et egentligt forhandlingsoplæg, før forhandlingerne går ind i deres sidste og afsluttende fase.⁷ Det er derfor nyttigt at kunne benytte sig af adgangen til at orientere Europaudvalget i god tid, før sagerne skal beslattes i Ministerrådet. Det er først i sidste fase af beslutningsprocessen, at regeringen har en fornemmelse af, hvordan det parlamentariske flertal tegner sig. Tiden skal være moden til at fremlægge et forhandlingsoplæg. Den valgte balancegang er et spørgsmål, som af og til diskuteres i Europaudvalget. En sen fremlæggelse er imidlertid den „klassiske“ danske demokratiske kontrol med EU-politikken.

Udbredelsen af proceduren for fælles beslutningstagen har i den forbindelse sat det danske EU-koordinationssystem under pres med hensyn til, at regeringen fremkommer med et forhandlingsoplæg tidligere end ellers, hvis man skal kunne indtage en aktiv linie i forhandlingerne under førstebehandlingen i Ministerrådet og Europaparlamentet (Udenrigsministeriet, 2001). Udbredelsen af en ny beslutningsprocedure i EU ser således ud til at kunne sætte den klassiske rousseauske kontrolmetode under pres. Det samme gælder i øvrigt også områderne under den åbne koordinationsmetode, som dækker dele af arbejdsmarkeds-, social- og undervisningspolitikken, idet Europaudvalget her spiller en yderst begrænset rolle som kontrolorgan. Omvendt er det madisonske Europaparlament en vigtig aktør under proceduren for den fælles beslutningstagen og prætenderer at være det samme på områderne under den åbne koordinationsmetode.

EUROPAUDVALGET OG REGERINGEN

Folketingets Europaudvalg kontrollerer regeringens EU-politik og udgør dermed i den danske EU-politiske beslutningsproces den formelle demokratiske legitimation. Der findes i lovtæksten om Danmarks tiltrædelse af De

europæiske Fællesskaber fra 1972 kun underretningspligt for regeringen i forhold til Europaudvalget. Den politiske praksis er imidlertid mere skrap.⁸ Udenrigsministeren har imidlertid også på et tidspunkt meddelt Europaudvalget, at mandater til forhandlingsoplæg ikke statsretligt kan binde regeringen (*Folketingstidende*, 1982-83, Tillæg B: 2869ff).

Siden 1973 er der som nævnt sket en kraftig udvikling i Europaudvalgets stilling i beslutningsprocessen. „Denne udvikling må imidlertid betragtes som en rent politisk udvikling, idet der hverken i tiltrædelsesloven og dens forarbejder eller fra sædvaneretlige overvejelser kan fastslås en retlig forpligtelse for regeringen til at følge markedsudvalgets mandater“ (Jensen, 1989: 141). Europaudvalget ønsker samtidig at kunne fastholde ministrene på de afgivne mandater. I en beretning afgivet af Europaudvalget den 22. marts 1983 gav flere forskellige mindretal i udvalget udtryk for, at udenrigsministeren havde overskredet det mandat, han havde fået i Europaudvalget den 20. december 1983 vedrørende forlængelsen af sanktionerne mod det daværende Sovjetunionen. Mandatet havde lydt på en forlængelse af sanktionerne i højst to måneder og var tilsyneladende overskredet i den endelige vedtagelse i Ministerrådet (*Folketingstidende*, 1982-83, Tillæg B: 1145-1150).

Kritikken er skarpere, hvis ministeren har tilsluttet sig et forslag uden at have indhentet et mandat i Europaudvalget. Den 20. juni 1986 afgav Europaudvalget en beretning om behandling af et EU-direktiv vedrørende grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskeføde og i levnedsmidler af animalsk oprindelse. I den forbindelse fandt udvalget „det proceduremæssigt kritisabelt, at landbrugsministeren har tilsluttet sig et EU-direktiv vedrørende grænseværdier for pesticidrester i korn til menneskeføde af animalsk oprindelse på ministermødet den 26.-27. maj 1986 uden forinden at have forelagt forhandlingsoplæg i folketingets markedsudvalg“ (*Folketingstidende*, 1985-86, Tillæg B: 2411-2412).

Det er imidlertid spørgsmålet, hvorvidt Europaudvalget overhovedet kan følge ministres forvaltning af det accepterede mandat, når ministerrådsmøderne som overvejende hovedregel er lukkede. Modargumentet lyder, at ministrene altid skal aflægge referat til Europaudvalget efter hvert møde i Ministerrådet. Det sker normalt skriftligt i form af et referat fra sektorministeriet. Igen udover EU's beslutningssystem imidlertid et modgående pres mod den rousseauske danske beslutningsgang.

De afgivne mandater fastholdes i et stenografisk referat af alt, hvad der blev sagt under møderne, og dette referat, der er fortroligt, udleveres til én repræsentant fra hvert parti samt udvalgets formand og det såkaldte under-

udvalg i Europaudvalget.⁹ Der har også løbende været gjort forsøg på at trække den danske demokratiske kontrol i endnu mere rousseausk retning.

Især det daværende Fremskridtsparti og Socialistisk Folkeparti har siden 1973 kritiseret Europaudvalgets mødeform.¹⁰ Det samme gælder i de senere år Enhedslisten og Dansk Folkeparti.¹¹

Dokumenternes sene fremkomst til møderne i Europaudvalget kritiseres også ofte. Det gælder ligeledes varigheden af de afgivne mandater, som blev kritiseret af Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre i beretning fra Europaudvalget vedrørende folketingsåret 1980–81 (*Folketingstidende*, 1980–81, tillæg B).

Også den manglende åbenhed i Europaudvalget har med jævne mellemrum været gjort til genstand for kritik. På den anden side er der normalt frit slag for medlemmerne af Europaudvalget til at referere fra møderne. Kun fire–fem gange om året anmoder ministeren specifikt udvalget om efterfølgende at holde bestemte ting fortrolige for pressen. Det kan f.eks. dreje sig om en dansk forhandlingsposition under landbrugsforhandlingerne eller muligheden for at spekulere i manglende dansk lovgivning, som muliggør uhindret import over grænsen fra Tyskland.¹²

Det hævdes imidlertid, at der fortsat er behov for større åbenhed i denne fase af EU-beslutningsprocessen. Det er i den forbindelse blevet foreslået, at man som hovedregel kunne gøre Europaudvalgets møder åbne for offentligheden. Man kunne så lukke dørene, hvis det var Danmarks forhandlingsposition, som blev debatteret. Europaudvalgsmodernes lukkethed kan hævdes at høre hjemme i en tid, da europæisk samarbejde blev betragtet som udenrigspolitik, hvilket reflekterer de rousseauske træk ved dansk EU-politik. Omvendt er behandlingen af de samme områder som regel åbne i det madisonske Europaparlaments behandling af dem.

EUROPAUDVALGETS INDFLYDELSE

I princippet har Europaudvalget stor indflydelse. Udvalget har mulighed for at ændre regeringens politik, og udvalget kan give mandater til forslag, som senere implementeres som lovgivning uden om Folketingets normale tre behandlinger af lovforslag. Dette har så meget desto større betydning, da en stigende del af den danske lovgivning har baggrund i EU's direktiver og forordninger.

Folketingets inddragelse i den udenrigspolitiske beslutningsproces via Europaudvalget er af folketingsmedlemmerne blevet opfattet som en positiv

udvikling.¹³ På grund af gennemførelsen af Den Europæiske Fælles Akt blev §19, stk. 6 tilføjet til Folketingets forretningsorden. Heri slås det fast, at et forslag fra Kommissionen kan drøftes i Folketinget ud fra principielle synspunkter og med de samme taletider, som gælder ved et forslags første behandling. Der kan imidlertid ikke træffes nogen beslutning, og behandlingen af forslaget skal tilbage til Europaudvalget. I praksis har der været meget ringe interesse for at debattere EU-forslag i Folketinget. Derimod spiller EU-spørgsmål en stadig større rolle i forbindelse med debatten om andre spørgsmål i Folketinget.

Der er mange grunde til Europaudvalgets særlige status. For det første er der ønsket om fortrolighed omkring den danske forhandlingsposition. For det andet er der det meget store antal EU-sager. For det tredje er der nødvendigheden af hurtige afgørelser på grund af de tidsmæssigt pressede forhandlingsforløb i Ministerrådet. For det fjerde er der det forhold, at et flertal i Europaudvalget afspejler et flertal i Folketinget i det overvejende antal sager. For det femte rejses der ingen indvendinger imod, at udvalget handler på Folketingets vegne. Endelig gælder det for det sjette, at regeringen accepterer de bindende mandater.

En konkret politisk forklaring på Europaudvalgets status i Danmark er, at mindretalsregeringer i Danmark i højere grad er hovedreglen end i de andre medlemslande. Det betyder, at regeringen risikerer at skulle acceptere retsakter i Ministerrådet, som den ikke efterfølgende kan få vedtaget i Folketinget. Derfor kan det være nødvendigt med en institution, hvor regeringen på forhånd kan sikre sig et parlamentarisk grundlag for EU-politikken. Hermed understreges Europaudvalgets særlige karakter, som snarere er at kontrollere end at lovgive. Dette understreges af, at Europaudvalgets indflydelse er betinget af regeringens sammensætning. Det betyder, at Europaudvalget under flertalsregeringer risikerer at blive reduceret til et rent ekspeditions-kontor. Den danske EU-politik har samtidig kunnet bestemmes i regeringens Udenrigspolitiske Udvalg.¹⁴ Poul Nyrup Rasmussen-flertalsregeringen blev kritiseret for at „tromle“ forslag igennem Europaudvalget. Det skete f.eks. i forbindelse med vedtagelsen af det såkaldte naturgas-direktiv (*Politiken*, 16. april 1994).

Sammenlagt har Europaudvalget en betydelig indflydelse på den danske EU-politiske beslutningsproces under mindretalsregeringer. Udvalgets mulighed for at udøve indflydelse er imidlertid hæmmet af, at det først kommer sent ind i processen. I de senere år er Europaudvalgets indflydelsesmuligheder yderligere mindsket på områder, hvor der stemmes med

kvalificeret flertal i Ministerrådet. Det skyldes, at forhandlingsoplæggene godkendt af Europaudvalget risikerer at blive nedstemt af andre medlemslande.

Der er en væsentlig forskel mellem den parlamentariske kontrol med EU-politikken i Danmark og i de øvrige medlemslande, fordi det kræves, at regeringen indhenter et forhandlingsmandat hos Europaudvalget forud for rådsmøderne og i øvrigt agerer kontrolorgan med den danske EU-politik. Kun i Sverige og til dels i Finland har man noget, som – i øvrigt med dansk inspiration – kommer i nærheden af det danske system.

Europaudvalgets stærke formelle beføjelser er imidlertid begrænset af en række forhold. Der sker som tidligere nævnt en sen inddragelse af Europaudvalget. På det tidspunkt, Europaudvalget kommer ind i beslutningsprocessen, er den danske forhandlingsposition allerede fastlagt i Coreper (Comité des Représentants Permanents). Europaudvalget er dermed afskåret fra at medvirke ved udformningen af den danske indstilling, og udvalget kan blot godkende eller forkaste indstillingen. Ministeren vil først anmode om at få et forhandlingsoplæg i Europaudvalget, når sagen har været grundigt behandlet af embedsmændene og måske endda på flere ministerrådsmøder. Det skyldes, at et forhandlingsoplæg er nødt til at være temmelig præcist formuleret, og det er ofte ikke muligt at forelægge et præcist forhandlingsoplæg, før forhandlingerne går ind i deres sidste og afsluttende fase.

Medlemmerne af Europaudvalget ser desuden sjældent selve direktivforlaget.¹⁵ De er afhængige af de resumeer, der kommer fra Udenrigsministeriet og andre ministerier. Regeringen og dens embedsmænd kan derfor have en interesse i ikke at informere grundigt nok for at undgå for megen diskussion i Europaudvalget, således at man får forhandlingsoplæg let igennem eller får størst mulig manørefrihed.

Endnu et problem med hensyn til Europaudvalgets indflydelse er, at ministerrådsmøderne hidtil som regel har været lukkede. Europaudvalget må således oftest henholde sig til regeringens eget referat af ministerrådsmødet. Dette giver regeringen en mulighed for i princippet at se bort fra de i Europaudvalget godkendte forhandlingsoplæg, uden at det opdages. Europaudvalget har indført en praksis, hvorefter der tages stenografiske referater af udvalgets møder. Dette afhjælper i nogen grad problemet, idet referatet af det godkendte forhandlingsoplæg kan sammenholdes med det faktiske forløb af ministerrådsforhandlingerne.

Hovedindtrykket blandt medlemmerne af Europaudvalget er samtidig, at

der ikke er ministre, der har handlet direkte i strid med det godkendte forhandlingsoplæg fra Europaudvalget. I Europaudvalgets historie har der været tilfælde, hvor udvalget officielt har kritiseret regeringen for mandatovertredelse, men der er dog tale om relativt få tilfælde. De situationer, som oftest har været genstand for kritik, er, hvor forhandlingsituationen ændrede sig under ministerrådsmødet. Europaudvalget har da ment, at regeringen burde have fået et nyt forhandlingsoplæg godkendt. Dette illustrerer, at Europaudvalget er usmidigt i forhold til egentlige forhandlinger på ministerrådsmødet.

Begrænsningerne i den parlamentariske kontrol med dansk EU-politik er forskellige i den forstand, at nogle udgør et større problem for demokratiets tilstand i EU-beslutningsprocessen end andre. Den manglende kontrol med regeringens overholdelse af de godkendte forhandlingsoplæg som følge af de lukkede møder er måske det største problem. Det afhjælpes i nogen grad ved, at man på EU-niveau har truffet beslutning om øget offentliggørelse af selve afstemningerne i Ministerrådet. Hovedreglen er dog fortsat lukkethed med hensyn til selve ministerrådsmøderne.

KONKLUSIONER

Alt i alt falder argumenterne for Europaudvalgets særlige position sammen med den såkaldte rousseauske argumentationslogik, som i det hele taget præger den danske EU-politik, jf. også de hyppige folkeafstemninger. Europaudvalget har i EU-sammenhæng fået en unik position som det homogene lille lands kontrolorgan med, hvad den danske regering lægger navn til i EU. Der har været et konstant politisk krav om, at det var denne rolle, der skulle spilles.

Europaudvalget spiller i et vist omfang rollen som demokratisk kontrolorgan med EU-politikken i forhold til konkrete beslutninger, men rollen er givetvis langt større, hvor det drejer sig om den generelle danske *opfattelse* eller „*italesættelse*“ af Europaudvalgets rolle.

Europaudvalgets rolle er samtidig under pres, fordi EU i en række år har udviklet visse føderale træk på grund af stadig flere områder med flertalsafgørelser og en styrket rolle for Europaparlamentet under proceduren om fælles beslutningstagning. Herved opstår der et stadigt kraftigere dilemma mellem opfattelsen af, hvilken rolle Europaudvalget kan spille og den rolle, det faktisk spiller.

Der kan endda argumenteres for, at Europaudvalgets rollevareretagelse allerede i mange år har været under pres, fordi den sene inddragelse og det sta-

dig stærkere informationsoverload af udvalget gør det svært at varetage den demokratiske kontrol med EU-politikken, som den ifølge egen og mange andres forståelse skal forestå. Samtidig gør netop den rousseauske argumentationslogiks stærke rodfæstelse i Danmark det svært at forestille sig, at det kunne være anderledes. Meget tyder på, at de manglende EU-debatter i folketingssalen og den manglende inddragelse af fagudvalgene i Folketinget netop hænger sammen hermed.

I Danmark betragtes den rousseauske argumentationskæde som den egentligt demokratiske, selv om den blot er en yderliggående måde at se på demokratiet på. En inddragelse af andre demokratiske principper i debatten om den danske demokratiske kontrol med EU-politikken ville både i højere grad fremtidssikre debattens resultater og medvirke til en større forståelse af andre medlemslandes debatter om emnet. Artiklen kan derfor også betragtes som et argument for en mere „midterorienteret“ argumentationslogik i forbindelse med „*italesættelsen*“ af Europaudvalget, som både rummer den rousseauske og den madisonske måde at argumentere på.

NOTER

- 1 Bogen er oversat til dansk og udgivet på forlaget Rhodos (1987). Udgaven har en glimrende indledning af Mihail Larsen.
- 2 Henvisningerne er til Samfundspagten, som er opdelt i „bøger“.
- 3 Rousseau udtrykker det således: Der må „være nogle faste og periodiske møder, som intet kan ophæve eller udsætte, og det i en sådan grad, at folket på den fastsatte dag er sammenkaldt efter loven, uden at det er nødvendigt med nogen yderligere, formel indkaldelse til det“ (Bog III, kap. 13). De hyppige danske folkeafstemninger om EU-spørgsmål kan tolkes som et rousseausk indslag i det danske EU-politiske system.
- 4 Der er udsendt et glimrende udvalg af artikler i *The Federalist* i Roy P. Fairfield (ed.) (1996).
- 5 I Europaudvalgets beretning fra 19. februar 1999 nævnte man, at der ved vurderingen af, om forslag var væsentlige, skulle lægges vægt på deres lovgivningsmæssige, samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske og juridiske konsekvenser, konse-

- kvenser for beskyttelsesniveauet for bl.a. forbrugere, arbejdstagere, sundhed og miljø samt andre politiske konsekvenser.
- 6 Allerede tirsdag eftermiddag har Europaudvalget imidlertid fået et foreløbigt oplæg i form af det aktuelle notat, som omhandler de punkter, der skal drøftes på mødet i Ministerrådet ugen efter.
 - 7 I nogle tilfælde er der i sager under proceduren om fælles beslutningstagen mulighed for at forelægge en sag tidligere.
 - 8 Der eksisterer endda muligvis en norm af sædvaneretlig karakter, som indebærer, at Europaudvalgets mandat må siges at være retligt bindende. Det finder man ud af ved at undersøge handlinger og udsagn hos de relevante aktører. Det er imidlertid ifølge Jensen (1989: 135) således, at: „Den samlede konklusion vedrørende retsoverbevisningen må herefter blive, at der ikke eksisterer en almindelig retsoverbevisning om, at markedsudvalgets mandater er bindende for regeringen.“
 - 9 Europaudvalgets underudvalg tager sig af forberedelsen af interne sager til Europaudvalgets møder. Det kan være spørgsmål om nye procedurer, informationsaktiviteter ved folkeafstemninger osv.
 - 10 I beretningen fra Europaudvalget vedrørende folketingsåret 1979-80 udtaler Fremskridtspartiets medlemmer, at Europaudvalget fungerer dårligt: „Reelt er Markedsudvalget den eneste parlamentariske kontrol med hundredvis af ændringer af dansk lovgivning – og endda ændringer, som folketetinget ikke senere kan lave om på igen. Derfor er det aldeles utilfredsstillende, at behandlingen oftest stort set består i en summarisk ministerredegørelse i sidste øjeblik, hvorefter ministeren har mandat til et eller andet ikke nærmere skriftligt fikseret, fordi der ikke i øjeblikket kan skabes flertal for helt at nægte ministeren det af ham søgte mandat“ (*Folketingstidende*, 1980-81. tillæg B: 102).
 - 11 I Europaudvalgets beretning af 19. februar 2001 om større åbenhed i den danske EU-beslutningsproces m.v. hedder det således: „For det første skal Europaudvalget som udgangspunkt altid holde åbne møder. I dag er udgangspunktet lukkethed, med mindre andet besluttet. Udvalgets behandlinger træder i realiteten i stedet for 3 behandlinger af et lovforslag i Folketingssalen, der – efter grundlovens og Folketingets forretningsordens regler – sker i åbenhed. Det er derfor efter Dansk Folkepartis opfattelse helt uholdbart at fastholde de egentlige Europaudvalgsmøder som lukkede“.
 - 12 I Sverige offentliggør man nu de ordrette referater fra det svenske Europaudvalg to uger efter, at mødet har fundet sted. Formanden for den svenske Riksdags Europaudvalg, Sören Lekberg, siger til *Berlingske Tidende* den 1. januar 2000: „Det er et vigtigt skridt imod større åbenhed. Hensigten er, at alle, som vil – såvel offentligheden, journalister som forskere – skal kunne følge vore diskussioner på en hurtig og smidig måde.“ „Når man i Sverige venter med at offentliggøre referaterne indtil to uger efter, at mødet har været holdt, skyldes det, at man på denne måde sikrer, at offentliggørelsen af referaterne ikke kommer til at skade den svenske forhandlingsposition i EU's Ministerråd. Sædvanen er, at forhandlingerne i Europaudvalget i Sverige finder sted, en uge før den endelige beslutning skal tages i EU. Ved at vente to uger risikerer man ikke, at en offentliggørelse skader den svenske forhandlingsposition, lyder argumentet.“ (Forslag B 77 til folketingsbeslutning om større åbenhed i Europaudvalgets arbejde fremsat af Keld Albrecht-

- sen og Søren Kolstrup, Enhedslisten). Samtidig må det imidlertid med, at referaterne fra det svenske Europaudvalg er tynde og uden beskrivelse af den svenske forhandlingsposition.
- 13 Fremskridtspartiet har i beretning fra Europaudvalget afgivet den 28. maj 1976 endda foreslået, at „alle udenrigspolitiske sager – også de, der undtagelsesvis ikke har noget med EU at gøre – blev forelagt markedsudvalget på tilsvarende vis. Herefter vil udenrigsudvalget blive overflødiggjort og vil kunne nedlægges. Den ineffektivitet, der i øjeblikket består i, at der er tredobbelte udvalgsdækning i folketinget vedrørende udenrigspolitiske forhold, vil blive formindsket til, at den afgørende vægt i alle sager lægges på markedsudvalgets arbejde, mens det derudover kun bliver det udenrigspolitiske nævnt, der kommer til at indtage en stilling nøje overensstemmende med grundloven, nemlig et sted, hvor regeringen blot rådfører sig“ (*Folketingstidende*, 1975–76, Tillæg B: 2104–2105).
 - 14 I den forbindelse udtaler Fremskridtspartiet i en beretning fra Europaudvalget fra den 31. maj 1979, at „De mundtlige orienteringer, udvalget har fået efter regerings-skiftet i august 1978, har gennemgående sagligt været endnu ringere og mere tyndbenede end tidligere, og udvalget har i endnu mindre grad end tidligere været tilbøjelig til at indgå i egentlige drøftelser. Markedsudvalgets stilling må derfor i dag karakteriseres på den måde, at det kun er som et rent formelt gummistempel, idet ingen af regeringspartierne 9 medlemmer ud af udvalgets 17 medlemmer åbner munden, når formanden efter at have hørt på en ufyldstgørende ministerredegørelse konstaterer, at der intet flertal i udvalget er imod, at ministeren får det, som han vil have det“ (*Folketingstidende* 1978–79, Tillæg B: 2134). Den flertalsregering, der var blevet dannet, var regeringen mellem Socialdemokratiet og Venstre.
 - 15 Baggrunden herfor er ønsket om at undgå informationsmæssigt over-load, idet selve direktivforslagene ofte udgør en omfattende og juridisk kompliceret tekst.

LIT T E R A T U R

Berlingske Tidende.

Eriksson, Einar (1984). *Klassisk demokratiteori*. Gävle: Statens Institut För Byggnadsforskning.

Fairfield, Roy P. (ed.) (1966). *The Federalist Papers. A Collection of Essays Written in Support of the Constitution of the United States*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2. udg.

Folketingstidende.

Jensen, Jørgen Albæk (1989). *Parlamentarismens statsretlige betydning. Det parlamentariske principps betydning for forholdet mellem Folketing og regering*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Krouse, R. W. (1983). „Classical Images of democracy in America: Madison and Tocqueville“, pp. 58–78 i Graeme Duncan (ed.). *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Politiken.

Rousseau, Jean-Jacques (1762 [1987]). *Samfundspagten*. København: Forlaget Rhodos.

Udenrigsministeriet (2001). *Vejledning for håndtering af sager i proceduren for fælles beslutningstagen*.

ÉT FOLK, ÉT DEMOKRATI: FOLKESTYRE OG DEMOKRATI I DEBATTEN OM EUROEN

JENS HENRIK HAAHR

Der har ikke været mangel på analyser af spørgsmålet om „EU og demokrati“ i de senere år. Spørgsmålet om et „demokratisk underskud“ og EU's konsekvenser for et nationalstatsligt demokrati har været centrale temaer lige siden den tumultagtige proces omkring ratifikationen af Maastricht-traktaten. Omfanget af den forskningsmæssige litteratur om emnet er eksploderet.

Jeg vil ikke bidrage direkte til denne diskussion her. Dels er der allerede sagt meget om dette. Dels ser jeg det som et problem ved den fremherskende debat om EU og demokratiet at der er en tendens til at fokusere for ensidigt på bestemte formelle eller institutionelle rammer i forståelsen af demokrati. Ikke fordi de institutionelle rammer er uvæsentlige, men fordi vi derved kommer til at overse betydningen af det som så foregår inden for disse rammer. Måske kan rammerne være demokratiske i den ene eller den anden institutionelle forstand, mens det samme ikke uden videre kan siges om det der finder sted inden for rammerne. Måske er den formelle frihed og lighed, som genfindes som grundstenene i de fleste begreber om demokrati, begrænset på forskellig vis.

Igennem en undersøgelse af nogle sider af den danske offentlige debat om EU ønsker jeg at belyse om og i hvilken forstand man kan tale om en „lukket debat“. En lukket debat forstås som en debat som på trods af den uenighed og forskellighed der per definition kendetegner diskussioner, alligevel hviler på og genskaber bestemte fælles og begrænsende antagelser.

Konkret fokuserer jeg på de opfattelser af demokrati/folkestyre, som kan genfindes i et udsnit af den offentlige debat forud for folkeafstemningen om indførelsen af den fælles EU-mønt i Danmark i september 2000. Mine spørgsmål i denne forbindelse er, hvilke opfattelser af demokrati man kan genfinde i denne debat, hvilke forhold der adskiller og forener disse opfattelser, og om og på hvilken måde man på denne baggrund kan tale om en

„lukning“ af kommunikationen. En lukning af kommunikationen, i den betydning at nogle opfattelser har fået en næsten uantastelig status i diskussionen, kan i sig selv opfattes som en demokratisk udfordring, for det indebærer en indskrænkning af det demokratiske rum. Det gælder i hvert fald hvor et sådant rum opfattes som „det offentlige rum for det omdebatterede“.

Når jeg har valgt at fokusere dels på opfattelser af demokrati, dels på eurodebatten, er det for det første fordi en „lukket“ kommunikation potentielt kan have vidtrækkende konsekvenser. I forbindelse med spørgsmålet om Danmarks tilknytning til EU kan den potentielt betyde at bestemte politiske handlemuligheder er tæt på at være udelukkede (Wæver, 1998). For det andet kan det være særlig frugtbart at identificere forskellige demokratiopfattelser netop i debatten om EU. Spørgsmålet om et demokratisk under-skud i EU har stået centralt i debatten gennem en årrække. Det indebærer at modstående opfattelser af demokrati nødvendigvis må komme i spil her. Dertil kommer at EU i mange sammenhænge opfattes som forskelligt fra eller i modsætning til „det danske“. Det betyder at det vil være muligt at analysere forbindelser mellem opfattelser af demokrati og opfattelser af „det nationale“ i debatter om demokrati og EU.

DEBAT OG DEMOKRATI

Indledningsvis hævdedes det at de institutionelle rammer i et samfund kan være nok så demokratiske mens det samme ikke uden videre kan siges om det der finder sted indenfor disse. Dette er naturligvis ikke nogen ny påstand. Der er en lang tradition for kritik af det liberale demokrati som et skalkeskjul for reelle uligheder i samfundet. „Votes count but resources decide“ som den norske politolog Stein Rokkan (1966) formulerede det midt i 1960'erne. Med denne sætning kan man sammenfatte nogle fælles elementer fra mange i øvrigt vidt forskellige kritiske analyser af det reelt eksisterende liberale demokrati: marxistiske, kommunitære, neo-liberale mv. For et fælles træk er fokus på kløften mellem det liberale demokratis idealer om politisk frihed og lighed på den ene side og så den faktiske ulighed i muligheden for at øve indflydelse på samfundsmæssige anliggender på den anden side.

Men kan man også tale om afstand til ideale demokratiske forestillinger i forbindelse med offentligheden og den offentlige debat? Jürgen Habermas er den som har fokuseret mest direkte på dette spørgsmål. Der ligger et kri-

tisk potentiale i Habermas' arbejde, nemlig deri at det præciserer et ideal om offentligheden og dens rolle i demokratiet. Dette ideal kan anvendes som en normativ målestok i forhold til eksisterende samfund. Samtidig er der dog efter min mening nogle problemer med denne forståelse af offentligheden som gør det relevant at studere „offentlig kommunikation“ på en anden måde.

Dybest set er Habermas' argument at demokrati er samtale. Hans deliberative demokratiteori (Habermas, 1996) er et forsøg på at begrunde en demokratisk samfundsindretning af en bestemt karakter med ét bestemt udgangspunkt: At det er i den åbne debat mellem ligestillede debattører vi finder kilden til fornuft og legitimitet, for det er her hvor kun „det bedre arguments ejendommelige tvangløse tvang“ (Habermas, 1981, I: 47) kan sætte sig igennem og hvor rationaliteten fortrænger magten. Deliberation kan defineres som „the free and public reasoning among equals“ (Cohen, 1998: 186). Hvis vi vil indrette samfundet så politik og lovgivning både bliver legitimt og fornuftigt, gælder det derfor om at sikre den åbne og lige debat så gode vilkår og så stor indflydelse som muligt. Det afgørende er om kommunikationen finder sted på en måde som tilnærmer sig en ideal samtalsituation. Det indebærer at deltagerne i debatten skal udtrykke sig forståeligt, at de (fordi de indtager en forståelsesorienteret holdning og derfor er motive-rede af et ønske om at nå enighed gennem overbevisning) skal udtrykke og forsvare hvad de tror er faktisk sandt og normativt rigtigt og at de giver oprigtigt udtryk for deres indre følelser. Sidst men ikke mindst at debatten finder sted inden for rammer der nærmer sig en situation hvor „kun det bedste argument“ kan sætte sig igennem, nemlig at alle er berettigede til at deltage i debatten og har lige ret til at argumentere.

Dette ideal er relevant på flere niveauer. Vigtigst er det man kan kalde „civilsamfundets offentlighed“, dvs. debat der finder sted i og mellem det civile samfunds netværk af frivillige og uformelle institutioner og organisationer. Denne offentlighed tilnærmer sig for Habermas en offentlighed der er præget af en forståelsesorienteret holdning og ikke en strategisk holdning hvor deltagerne er orienterede imod at sætte deres vilje igennem ved hjælp af f.eks. trusler og løfter. Det er Habermas' påstand at den offentlige debat som er forankret i det civile samfund under de rette omstændigheder kan være „magtfri“ i den forstand at problemer og spørgsmål fra borgernes livsverdener her kan rejses og blive tildelt en samfundsmæssig betydning uden at denne debat er påvirket af magt. Debatten kan her principielt resultere i enigheder som er rationelle og det handler derfor om at give civilsamfun-

dets offentlighed muligheder for at påvirke det formelle politiske system. Dertil kommer at det formelle politiske system skal udformes så den offentlige meningsdannelse efterprøves gennem åben og lige debat før den omformes til konkrete politiske viljer.

Hvad er problemet i denne forståelse af offentlighed og demokrati? Som nævnt ikke at den er ukritisk, for med Habermas' demokratiideal for øje kan man pege både på positive og negative aspekter af f.eks. det danske eller det europæiske politiske system (jf. Loftager, 1999; Eriksen, 1999, 2000; Haahr, 2001). Og dog: Der er bestemte grænser for det kritiske potentiale, for hvor er det Habermas' kritik sætter ind? Først og fremmest i påpegningen af at livsverdenens og civilsamfundets meningsdannelse på grund af uligheder i ressourcer sjældent formår at sætte sig igennem overfor det politiske system – at offentligheden er blevet befolket af strategisk orienterede aktører såsom partier, interesseorganisationer og kommercielle medier. Hvis blot disse uligheder eller deres effekter kunne neutraliseres, ville magten kunne erstattes af fornuften, en rationel meningsdannelse baseret på civilsamfundets forståelsesorienterede kommunikation ville erstatte den strategiske kommunikation og dens manipulation.

Det ligger med andre ord definitionsmæssigt i Habermas' teori at livsverden og civilsamfund står „uden for magten“ og at magt derfor er noget vi kun kan finde i andre dele af samfundet (Habermas, 1996: 367-68; Ashenden, 1999: 157). Det ligger jo så også lige for at magt må være en ret entydig og begrænset størrelse hvis den på denne måde er reserveret til forhold inden for staten eller på markedet.¹

Men vi kan udmærket forestille os situationer hvor et „tvangfrit rum for kommunikation“ i Habermas' forstand alligevel langt fra er magtfrit: For eksempel en offentlighed hvor deltagerne overvåger sig selv og pålægger sig selv bestemte begrænsninger. Eller hvor en bestemt opfattelse af hvad som er et godt og gyldigt argument er blevet dominerende (Fraser, 1989: 49). I denne situation vil bestemte personers tvang i forhold til andre slet ikke være nødvendig for at sikre et bestemt udfald. Det som på overfladen ser ud som en magtfri kommunikationssituation kan dække over anderledes mekanismer end hvad man kan få øje på når magt opfattes som tvang.

Dette argument peger mod en opfattelse af debat og kommunikation som en form for magt, eller i hvert fald som noget der ikke er hævet over magt. Det gælder uanset om debatten foregår inden for bestemte rammer som ifølge Habermas skulle garantere at kun „det bedste arguments ejendommelige tvangløse tvang“ er bestemmende for udfaldet. Også en åben debat

mellem frie og lige debattører der indtager en forståelsesorienteret holdning vil være præget af magt eller være en del af magten. Selvfølgelig ikke i form af en „villet tvang“ som ganske rigtigt bortdefineres af de krav Habermas stiller til den forståelsesorienterede kommunikation og den ideale samtalsituation. Men magten kan opfattes bredere, som også indeholdende de forestillinger vi i debatten tager udgangspunkt i og genskaber som sandhed, viden og rationalitet.²

Det er med dette udgangspunkt jeg her vil vende blikket imod noget andet end forskelle i ressourcer. For når demokratiets problem beskrives som et problem om ulige ressourcer for indflydelse eller magt, så forstår vi straks magt som bundet til bestemte aktører som ved hjælp af ressourcer søger at øve indflydelse på samfundets udvikling. Vi forudsætter også at disse aktører i vid udstrækning er „herrer i eget hus“, forstået på den måde at de handler intentionelt.

Disse forudsætninger kan det være interessant at lægge til side for en stund. Ikke fordi jeg vil hævde at der ikke findes aktører eller ulighed i ressourcer eller at det ikke umiddelbart ser ud som om disse aktører oftest handler intentionelt. Men hvor kommer disse intentioner fra? Måske er der alligevel grænser for hvor megen og hvor suveræn kontrol disse aktører har med „deres intentioner“? Det kan i det mindste være frugtbart ikke på forhånd gennem antagelser at udelukke at der findes bestemte forestillinger som deles af mange forskellige aktører og som ikke nødvendigvis er under disses intentionelle kontrol. Dertil kommer at hvis udgangspunktet er en – implicit eller eksplicit – antagelse om at verden er befolket af politiske aktører der handler intentionelt, så kan vi kun studere kommunikation som udtryk for bestemte aktørers intentioner. Analysen af kommunikation bliver derved i sidste instans blot en indlæsning af vores forud-givne opfattelser af aktørers intentioner i den.

Disse betragtninger er afsættet for min analyse: Jeg vil undersøge et udsnit af den danske offentlige debat med et fokus som ikke er aktørorienteret og som ikke tager udgangspunkt i at alle aktører altid handler intentionelt eller at magt er kontrol over bestemte ressourcer.

Når en sådan analyse er relevant også i forbindelse med en diskussion om demokratiets tilstand og magtens karakter, er det fordi strukturer i den offentlige debat jo har politiske konsekvenser: Hvor det er muligt at identificere nogle fælles, faste elementer eller forståelser i den offentlige debat, som går på tværs af den enkelte aktør og dennes argumenter, kan vi tale om „viden“ i denne debat. Og det kendetegnende ved „viden“ er jo netop at

den ikke står til debat. Først når et forhold har mistet sin status af viden bliver det til „det omdebatterede“. Det, som er viden, udgør med andre ord en indskrænkning af det demokratiske rum i den forstand at denne viden er et selvfølgelig udgangspunkt for debatten snarere end en del af debatten selv, og i den forstand at det demokratiske rum kan opfattes som et offentligt rum for netop „det omdebatterede“ (jf. Connolly, 1993: 227). Selve det forhold at et udsagn har status af viden indebærer at alternative opfattelser så at sige bortdefineres. Det, vi ved, er det givne og selvfølgelig, det objektive (Laclau, 1990: 34).

Hvor omfattende en sådan indskrænkning af det demokratiske rum konkret kan være, afhænger af hvilken „viden“ vi taler om og denne „videns“ konkrete samfundsmæssige betydning. Disse forhold varierer i historien. „Viden“ om fertilitet og forplantning har eksempelvis en større samfundsmæssig rækkevidde i en sammenhæng hvor disse spørgsmål er blevet offentlige snarere end, som det var tilfældet før i tiden, dybt private anliggender.

Analysen her fokuserer på selve begrebet om demokrati. „Viden“ om demokrati eller folkestyre har væsentlig betydning for karakteren af det demokratiske rum. Generelt ligger der en bestemt forestilling om det politiske, i betydningen det som kan være „offentligt omdebatteret“, i ethvert begreb om demokrati (jf. Connolly, 1993: 10-43). For eksempel ligger der en bestemt afvejning af forholdet mellem individ og samfund, mellem privat og offentligt og mellem hvad det er muligt at gøre i kraft af „folkets vilje“ og hensynet til individuelle rettigheder. Hvis demokrati ses som uløseligt forbundet med bestemte ukrænelige individuelle rettigheder, så indebærer det at der opstår et beskyttet felt som tilhører det private. Et bestemt område bliver gjort til noget upolitisk og dermed til noget som ikke er omfattet af demokratiske debatter, procedurer eller institutioner.

Det er dog først når en forestilling har fået status af viden at det politiske indhold af et begreb får mere vidtrækkende konsekvenser. Omløbte begrebs politiske implikationer bliver til stadighed udfordret. Men hvor et begreb eller en forestilling har fået status af viden lægger vinden sig – om end aldrig fuldkomment. I denne situation virkeliggøres et begrebs eller en forestillings samfundsmæssige konsekvenser. For at følge eksemplet ovenfor bliver det selvfølgelig og uantasteligt at der findes en „privatsfære“ og at det som foregår i denne private sfære er private spørgsmål og som sådan beskyttede fra offentlighedens indblanding. En bestemt viden har sat sig igennem som dominerende, og der er på denne måde opstået en „lukning“ af den offentlige debat.

DEMOKRATIOPFATTELSE I EURO-DEBATTEN

Som nævnt er der flere årsager til at fokusere på netop opfattelser af demokrati i EU-debatten. For det første kan fremherskende elementer i opfattelsen af demokrati potentielt vise sig at have vidtrækkende politiske konsekvenser i europæisk sammenhæng. For det andet, og mere væsentligt, kan det være særligt frugtbart at identificere modstående demokratiopfattelser netop i debatten om EU, fordi spørgsmålet om demokrati/folkestyre ofte tematiseres i denne forbindelse, og fordi det i sammenhæng med debatten om Danmarks tilknytning til EU er muligt at fremanalysere forbindelser mellem opfattelser af demokrati og opfattelser af „det nationale“.

Disse overvejelser styrer min analyse af italesættelserne af demokrati i den danske euro-debat. Fokus er på flere forskellige aspekter af denne italesættelse. Dels er indholdet og grænserne for „vi“-kategorien i forbindelse med demokrati af betydning. Hvem er „vi“ når der tales om „vi“ som f.eks. det folk eller den befolkning som skal styre i et folkestyre og hvem er „de“ som skal styres når vi taler demokrati? Dette er særlig relevant i forbindelse med analysen af forholdet mellem det „nationale / danske“ og det „demokratiske“. Hvilke betydninger har disse „vi-de“ modstillinger for de konkrete opfattelser af demokrati, enten som det reelt eksisterende demokrati i Danmark eller EU eller et underforstået ideal om demokrati?

Det er også frugtbart at fokusere på de underliggende og underforståede opfattelser af demokrati som kommer til udtryk i debattens karakteristik af EU. Herigennem kan opfattelser af det danske demokrati komme til syne som under andre omstændigheder ville forblive mere tildækkede eller tilbagetrukne. Det er tilfældet i det mindste i det omfang EU udgør en „anden“ i den danske debat, en „anden“ forstået som en „dem“-kategori der anvendes i afgrænsningen af „vi“-kategorien og dermed bidrager til at definere en vi-kategoriens indhold (jf. Said, 1978; Neumann, 1996; Hall, 1996; Riggins, 1997). Om og i hvilken grad EU er „en anden“ i den danske debat kunne være temaet for et selvstændigt forskningsprojekt, men jeg vil opfatte det som et nyttigt udgangspunkt at danske debatter om EU overvejende finder sted inden for en binær ja-nej ramme, skal „vi“ deltage eller ikke, er „vi“ med „dem“ eller ikke, er „vi“ for forskellige fra „dem“ eller ej?³

Denne grundlæggende struktur indebærer at beskrivelser af EU som „den anden“ vil udgøre et element i en konstruktion af „os“ og „vores samfund“ eller alternativt en konstruktion af en bestemt idealforestilling om et samfund. I denne forstand indebærer og forudsætter en kritik altid sin modsætning: Det kritiserede konstrueres i kraft af kritikken som et element med

bestemte karakteristika. Men når dette element udstyres med bestemte (i kraft af kritikken negative) træk underforstår vi samtidig at der eksisterer noget ikke-kritisabelt, enten som en mulighed eller som noget aktuelt eksisterende. Når EU for eksempel kritiseres for at have et demokratisk underskud af en bestemt karakter, så underforstås det samtidig at der findes et demokrati som ikke har et „underskud“. I begge tilfælde kan vi imidlertid anvende debatten om EU til at kortlægge opfattelser af demokrati på en potentielt frugtbar måde.

Det væsentligste redskab i identifikationen af sammenhængende opfattelser af demokrati er analyser af ækvivalenskæder. Begrebet om demokrati kan beskrives som et element i betydningen et tegn der ikke har fået fikseret sin betydning, et tegn som er flertydigt og åbent for forskellige artikulatio-ner (jf. Laclau & Mouffe, 1985: 105). Enhver italesættelse af begrebet om demokrati indebærer, at der etableres en relation imellem elementer så deres betydning modificeres. Relationen kan etableres i form af udtrykkelige ækvivalenskæder, hvor begrebet demokrati eksplicit sættes lig med eller præsenteres som bestående af, forudsættende eller værende i harmoni eller overensstemmelse med andre elementer, f.eks. „respekt for menneskerettigheder“, „ytringsfrihed“ osv. Etableringen af ækvivalenskæder kan dog også finde sted implicit, så demokrati underforstås at have bestemte karakteristika i kraft af at bestemte elementer præsenteres som ikke-demokratiske.

Når jeg peger på afgrænsede opfattelser af demokrati i den offentlige debat er det altså som hyppigt forekommende, sammenfaldende ækvivalenskæder. Ambitionen er at kortlægge hvilke væsentlige opfattelser af demokrati der kan genfindes i debatten, at undersøge hvad som adskiller og forener disse opfattelser og endelig at diskutere konsekvenserne af disse forhold. Jeg vil i denne forbindelse argumentere for at der kan identificeres fem forskellige forestillinger om demokrati i det analyserede udsnit af debatten. Jeg har givet disse forestillinger overskrifterne „folkets styre“, „kontrol og beslutningseffektivitet“, „det harmoniske folk“, „lidenhed og nærhed“ og endelig „det stærke parlament“.

Et væsentligt forbehold er nødvendigt: Den offentlige debat i den form og sammenhæng, den analyseres her, kan ikke opfattes som et udtryk for „befolkningens mening“ om demokrati i en generel eller universel forstand. Både de holdninger, som kan ligge i et udsagn, og disse udsagns betydning påvirkes af den kontekst hvori de udsiges. Den konkrete kontekst er debat om EU forud for en folkeafstemning og man kan derfor ikke slutte at de samme opfattelser ville komme til syne i andre sammenhænge. Dertil kom-

mer at ikke hele befolkningen deltager i den offentlige debat i den form den undersøges her, nemlig som udsagn der er offentliggjort i den trykte presse. Selv om analysens resultater på denne måde er konkrete og kontekstafhængige er de efter min mening på ingen måde uvæsentlige. For også – og måske netop – den konkrete og kontekstafhængige indsigt kan have betydning som rækker ud over dette konkrete (jf. også Flyvbjerg, 1991: 137–66). De opfattelser af demokrati der kan identificeres i EU-debatten i år 2000 kan have betydning for situationen og vores forståelse af den i andre konkrete sammenhænge.⁴

FOLKETS STYRE

I en række af de analyserede tekster kan der identificeres en forestilling om en kløft mellem befolkning og valgte politiske repræsentanter og en dermed sammenhængende konstruktion af demokrati som et ikke-elitært, direkte „folkets styre“ og en folkelig enhed. Disse præsentationer indeholder beskrivelser af relationen mellem befolkning og valgte som en relation karakteriseret ved mistro. Valgte repræsentanter beskrives som egoistiske karrieremennesker og anti-demokrater. Herigennem konstrueres en særlig version af „den anden“, den kategori hvorigennem indholdet af „vi“-kategorien kan gives indhold. „Den anden“ er politikerne, det politiske establishment, og „vi“ bliver folket, defineret i opposition til politikerne.

Nogle citater: „Alt er forsøgt. Euroen er blevet bagatelliseret. Vi er blevet truet med renteforhøjelser og arbejdsløshed. Og vi har fået at vide at vi alle sammen er en flok egoistiske nationalromantikere. Men lige meget har det hjulpet. Danskerne siger stadig nej til euroen“ (*Ekstra Bladet*, „EU løggen“, 3. juli 2000, ledende artikel, 1. sektion p. 2). Og: „Når man lytter til vore hjemlige politikere, som forsøger at lokke os til at stemme ja, vokser ens skepsis [...] Man må håbe det bliver et nej den 28. september – selv om man trækker på samme hammel som Pia Kjærsgård, som jeg har lige så lidt sympati for som for de pampere, der plæderer for et ja“ (Morgens Krustrup, „Frontalt“, *Ekstra Bladet*, 14. august 2000, p. 14).

Mistroen er her rettet mod „de“ – politikerne, fra „vi“ – folket. Men i nogle udsagn går mistroen også den anden vej: Politikerne præsenteres som mistroiske i forhold til befolkningen: „Politikerne [...] er opflasket med mistillid til deres medborgere, en mistillid de lufter ved enhver lejlighed, og som afslører dem som antidemokrater og taburetklæbere“ (Morgens Krustrup, „Frontalt“, *Ekstra Bladet*, 14. august 2000, p. 14). „Den herskende poli-

tiske klasse er gennemsyret af mistillid til sine sande arbejdsgivere: det danske folk.“ [...] „I et politisk system, der præges af mistillid til vælgerne dømmekraft, er der kun én udvej: at vælgerne sætter tingene på plads“ (Steen Ove Gade, „Mistillid til folket“, *Ekstra Bladet*, 30. april 2000, p. 14).

En modsætning mellem folk og politiske ledere beskrives også med hensyn til brugen af folkeafstemninger om EU. Både den daværende fødevarerministers udtalelser om at et negativt udfald af folkeafstemningen om den fælles mønt ville blive fulgt af en ny folkeafstemning, og den daværende økonomiministers advarsler om misbrug af folkeafstemningsinstituttet udlægges som politikernes manglende respekt for almindelige vælgere: „De senere dage har vist klare eksempler, for eksempel en økonomiminister, der anklager nej-sigerne for at ville misbruge folkeafstemningsinstituttet [...] Hendes kollega, fødevarerminister Ritt Bjerregaard, efterlader ingen tvivl om, at bliver det ikke et ja 28. september, så kommer der en ny folkeafstemning. Altså et forløb, der vil minde om 1992, hvor danskerne afviste Maastricht-traktaten, og som så året efter blev lodset igennem ved snu sejls mellem de fire farlige skær, ikke mindst ØMU'en“ (Steen Ove Gade, „Mistillid til folket“, *Ekstra Bladet*, 30. april 2000, p. 14). „Et yderligere eksempel på den socialdemokratiske respekt for den menige vælger „på gulvet“ gav Ritt Bjerregaard os for nylig: Hun udtalte på et møde, at hvis det bliver et nej den 28. september, kunne hun love vælgerne, at så bliver der en afstemning til! Det er den gamle model fra 1992, hvor folket var uartig (eller dumt) og stemte forkert, hvorfor de ansvarlige politikere naturligvis måtte annullere folkets Nej til Maastricht-traktaten og ved hjælp af fire undtagelser lokkede vælgerne til at stemme ja i 1993. Længe leve det selektive demokrati!“ (Kai Lemberg, „Frontalt: Enevoldskongerne“, *Ekstra Bladet*, 14. juni 2000, p. 23).

Et element i karakteristikken af kløften mellem befolkning og politikere er beskrivelsen af politiske partier som udemokratiske og ude af kontakt med normale vælgere: „Resultatet af [*Nyhedsbrevet Mandag Morgen's* undersøgelse] er, at nej-siden sidder tungt på debatten [...]. Men skulle det virkelig være sådan, at nej-siden dominerer, er det kun glædeligt. Den dominerer ikke de politiske partier hvor det repræsentative demokrati har trange kår, f.eks. i Socialdemokratiet hvor de seneste meningsmålinger viser at 31 pct. blandt socialdemokratiske vælgere er imod euroen. På partiets ekstraordinære kongres var der jubelstemning og næsten enstemmig opslutning til et ja“ (*Ekstra Bladet*, „Debatten om debatten“, 20. juni 2000, p. 2). „I fordums dage var politikerne sjældent i tvivl om, hvad danskerne mente. Man levede

med dem og iblandt dem. Der var lange pauser i lovgivningsarbejdet, og politikerne kom naturligt ud til folk. I dag 'sælger' man budskaber, der sjældent er vokset ud af den offentlige debat og den demokratiske proces. Man forstår ikke at danskerne er anti-autoritære og ikke ønsker at blive påduttet meninger, de ikke deler" (Steen Ove Gade, „Mistillid til folket“, *Ekstra Bladet*, 30. april 2000, p. 14).

Partileders forsøg på at overtale vælgere og partimedlemmer opfattes i denne forbindelse som noget udemokratisk: „Vi er vidne til den samme ensretning i de såkaldte debatmøder, som Nyrup og Henrik Dam Kristensen holder rundt om i hele landet, i partiforeninger og på arbejdspladser. Der er nemlig adgang forbudt for modstandere af dansk indlemmelse i euroland som indledere og som dem, der svarer på spørgsmål. Demokratiet er til for dem med de rigtige, statsautoriserede meninger. Dens slags møder er netop ikke debatmøder, de er Halleluja-møder“ (Kai Lemberg, „Frontalt: Enevoldskongerne“, *Ekstra Bladet*, 14. juni 2000, p. 23. Jf. også *Ekstra Bladet*, „Kreml i Odense“, 1. maj 2000, p. 2).

Forestillinger om en eksisterende kløft mellem befolkning og politikere og om et ideal om en enhed mellem folk og politikere genfindes i en anden konstellation, nemlig hvor politiske standpunkter forsvares med den begrundelse at de er udtryk for respekt for vælgernes holdninger. „[Vi formulerede] det, som vi kaldte det nationale kompromis, som var et forsøg på at slå bro over den modsætning, der dengang som nu, delte de danske vælgere. Det er stadig vores holdning at de bekymringer, halvdelen af danskerne har, skal tages alvorligt“ (Holger K. Nielsen, „Statsministerens politiske døvhed“, *Jyllands-Posten*, 9. juni 2000, p. 9). „Også Kristeligt Folkepartis leder, Jann Sjursen, understreger kraftigt, at partiets nej til euroen ikke er et nationalistisk nej, men er et udtryk for, at mange borgerlige vælgere frygter Europas Forenede Stater“ (Sune Bové, Ulla Østergård, Jette Elbæk Maressa og Torben Brenner, „Landsmøder: Nej, nej og atter nej“, *Jyllands-Posten*, 21. maj 2000, p. 4. Jf. også citatet ovenfor fra Steen Ove Gade, „Mistillid til folket“, *Ekstra Bladet*, 30. april 2000, p. 14). En parallel argumentationslinie hævder at demokrati, fremstillet som en følelsesmæssigt og erfaringsmæssigt funderet social solidaritet, må udvikle sig i folket uden at være påvirket af ledere: „En statsdannelse bygget på demokrati må vokse frem i en langvarig historisk proces, som alene kan udvikle den fællesskabsfølelse og erfaringsbaserede tillid der er nødvendig for dens eksistens. Den lader sig ikke kommandere frem [...] Bygges der på omdirigering af bevidstheden, bygges der på sand“ (Niels Thomsen, „Det europæiske isbjerg“, *Berlingske Tidende*, 23. juni 2000).

Flere af disse beskrivelser har et udgangspunkt i politikeres perspektiv, og de indeholder ikke alle den samme karakteristik af relationen mellem befolkning og politikere som en relation af mistro. Alligevel er det et træk ved disse præsentationer, at de peger på en norm for politiske ledere om direkte at afspejle en folkevilje. Det er denne underliggende viden om en ideal enhed mellem folket og dets repræsentanter, som udelukker muligheden for politisk ledelse, der forener både udsagn som karakteriserer forholdet som en kløft af gensidig mistro og de som ikke gør det.

EU præsenteres i denne gruppering af udsagn som et udemokratisk fænomen, nemlig som „pampernes paradis og ikke den almindelige mands“, og som uden for kontrol „når man ser EU rulle frem som en damptromle“ (Morgens Krustrup, „Frontalt“, *Ekstra Bladet*, 14. august 2000, p. 14). Der fremstilles i sammenhæng hermed en enhed mellem en dansk politisk elite og EU, hvor denne enhed står i et modsætningsforhold til „os“ og til almindelige vælgere. For eksempel: „Hvad er det dog, der er ved at ske med vores gamle Socialdemokrati? Det er ikke det parti vi kendte under Ankers ledelse. Det er i stadig stigende grad danske EU-teknokraters nyliberalistiske parti [...]“ (Kai Lemberg, „Frontalt: Enevoldskongerne“, *Ekstra Bladet*, 14. juni 2000, p. 23).

Den underliggende forestilling om et ideal om demokrati, som konstrueres i disse tekster, er på denne baggrund en forestilling om en enhed, om et fravær af en kløft mellem folk og valgte ledere, og om en direkte overensstemmelse mellem befolkningens meninger og holdninger på den ene side og politiske partiers og ledes positioner på den anden. Politisk lederskab er derfor fraværende i denne forestilling om det ideale demokrati: Politikere har ingen privilegeret ret til at definere positioner eller til at søge at overtale det, som fremstilles som folket eller befolkningen, om fordelene ved disse positioner. På samme tid underforstås det at forhold mellem mennesker „af folket“ i dette ideal er præget af tiltro og tillid mellem almindelige borgere.

KONTROL, STYRING OG BESLUTNINGSEFFEKTIVITET

I den politiske teori opereres der ofte med en modsætning mellem demokrati og effektivitet – det argumenteres at der nødvendigvis må foretages en afvejning af demokrati, for eksempel forstået som borgernes direkte deltagelse i politiske beslutningsprocesser, og det politiske systems evne til at træffe beslutninger. I den danske debat om euroen finder vi en opfattelse af

demokrati hvor denne modsætning er fraværende: I denne specifikke forestilling sættes demokrati lig med effektivitet i stedet for at være effektivitetens modsætning. Demokrati som beslutningseffektivitet beskrives som resultatet hvor politiske beslutninger effektivt kan betyde en forskel eller forårsage en forandring. Derimod beskrives den modsatte situation som udemokratisk. Det er en situation hvor politiske repræsentanter nok kan tage beslutninger, men uden reel effekt, eller hvor repræsentanterne passivt må tilpasse sig forandrede omstændigheder.

Adskillige tekster gengiver denne opfattelse, oftest i sammenhæng med en argumentation for indførelsen af den fælles mønt i Danmark. I flere eksempler inddrages Norge her som sammenligningsgrundlag: „Men det er en kendsgerning at euroen eksisterer og derfor har vi mest mulighed for at regulere en udvikling som vi under alle omstændigheder følger [hvis vi vælger at deltage, jhh]. Tag for eksempel Norge. De har et enormt demokratisk underskud fordi de står udenfor, men alligevel gennemfører alt som EU vedtager“ (Ole Sønnichsen, „Euro-afstemning: Til kamp for demokratiet“, *Jyllands-Posten*, 10. august 2000). Og: „Drude Dahlerup [ledende figur i Junibevægelsen, jhh] vil have et land at være verdensborger i. Landet først. Jeg går ud fra at det gerne skulle være selvstændigt. Hvad er mest et land, Norge eller Danmark? Norge, der via en sær-aftale er nødt til blindt at følge EU-regler uden at have et kuk at sige? Eller Danmark der har indflydelse, kan sige ja og nej, søge ændringer og kompromiser. [...] Demokrati er godt, så længe det passer til verdensborgerens forestilling“ (Helle Thorning-Schmidt, „EU: Hvad vil venstrefløjens ’verdensborgere’?“, *Politiken*, 30. juni 2000, Kultur og Debat side 5. Se også Lars Olsen, „Opbrud: Ja-sidens svære sommer“, *Aktuelt*, 28. juni 2000, p. 6).

Et tredje eksempel: „Hvis vi holder os uden for den fortsatte unionsudvikling risikerer vi at demokratiet langsomt undergraves. [...] Internationaliseringen udhuler staternes beslutningsevne; og hvad sker der ikke hvis vælgerne – som følge heraf – i stigende grad oplever at deres nationale politikere hverken vil eller kan holde hvad de lover?“ (Hans Branner, „Selvstændighed må omdefineres“, *Politiken*, 9. august 2000, Kultur og Debat, p. 3. En lignende struktur findes i Peter Wivel, „Om at gå til messe“, *Berlingske Tidende* 21. maj 2000.) I en fjerde tekst beskrives demokrati som muligheden for kontrol ligesom demokratisk kontrol defineres i modsætning til teknokratisk kontrol: „Det er værd at notere at vores danske demokrati i høj grad påvirkes af en globaliseringsproces som vi ikke er i stand til at kontrollere. [...] ØMU’en kan i denne sammenhæng ses som et bolværk imod glo-

baliseringsprocessens uønskede økonomiske effekter, men et bolværk der p.t. er teknokratisk og ikke demokratisk“.⁶

Tydeligvis fremstilles demokrati som beslutningseffektivitet ofte inden for en nationalstatslig referenceramme, nemlig som genvindingen af *national* selvstændighed (hvilket også illustreres i flere af citaterne ovenfor). Et yderligere eksempel illustrerer dette: „Hvad har nu alt dette med selvstændighed at gøre? Det man kan sige er at det er den økonomiske og teknologiske udvikling snarere end EU der har undergravet denne selvstændighed. Det er ved at styrke EU og ikke ved at svække EU at vi kan genvinde noget af den tabte selvstændighed. For gennem EU kan vi i fællesskab søge at tackle nogle af de store problemer som landene hver for sig må gi' op over for“.⁷

På den anden side er den nationalstatslige referenceramme ikke den eneste ramme inden for hvilken man finder en opfattelse af demokrati som kontrol og beslutningseffektivitet. Nogle tekster henviser udtrykkeligt til et europæisk demokrati: „Valget er mellem at have et europæisk demokrati til at styre markedet, eller om vi bare vi skal have et frit marked“ (Elisabeth Svane, „Et nej er ingen katastrofe“, *Ekstra Bladet*, 24. juli 2000, p. 16). „I princippet rummer ØMUen på en og samme tid mulighederne for en indskrænkning af demokratiets udfoldelse og mulighederne for en udvidelse af den demokratiske kontrol over den økonomiske politik fra det nationale til det europæiske felt“.⁸ Europæisk demokratisk selvbestemmelse er kernen i denne specifikke udgave af demokrati hvilket også fremgår af citatet her: „Men ikke desto mindre er den helt nøgterne virkelighed [...] at det eneste tænkelige mod-svar på globaliseringens udfordring af vores demokratiske selvbestemmelse er at slå kræfterne sammen“. En tvetydighed er dog til stede i denne sidste tekst: I samme åndedrag som „vores demokratiske selvbestemmelse“ præsenteres som „at slå kræfterne sammen“ i EU, altså som et europæisk demokrati, peges der på nødvendigheden af en specifik dansk indflydelse: „[E]t nej løser ingen af samarbejdets problemer, men anbringer tværtimod Danmark i en situation uden for indflydelse – ikke alene på egne anliggender, men også på Europas udvikling“ (Pernille Blach Hansen, „EU: Tag Europa tilbage!“, *Politiken*, 29. juli 2000, Kultur og Debat, p. 10). Den nationale og den europæiske referenceramme står side om side.

Fremstillingen af demokrati som muligheden for kontrol, styring og effektive beslutninger involverer andre underliggende elementer af opfattelser af demokrati. Opfattelsen af demokrati som kontrol hviler således i en bestemt forstand på en elitær forståelse eftersom den givne og selvindlysende forståelse af demokrati er som *repræsentanters*, ofte ministres, mulighe-

der for at påvirke beslutninger med vidtrækkende konsekvenser. Dette er en forestilling som formuleres udtrykkeligt i nogle tekster (*Ritzaus Bureau*, „Knald eller fald for dansk EU-politik“, 10. marts 2000). Ligeledes er det en del af en elitær opfattelse af demokrati at relationen mellem folk og repræsentanter ikke problematiseres – der beskrives eller underforstås ikke nogen kløft mellem „folket“ og „politikere“. Tværtimod, hvis en „vi“-kategori er indeholdt i beskrivelserne så består dette „vi“ af en underforstået enhed mellem et folk og „dets“ politiske repræsentanter. Ikke i form af et underforstået ideal om et demokrati, som det var tilfældet i opfattelsen af demokrati som „folkets styre“. Men som et oftest underforstået karaktertræk ved det *eksisterende* demokrati. „Vi“ er ikke folket som konfronterer „politikerne“. I stedet er „vi“ også „vore politikere“ og „vore repræsentanter“, en national – og i nogle få tilfælde europæisk – enhed, en nærhed mellem folk og repræsentanter som antager at der aktuelt findes et sammenfald mellem „folket“, dets ønsker og krav og „deres“ repræsentanter.

I overensstemmelse hermed er der bestemte alternative udlægninger af demokrati som ikke får plads inden for denne opfattelse. Forestillinger om demokrati som deltagelse spiller ingen rolle – og det må nødvendigvis være sådan: En forestilling om demokrati som folkets deltagelse står i modsætning til en forestilling ifølge hvilken „folket“ er indeholdt i „dets repræsentanter“, hvor der er en underforstået enhed mellem repræsentanter og folk. For det følger med forestillingen om „folkelig deltagelse“ at der er en forskel og ikke en enhed mellem „folket“ på den ene side og „repræsentanter“ eller „politikere“ på den anden side („folket“ kan eller kan ikke deltage i politik).

ÉT HARMONISK FOLK

Danmark består af ét homogent, solidarisk folk og demokrati kræver ét homogent, solidarisk folk. Dette er to udsagn man finder hyppigt i debatten forud for folkeafstemningen i september 2000, både som udtrykkelige italesættelser og – oftere – som underforståede opfattelser som kommer til udtryk i en kritik af den Europæiske Union.⁹ Begge udsagn finder vi i det følgende citat: „I bedste fald har vi så [...] 70 dage til at debattere de vigtigste spørgsmål om hvordan man sikrer demokrati i en union af flere hundrede millioner mennesker med forskellige sprog og kulturer og i den forbindelse Danmarks eventuelle overlevelse som selvstændig nation“ (Nils Enrum, „Overvejelser om demokrati og politik“, *Information*, 28. juli 2000, p. 13). Her underforstås det at demokrati forudsætter ét sprog og én kultur. På sam-

me tid indebærer formuleringen af spørgsmålet om demokratiets sikring som et spørgsmål om Danmarks overlevelse at Danmark og Danmarks demokrati hviler på præcist to bærende søjler: ét sprog og én kultur.

Vigtigheden for demokrati af ét sprog understreges udtrykkeligt i andre beskrivelser hvorved der skabes en opfattelse af Danmark som et fællesskab bestående af en politisk offentlighed med ét sprog. „Den alvorligste indvending imod en samlet europæisk stat er dog at den ikke bliver reelt demokratisk. Et demokrati består af andet og mere end et parlament og en regering. Demokratiet kan ikke fungere uden en offentlig politisk diskussion og en sådan kan ganske simpelt ikke finde sted når der tales 11 forskellige sprog i EU. Det er jo ikke kun parlamentarikere der skal kunne tale sammen; det er også Maren i kæret, Paavo ved søen, Kostas på øen og José fra havet. Det er diskussionen imellem dem der er grundlaget for demokratiet. Og denne diskussion kommer ikke i stand for vi får afskaffet nationalsprogene og alle lært at tale fransk“ (Ole Togeby, „Førstefødselsretten for en ret linser!“ , *Jyllands-Posten*, 28. juli 2000, p. 7).

I en anden tekst præsenteres en demokratisk føderation som en smuk men umulig vision, netop fordi kravet om „ét folk“ ikke kan opfyldes i EU: „Der er to løsninger på [det] demokratiske underskud. Den ene vej er senest skitseret af den tyske udenrigsminister Joschka Fischer der ønsker en demokratisk føderation. Den forudsætter efter min mening et EU-folk som ikke findes. Det er en smuk vision, men den er umulig at realisere med de mennesker der findes i år 2000“ (Jens-Peter Bonde, „ØMU-nej giver øget vægt i EU“, *Politiken*, 31. juli 2000, Kultur og Debat, p. 3).

I nogle tekster relateres kravet om eksistensen af ét folk, hvis demokratiet skal fungere, udtrykkeligt til forestillinger om solidaritet og legitimitet. „[E]t velfungerende demokrati kræver som regel eksistensen af et folk der oplever og kan udtrykke en vis indbyrdes samhørighed. Uden et folk savnes den solidaritet der skal til for at acceptere fælles beslutninger; og uden et folk savnes den politiske offentlighed hvor meningsudvekslinger kan finde sted. Inden for EU er betingelsen om et folk ikke opfyldt – og derfor vil demokratiet altid blive halvt, lyder argumentet“ (Hans Branner, „Selvstændighed må omdefineres“, *Politiken*, 9. august 2000, Kultur og Debat, p. 3).

I det følgende citat etableres der en ækvivalenskæde mellem „danskhed“, „sprog“, „kultur“, „demokrati“ og „vores velfærdspolitik“: „Danskheden skal ikke hænges op på nogle symboler som kronen eller flaget. Men der er nogle ting som definerer den og det er for eksempel sproget, kulturen, demokratiet og den måde vi har indrettet vores velfærdspolitik på“

(Michael Seidelin, „Radikal uenighed om euroen“, *Politiken*, 22. april 2000, p. 6). Som en konsekvens defineres den underforståede kategori „ikke-dansk“ eller „u-dansk“ som indeholdende modsætningen til både „demokrati“ og „velfærdspolitik“. På samme tid underforstås der en homogenitet med hensyn til sprog og kultur. Dette ses i brugen af bestemte former: sproget, kulturen.

To tekster indeholder ideen om et europæisk demokrati eller den Europæiske Union som „kunstig“ hvorved dansk demokrati underforstås at være „naturligt“. Samtidig baseres denne opfattelse af „naturligt demokrati“ sammen med ét sprog på forestillingen om et fællesskab af kultur, en „fælles folkelighed“. Det første citat: „Jeg har en helt grundlæggende opfattelse af at demokrati – som vi forstår det i Danmark – ikke kan udvikles på nuværende tidspunkt i EU. Det vil altid blive en eller anden afart, en kunstig form for demokrati, for demokrati som vi kender det kræver en fælles folkelighed, at man kan diskutere på et sprog som folk forstår. Det kan ikke nytte at du for at begå dig der hvor tingene bliver besluttet skal kunne en masse fremmed-sprog“ (Torben Krogh, „Interview: Kristian Thulesen Dahl“, *Politiken*, 2. juli 2000, PS, p. 9).¹⁰ Og det andet: „[V]isse ting fungerer bedst i små enheder. Et ja til euroen vil ikke gøre det nemmere for os at være internationale eller give svar på internationale udfordringer. For det europæiske projekt er i sin nuværende form et kunstigt projekt som er opstået ovenfra, mens en national identitet eller en europæisk må komme nedefra som vores netop er formet af folkekirken, vores grundlov og vores demokrati“ (Michael Seidelin, „Radikal uenighed om euroen“, *Politiken*, 22. april 2000, p. 6).

Én tekst præsenterer en forestilling om ét homogent folk på en selvbevidst, refleksiv måde. Selv om denne forestilling præsenteres som diskutabel, trækker teksten på og genskaber en given viden om et dansk fællesskab af en bestemt homogen og harmonisk karakter: „Den tidligere britiske ambassadør i Danmark, James Mellon, skrev i sin bog 'Og gamle Danmark' at forudsætningen for at den danske velfærdsstat fungerer er at danskerne ligner hinanden, at de er en stamme som ashantierne i Vestafrika. Det er formodentlig en kende overdrevet, faktisk fungerer velfærdsstater efterhånden også i mange andre lande i Europa hvor befolkningen er mere forskellig og uenig end her. Men James Mellon har ret i at vi selv opfatter denne ensartethed som forudsætningen for den særlige danske variant af demokrati og nation, hvor man ikke argumenterer med hjernen men med hjertet“ (Uffe Østergård, „Debat: Eurofølelser: Jeg føler ingenting“, *Politiken*, 29. juli 2000, Kultur og Debat, p. 11).

Hvad er den underforståede relation mellem kategorierne „folket“ og „politiske repræsentanter“ i denne udgave af demokrati? Teksterne konstruerer en forestilling om ét homogent folk, solidarisk som en „vi“-kategori, nemlig som et karakteristika ved det eksisterende danske samfund. Den mest fremtrædende „de“-kategori som underforstås i konstruktionen af forestillingen om ét homogent folk er EU's samlede befolkning som den kategori overfor hvilken forestillingen om „folket“ defineres: Den mangesprogede, multikulturelle og forskelligartede „enhed“ som mangler en fælles politisk offentlighed og solidariske følelser. I overensstemmelse hermed bringes forestillingen om ét homogent, solidarisk folk oftest i anvendelse i forbindelse med et forsvar for „vores“ folkestyre eller „vores“ demokrati hvorved der igen underforstås en enhed mellem folket og dets repræsentanter.¹¹

LIDENHED OG NÆRHED

Et antal tekster indeholder udsagn som peger på en forståelse af demokrati som lidenhed og nærhed, forstået som en kort „distance“ fra borgere til repræsentanter.¹² I de fleste tekster forbindes denne forestilling om demokrati som lidenhed udtrykkeligt med en forestilling om demokrati som et harmonisk fællesskab bestående af ét folk. I et senere udsnit af en af de tekster som er citeret i foregående afsnit, finder vi for eksempel de følgende udsagn: „[I]nternationalt samarbejde er hovedsagelig elitens værk. Det er også derfor man skal være meget varsom med at give magt fra nationalstaterne hvor demokratiet råder og ofte er meget velfungerende. I små lande er der harmoni i befolkningen, en fælles forståelse af hvad der er rigtigt og forkert. Og så er der de store samfund hvor det ofte er meget svært at finde en fælles forståelse om noget som helst, samfund der er splittede og arbejder i alle mulige retninger. Der har vi altså noget unikt i Danmark som man også har i en række andre små stater, som vi skal passe på ikke at miste i et stadigt mere integreret Europa“ (Torben Krogh, „Interview: Kristian Thulesen Dahl“, *Politiken*, 2. juli 2000, PS, p. 9). Andetsteds i samme tekst er det nærheden som fremhæves som et afgørende element i demokrati: „Den menige dansker mister indsigt i hvad der foregår og mister mulighed for at deltage i demokratiet når man flytter beslutningerne væk“.¹³

I en anden tekst, som også har været citeret tidligere, præsenteres demokrati som lidenhed på samme vis i direkte forbindelse med fællesskab, konkret „en fællesskabsfølelse“: „EU er for stort, vi mangler en europæisk

offentlighed, et europæisk partiapparat, interesseorganisationer etc. Der er ingen oplagte løsninger på dette problem; mere magt til Europaparlamentet ser ikke ud til at være nogen farbar vej da der netop mangler en europæisk fællesskabsfølelse“ (Søren Dosenrode, „Danmark og ØMU: Politiske betragtninger“, *Jyllands-Posten*, 14. juli 2000, p. 7). En problematisering af distance mellem borgere og politiske beslutningstagere, „Hertil kommer så den berettigede kritik af den lange afstand fra borger til beslutningstager“ (Hans Branner, „Selvstændighed må omdefineres“, *Politiken*, 9. august 2000, Kultur og Debat, p. 3), findes i en tekst og en konkret kontekst som igen hviler på opfattelsen af demokrati som knyttet til eksistensen af ét folk.

Et konfliktforhold mellem størrelse og demokrati underforstås også i de følgende to citater samtidig med at vi finder en underliggende forestilling om national homogenitet begge steder. Størrelse problematiseres med henvisning til forskelle mellem lande i det første citat. I det andet citat finder vi først en problematisering af størrelse i forhold til demokrati og senere en underliggende opfattelse af nationalstatslig homogenitet.

Det første citat: „Det er en lykke at gamle fjender nu er bundet sammen økonomisk, handelsmæssigt og politisk, så de vanskeligt igen kan komme op at slås. Men det kan ikke forpligte os andre til at støtte bestræbelserne på at skabe en europæisk union eller Europas forenede stater hvilket vil betyde mindre demokrati for de enkelte lande. [...] Man må have lov til at mene at forskellene mellem landene i nord og syd, øst og vest er for store til at noget sådant kan blive en succes“ (Erik Brygmann, „Debat: Folkeafstemning: Nej-et skal bruges“, *Politiken*, 6. august 2000, PS p. 7).¹⁴ Det andet: „Nu kan det diskuteres hvor demokratisk EU's organisation er. Men det kan ikke undgås at magten centraliseres, jo flere mennesker og nationer en organisation repræsenterer“. Og senere i teksten: „Vi er i en overgangsfase hvor de enkelte EU-lande langsomt nærmer sig hinanden, kulturelt, socialt osv.“ (Carsten Ploug Olsen, „ØMU: Rester af den elendige socialisme“, *Information*, 31. juli 2000, p. 9). I henvisningen til forskelle mellem lande (i første citat) og den gradvise tilnærmelse mellem de enkelte lande, „kulturelt, socialt osv.“ (i andet citat) gemmer der sig en underforstået opfattelse af homogenitet indenfor det enkelte land – ellers ville en sådan italesættelse ikke give mening: Nogle enheder nærmer sig hinanden eller er forskellige fra hinanden hvorved det netop forudsættes at der er tale om „enheder“. Også i dette tilfælde finder vi altså en direkte forbindelse mellem en forestilling om demokrati og nærhed på den ene side og demokrati som ét homogent folk på den anden side.

Samlet ser det altså ud som om demokrati opfattet som lidenhed og nærhed er et element i en mere omfattende konstruktion hvor begrebet om demokrati på samme tid og i samme forbindelser indholdsudfyldes med en betydning om lidenhed og nærhed og en betydning om ét homogent, solidarisk folk. Dette er tilfældet også selv om denne eksplicitte sammenknytning af mening ikke kan genfindes i alle de undersøgte tekster.¹⁵

DEMOKRATI SOM PARLAMENT

Adskillige tekster fremstiller en forestilling om demokrati som bestemte relationer mellem institutioner. EU kritiseres for ikke at leve op til disse krav til relationer mellem institutioner. På denne måde konstrueres et bestemt ideal om demokrati samtidig med at vi kan afdække en særlig forståelse af det eksisterende danske demokrati.

To citater illustrerer denne opfattelse af demokrati: „I det omfang der bliver flyttet beslutninger fra de nationale politiske systemer til EU-systemet vil konsekvensen blive at det bliver til embedsmænd, måske til ministre, men i meget lille udstrækning under folkelig kontrol. Embedsmænd, ministre og organisationsfolk får magten på bekostning af de nationale parlamenter. Det bliver dårligt for demokratiet. Jeg er bange for at vi får et demokratisk tomrum som bliver udfyldt af teknokrater og bureaukrater“ (Torben Krogh, „Interview: Holger K. Nielsen“, *Politiken*, 30. juli 2000, PS p. 9).¹⁶ Og: „Kernen i demokratiet er at vi kan gå til valg, få et nyt flertal og derefter en ny lov. Denne kerne er ikke til stede i EU. Der er to løsninger på dette ’demokratiske underskud’. Den ene vej er [...] en demokratisk føderation. Den forudsætter efter min mening et EU-folk som ikke findes. [...] Den anden vej er at genskabe demokratiet i de nationale parlamenter, lade dem kontrollere EU-politikken, udveksle gode ideer og samarbejde over grænserne i alle spørgsmål, men begrænse fælles EU-lovgivning til det medlemsstaterne ikke kan styre selv“ (Jens-Peter Bonde, „ØMU-nej giver øget vægt i EU“, *Politiken*, 31. juli 2000, Kultur og Debat, p. 3).¹⁷

Som det fremgår, er kernen i denne opfattelse af demokrati en folkelig kontrol gennem valget af et magtfuldt parlament. Derimod repræsenterer ministre, teknokrater og bureaukrater modsætningen til demokrati. Det fremgår også af de to citater at det danske demokrati underforstås at være karakteriseret ved netop en folkelig kontrol gennem et stærkt parlament, eller i det mindste at have udvist disse karaktertræk på et tidligere tidspunkt: „vi får et demokratisk tomrum“, konsekvensen af at flytte beslutninger til

EU vil blive at flytte beslutninger *fra* folkelig kontrol til det modsatte; og i det andet citat: demokratiet *genskabes* når nationale parlamenter får muligheden for at kontrollere EU-politikken.¹⁸

De fleste konstruktioner af demokrati som en bestemt relation mellem institutioner findes i forbindelse med en kritik af EU, men dette er ikke altid tilfældet. Det fremgår f.eks. af det følgende tekstudsnit: „I Danmark har vi selv nedsat et folketingsudvalg som får forelagt stort set alle principielle sager inden en minister drager til møde i EU’s ministerråd – en demokratisk kontrol som andre lande misunder os“ (P. Schade-Poulsen, „Eksplodiv cocktail blandet i eurodebatten“, *Jyllands-Posten*, 6. juli 2000, p. 9). Den version af demokrati som fremstilles her er demokrati som et stærkt parlaments kontrol, men dette demokrati er ikke defineret i modsætning til karakteristika ved EU.

En lignende opfattelse af demokrati som et stærkt parlament og Danmark som et stærkt demokrati i denne betydning etableres i en anden forbindelse, nemlig i en kritik af de tilbagevendende danske folkeafstemninger om EU. Disse folkeafstemninger beskrives som et fænomen der potentielt underminerer det parlamentariske demokrati. Herved underforstås det at demokrati er lig med et stærkt parlament og er i modsætning til befolkningers direkte involvering i konkrete beslutninger: „Alle mener [...] at vort politiske system med parlamentarisk demokrati er det der passer danskerne bedst [...]. Så derfor ville det være forkert, for ikke at sige landsskadeligt, at vise den mistillid til det som et nej er udtryk for. [...] Hvis de danske vælgere ved en folkeafstemning, der foregiver at dreje sig om så uhyre komplicerede forhold som deltagelse i en økonomisk og monetær union, siger at det vil de ikke være med til, så er det ikke en forkastelse af unionen – for det har de ingen mulighed for at vurdere konkret – men så er det en forkastelse af vort politiske system, det parlamentariske demokrati“ (Erik Holm, „Afsporet“, *Politiken*, 20. maj 2000, Debat, p. 3).¹⁹

Relationerne mellem kategorierne „folk“ og „repræsentanter“ eller „politikere“ er harmoniske i de tekster som på denne måde konstruerer demokrati som et stærkt parlament. Som det var tilfældet med hensyn til opfattelsen af demokrati som ét harmonisk folk, findes der en underforstået enhed mellem folk og repræsentanter. Dette følger af forståelsen af at demokratiet er indlejret i parlamentet. Forestillingen om parlamentarisk demokrati præsenteres som „vores“ system, ikke for eksempel som „deres“ middel til at legitimere de fås styre over de mange.

EN NATIONALISTISK DISKURS

Som det er fremgået af analysen kan der findes forskellige udgaver af demokrati i det undersøgte udsnit af den danske debat om den fælles EU-mønt. Er det muligt at pege på nogle af disse opfattelser som elementer i en sammenhængende diskurs, som et sæt af forbundne udsagn der har status af given, uantastelig viden?²⁰ For at finde svar på dette spørgsmål kan vi fokusere på relationerne mellem de forskellige opfattelser, på deres forenelighed og på de udtrykkelige eller underforståede bånd som kan identificeres imellem de forskellige forestillinger.

Som det er blevet demonstreret er forestillingen om demokrati som ét homogent, harmonisk og solidarisk folk tæt og udtrykkeligt forbundet med en forestilling om demokrati som lidenhed og nærhed. Af denne grund giver det mening at opfatte disse to forestillinger som én sammenhængende struktur af mening, en forestilling der forekommer at have en fremtrædende plads i den danske debat i forbindelse med afstemningen om euroen.

Demokrati som kontrol og beslutningseffektivitet er en forestilling som både er forenelig med og ofte udtrykkeligt forbundet med disse to opfattelser (jf. note 9 ovenfor). Opfattelsen af demokrati som kontrol og beslutningseffektivitet sætter ikke spørgsmålstegn ved en underliggende viden om Danmark som bestående af ét harmonisk, solidarisk folk. Tværtimod hviler opfattelsen ofte på netop en sådan viden. Det er tilfældet hvor indflydelse og beslutningseffektivitet italesættes som generobringen af en national selvstændighed hvorved eksistensen af nationalstaten og nationens enhed forudsættes („Hvad er mest et land: Danmark eller Norge?“),²¹ jf. også Billig (1995). På samme vis er forestillingen om demokrati som kontrol og beslutningseffektivitet knyttet til forestillingen om demokrati som lidenhed og nærhed, nemlig i det omfang demokrati som kontrol og beslutningseffektivitet betyder at „fylde indhold“ på det lille og nære demokrati. Dette er igen tilfældet hvor muligheden for kontrol er en mulighed for en national kontrol hvilket som nævnt ofte, men dog ikke altid, er tilfældet.

Med hensyn til forestillingen om demokrati som det stærke parlament præsenteres også denne forestilling ofte i udtrykkelig sammenhæng med en forståelse af demokrati som ét homogent folk.²² Selv hvor dette ikke er tilfældet er der en underforstået forbindelse mellem „demokrati som parlament“ og „demokrati som folk“. For i den danske euro-debat er „demokrati som parlament“ en opfattelse som er bundet til én bestemt kontekst, nemlig den danske nationalstats kontekst. Vidnesbyrdet om dette er det totale fravær af argumenter for en styrket parlamentarisme på europæisk plan: Kri-

tik af EU for ikke at være demokratisk i betydningen ikke have et stærkt parlament anvendes aldrig til støtte for reformer af EU men altid til støtte for at holde afstand mellem den danske stat, hvor det stærke parlament underforstås at eksistere, og EU, konkret: at afvise introduktionen af den fælles mønt i Danmark.

Som vi har set det omfatter opfattelsen af demokrati som et direkte „folkets styre“ en forestilling om en dyb kløft mellem henholdsvis kategorierne om „folket“ og „politikere“. Folkets „vi“-kategori står i et modsætningsforhold til politikernes „de“-kategori. Denne forestilling om en kløft kunne umiddelbart synes at ligge i konflikt med en forestilling om ét homogent folk. Vi skal imidlertid ikke overse det forhold at eksistensen af „folket“ som en homogen enhed bestemt både forudsættes og genskabes i denne opfattelse: Udelukkelsen af kategorien „den politiske elite“ fra „folket“ tjener til at konstruere præcis en forestilling om ét homogent folk, jf. for eksempel udsagnet „Vi er blevet truet med renteforhøjelser og arbejdsløshed. Og vi har fået at vide at vi alle sammen er en flok egoistiske nationalromantikere. Men lige meget har det hjulpet. Danskerne siger stadig nej til euroen“ (*Eks-tra Bladet*, „EU løgnen“, 3. juli 2000, ledende artikel, 1. sektion p. 2).²³ Her fremgår det at „danskerne“ udgør en enkelt, samlet gruppe, forenet i afvisningen af elitens trusler og vredesudbrud. Det til trods for at der er utallige alternative muligheder for at fokusere forskelle og opdelinger imellem danskere.²⁴ Dertil kommer så at opfattelsen af demokrati som „folkets styre“ i kraft af konstruktionen af modsætningsforholdet mellem „folket“ og „eliten“ underforstår et ideal om demokrati hvor der er en altomfattende enhed og harmoni i folket.

Vi kan på denne måde identificere en sammenhængende struktur i den danske euro-debat, en struktur som er organiseret omkring en central forestilling om demokrati som et fællesskab af ét homogent, solidarisk folk. Det som forener de forskellige opfattelser af demokrati, er en viden om homogenitet og solidaritet. Det som forener dem, er også en viden om demokrati som en enhed mellem „vi folket“ og „vore“ politikere. En forskel imellem de specifikke opfattelser er her om denne enhed underforstås at være aktuelt eksisterende, eller i stedet en ideal situation som ikke aktuelt er realiseret. I hver specifik udgave tilføjes forskellige elementer til forestillingen om demokrati, det være sig lidenhed og nærhed, parlamentets styrke, betydningen af beslutningseffektivitet og kontrolmuligheder eller betydningen af at politiske eliter direkte afspejler folkets holdninger. Men alle disse forskellige og ofte forenelige elementer kan siges at angå spørgsmål om hvordan

der kan fyldes det rette indhold på et demokrati bestående af ét homogent folk.

Jeg vil således hævde at der er en kerne af forestillinger i den danske politiske debat som den manifesterer sig i forbindelse med spørgsmålet om EU. Det er en kerne af forestillinger som i det store og hele forbliver uberørte og uantastede og som derved er tæt på at have opnået en status af uantastelig viden. Såvel denne kerne af forestillinger som de opfattelser af demokrati som er forbundne med dem, kan man kalde „etnisk nationalistiske“ i deres orientering (jf. Ham, 2000). For en viden om folkets homogenitet indebærer en viden om fælles forenende træk såsom et fælles sprog og en fælles kultur – træk der tjener som grænsemærker, som definerer essensen af „vi“-gruppen og adskiller den fra „de“-kategorier (Conversi, 1995; Billig, 1995). Andre stemmer kan findes i debatten, men den altovervejende del af den undersøgte danske debat om euroen synes at have fundet sted inden for et givet sæt af strukturer som accepterer en viden om et folks homogenitet og værdien og demokratiets grundlæggende, definitions-mæssige afhængighed af dette ene, homogene folk.²⁵

Uden at jeg på nogen måde vil hævde at denne indsigt kan gøre det ud for en årsagsforklaring (jf. Smith, 1993), kan den dog bidrage til en forståelse af nogle aspekter af udfaldet af folkeafstemningen i september 2000. Så længe de fremherskende opfattelser af demokrati alle hviler på en viden om og forudsætter eksistensen af ét homogent folk som ét organisk fællesskab (Tönnies, 1991), og så længe der ikke findes nogen viden om et europæisk folk, så længe vil „det europæiske“ ligge i konflikt med „det demokratiske“. EU kan aldrig opfattes som demokratisk så længe demokrati forudsætter ét homogent folk og så længe „vi jo alle ved“ at der ikke findes noget homogent, europæisk folk. Også hvor forestillinger som grundlæggende er etnisk nationalistiske dominerer, kan der argumenteres for det ene eller det andet europæiske eller på anden vis grænseoverskridende projekt. Men i så fald altid „for Danmarks skyld“, „for den danske befolknings skyld“, for „dansk indflydelse“ osv. Og argumenterne må så altid understrege at disse projekter ikke vil indebære en trussel for „den danske kultur“, „dansk identitet“, „dansk demokrati“ osv.

Man kan derfor sige at der findes en bestemt „lukning“ af den danske debat om EU. En bestemt viden er fremherskende i debatten og denne viden danner det selvfølgelig og uantastelige udgangspunkt for debatten. Selve dette udgangspunkt, nemlig at der findes ét homogent, solidarisk dansk folk med ét fælles sprog og én fælles kultur, står imidlertid ikke til

debat. Opfattelser og argumenter som ikke tager udgangspunkt i denne forudgivne viden, får derfor heller ingen plads i debatten – de er på forhånd bortdefinerede. Hvis vi opfatter „det demokratiske“ som „det offentlige rum for det omdebatterede“, så står vi altså hermed med en indskrænkning af det demokratiske rum.²⁶

Men er det ikke et *faktum* at det danske folk er ét homogent, solidarisk folk? Det er naturligvis en mulighed at beskrive de mennesker, som befinder sig på det territorium vi kalder Danmark, som sådan. Men kun én mulighed blandt mange andre. For hvad er det dybest set som tillader os at tale om mere end 5 millioner forskellige mennesker og deres mangfoldige sub-kulturer og livsstile som ét homogent hele? Hvorfor bortdefineres de utallige forskelle og uligheder som i stedet kunne fremhæves? Forestillingen om én dansk kultur kan vi konfrontere med en anden udlægning: At der findes utallige „kulturer“ inden for det vi kalder Danmark, for der er ikke nogen forenende kultur som forbinder BZ'eren på Nørrebro med det indremissionske forsamlingshus i Thyborøn. Og der er langt flere forskelle mellem dem vi kalder „danske“ end mellem „danske“ som gruppe og „svenske“ som gruppe (jf. Bech Dyrberg, 1997: 118-123). Har IT-chefen i virksomheden i Roskilde ikke langt flere træk til fælles med sin kollega i Lund end med specialarbejderen på filetfabrikken i Hvide Sande?

Selv forestillingen om det ene sprog viser sig problematisk ved nærmere eftersyn, selv når vi taler om det begrænsede territorium som udgør den danske stat. Udover forekomsten af dialekter (defineret som sådan i forbindelse med skabelsen af nationen (Billig, 1995: 13-36)) kan man i dag også tale om nye subkulturelle sprog. Der findes „slang-sprog“, ofte med et kraftigt islæt af engelsk, som vel knapt er forståelige for ældre generationer fra andre subkulturer.²⁷

Den homogeniserende forestilling om „det danske folk“ har lange rødder (Østergård, 1990; Hansen, 2001) og en kraftig appel. Den omfatter og trækker på en forestilling om fællesskab der rækker ud over det nære og det lokale. Den har haft omfattende håndgribelige effekter i forbindelse med opbygningen og udformningen af den danske nationalstat. Det forestillede fællesskab har derigennem manifesteret sig som en forestilling med mærkbare effekter såsom indretningen af et på bestemte områder veludbygget og omfordelende velfærdsstatsligt system.

Men der er en anden side ved forestillingen om det homogene, solidariske folk. For denne forestilling tildækker ulighed og forskellighed indenfor „folket“. Og den åbner op for en tænkning i „os“-„dem“ kategorier med alle

de konsekvenser dette kan have. Det gælder i forbindelse med alle spørgsmål om relationer mellem mennesker på tværs af nationalstatslige grænser, hvad enten vi så taler om udformningen af politiske institutioner på tværs af grænser (f.eks. EU) eller menneskers bevægelser over disse grænser (f.eks. immigration og flygtninge). „Dem-tænkning“ skaber i begge tilfælde rige muligheder for konflikt og for udgrænsning og forskelsbehandling af de eller det som ikke er „af folket“.

NOTER

- 1 Med Habermas' egne ord er social magt „de muligheder en aktør har for at gøre sin egen vilje og interesse gældende, selv på trods af andres modstand“ (Habermas, 1996: 175). Han taler ganske vist også om „kommunikativ magt“ men det er i virkeligheden ikke magt men rationalitet, den rationalitet som træder i stedet for magt i kraft af at den er fremkommet gennem tvangfri kommunikation (Haahr, 2000: 27-28).
- 2 I dette perspektiv kan man ikke sige at magt og rationalitet er hinandens modsætninger. Tværtimod kan magt og viden opfattes som to sider af samme sag: At magt producerer viden ligesom viden producerer magt. Eller med lidt andre ord: At der ikke findes magtrelationer som ikke samtidig er forbundet med et bestemt vidensfelt og at dette vidensfelt på én gang forudsætter og genskaber bestemte magtrelationer (Foucault, 1977: 27-28; 1982: 133). I det hele taget bliver det problematisk at tale om rationalitet som en given og éntydig størrelse. I stedet kan man tale om *rationaliteter* som specifikke og historisk fremkomne størrelser, som undersøgelsesobjekter (Foucault, 1982: 249).
- 3 Denne antagelse må umiddelbart forventes at være mest relevant i perioder forud for danske folkeafstemninger om forholdet til EU, sådan som den her studerede. Om EU altid eller kun i nogle tilfælde udgør en betydende „anden“ i danske debatter er imidlertid ikke afgørende: I det omfang EU ikke har status som „en betydende anden“ i debatten indebærer det blot at vi ikke kan gøre brug af bestemte metoder til at afdække underliggende opfattelser af demokrati.
- 4 Den følgende analyse af et udsnit af den danske debat om euroen er baseret på de artikler som genereredes af søgninger i to databaser, dækkende perioden 13. april til og med 14. august 2000: 1) Polinfos eurodatabase på søgeordene „folkestyre“ og „demokrati“. Eurodatabasen indeholder alle artikler, som omhandler spørgsmål om euroen i dagbladene *Politiken*, *Information*, *Ekstra Bladet*, *Aktuelt* og *Jyllands-Posten* samt nyhedsbu-

reauet *Ritzaus Bureau*. 2) Databasen avisdata.dk på søgeordene „folkestyre“ og „demokrati“ i sammenhæng med „ØMU“, „EURO“ eller „EU“. Avisdata.dk indeholder alle artikler samt læserbreve fra dagbladene *Berlingske Tidende* og *BT* samt *Weekendavisen*. Alle betydende dagblade på nær *Børsen* er således medtaget. For at sikre et homogent datagrundlag medtages læserbreve ikke i analysen. Desuden har jeg frasorteret de artikler i søgeresultatet som viste sig ikke at tematisere demokrati i Danmark eller i forbindelse med Danmarks forhold til EU men f.eks. i Østrig eller Central- og Østeuropa. Disse artikler befinder sig tematisk uden for det udsnit af den offentlige debat, som skal undersøges, nemlig debatten om indførelsen af en fælles EU-mønt i Danmark. Søgningerne genererede de i alt 90 artikler som udgør artiklens datagrundlag. At jeg i analysen hævder at kunne identificere fem separate demokratiopfattelser betyder ikke at alle udsagn fra disse artikler nødvendigvis kan placeres i én af de fem kategorier.

- 5 Søren Dosenrode, „Danmark og ØMU: Politiske betragtninger“, *Jyllands-Posten*, 14. juli 2000. Modstillingen mellem demokrati og teknokrati forekommer i adskillige andre tekster, for eksempel i Torben Krogh, „Interview: Holger K. Nielsen“, *Politiken*, 30. juli 2000, PS, p. 9, her dog ikke i forbindelse med en opfattelse af demokrati som kontrol.
- 6 Hans Branner, „Selvstændighed må omdefineres“, *Politiken*, 9. august 2000, Kultur og Debat, p. 3. Citatet fremkommer i en kontekst, hvor demokrati fremstilles som muligheden for effektive beslutninger: „Som udviklingen er forløbet i den vestlige verden er demokrati og selvstændighed nærmest blevet synonyme størrelser – eller i hvert fald uadskillelige. Man kan dårligt tale om selvstændighed uden demokrati, for hvem er det der skal administrere selvstændigheden? Og demokratiet kan heller ikke tænkes uden selvstændigheden. Tænk blot på vilkårene under den tyske besættelse.“ Se også *Ritzaus Bureau*, „Knald eller fald for dansk EU-politik“, 10. marts 2000.
- 7 Michael Seidelin, „Rapport giver broget ØMU-billede“, *Politiken*, 13. juli 2000, p. 4. Også J. P. Bøggild, J.-M. Ipsen og J.J. Madsen, „Fælles mønt kræver mere union“, *Berlingske Tidende*, 13. juli 2000.
- 8 Det er en opfattelse som også findes i forbindelse med argumenter som hviler på en forståelse af demokrati som kontrol og beslutningseffektivitet, hvor en lignende enhed konstrueres, jf. Hans Branner, „Selvstændighed må omdefineres“, *Politiken*, 9. august 2000, Kultur og Debat, p. 3.
- 9 Torben Krogh, „Interview: Kristian Thulesen Dahl“, *Politiken*, 2. juli 2000, PS, p. 9. Se også Torben Brenner, „Interview: Kristian Thulesen Dahl“, *Jyllands-Posten*, 25. juni 2000, Indblik, p. 11.
- 10 F.eks. Niels Thomsen, „Det europæiske isbjerg“, *Berlingske Tidende*, 23. juni 2000 og Torben Krogh, „Interview: Kristian Thulesen Dahl“, *Politiken*, 2. juli 2000, PS, p. 9.
- 11 Lidenhed ækvivaleres desuden med overskuelighed i flere tekster, jf. Thomas Bindesbøll Larsen, „Stol ej på ja-siden“, *Aktuelt*, 14. juli 2000, p. 11, og *Ekstra Bladet*, „ØMU og folkestyre“, 13. april 2000, p. 2.
- 12 Et yderligere eksempel findes i Peter Wivel, „Om at gå til messe“, *Berlingske Tidende*, 21. maj 2000.
- 13 I citatet problematiseres størrelse i det omfang det er dette som ligger bag udsagnet om at „mere union betyder mindre demokrati i de enkelte lande“. Andre eller supplerende tolkninger af dette udsagn er mulige.

- 14 F.eks. i Knud Held Hansen, „ØMU: Standpunkt“, *Information*, 25. juli 2000, p. 9, finder vi en opposition mellem størrelse og demokrati men ikke nogen ækvivalens mellem demokrati og det homogene folk. Denne ækvivalens udelukkes på den anden side ikke i teksten.
- 15 Denne opfattelse genfindes i adskillige andre tekster, f.eks. Flemming Gräs, „Elleve habitter og en kjole“, *Politiken*, 25. juli 2000, Kultur og Debat, p. 3; Ole Togeby, Førstefødselsretten for en ret linsel“, *Jyllands-Posten*, 28. juli 2000, p. 7; Connie Hedegaard, „Vi mangler det uomgængelige argument“, *Politiken*, 29. april 2000.
- 16 Se også *Ritzaus Bureau*, „Junibevægelsen imødegår anklager for nationalisme“, 5. juni 2000.
- 17 Jf. også Hans Branner, „Selvstændighed må omdefineres“, *Politiken*, 9. august 2000, Kultur og Debat, p. 3.
- 18 Se også Jørgen Steen Nielsen, „Åh Europa: Et uhyre skrøbeligt projekt“, *Information*, 5. august 2000, p. 10; *Politiken*, „Ny regering“, 21. maj 2000, PS p. 8; Erik Holm, „Afsporet“, *Politiken*, 20. maj 2000; og Connie Hedegaard, „Vi mangler det uomgængelige argument“, *Politiken*, 29. april 2000.
- 19 Begrebet diskurs kan anvendes som betegnelse for et sammenhængende, institutionaliseret eller institutionaliserbart sæt af udsagn som skaber objekter for viden, subjekter, institutioner og handlinger, jf. Schöttler 1997.
- 20 Helle Thorning-Schmidt, „EU: Hvad vil venstrefløjens ’verdensborgere’?“, *Politiken*, 30. juni 2000, Kultur og Debat side 5.
- 21 Jf. Jens-Peter Bonde, „ØMU-nej giver øget vægt i EU“, *Politiken*, 31. juli 2000, Kultur og Debat, p. 3.
- 22 Historisk finder vi et parallelt mønster i forbindelse med fremkomsten af forestillinger om „folket“ i den første halvdel af det 19. århundrede i Danmark: Her blev der ofte sat lighedstegn mellem selvejer-bønder og „folket“ hvorved andre grupper blev udelukket (Knudsen, 1993; Østergård, 1990: 8). På samme måde var fremkomsten af forestillingen om „folket“ i Norge forbundet med eksklusionen af embedsværket (Neumann, 2001).
- 23 Se også Steen Ove Gade, „Mistillid til folket“, *Ekstra Bladet*, 30. april 2000, p. 14, for et lignende eksempel.
- 24 Den tydeligste illustration af dette findes i Michael Seidelin, „Radikal uenighed om euroen“, *Politiken*, 22. april 2000, hvor både argumenter for og imod den fælles valuta udtrykkeligt hviler på viden om et fælles sprog og en fælles kultur.
- 25 Denne konklusion hviler på min forståelse af magt som andet og mere end „fravær af tvang“, som indeholdende de forestillinger vi i debatten tager udgangspunkt i og genskaber som sandhed, viden og rationalitet. Tager vi udgangspunkt i en snævrere opfattelse af magt, jf. Habermas, skal det medgives at en anden tolkning er mulig: At den fremherskende forståelse af det danske folk som ét homogent og solidarisk folk er den fælles forståelse, som er resultatet af åben og lige debat. Jeg har her argumenteret for at en „tvangfri kommunikation“ ikke er det samme som en „magtfri kommunikation“, men derudover tillader pladsen ikke at jeg her går nærmere ind i dette spørgsmål. Principielt er det tvivlsomt om og på hvilket grundlag det overhovedet kan afklares hvilken af disse opfattelser af magt som er mest gyldig eller relevant.
- 26 Måske er „den danske befolkning“ homogen i sammenligning med andre „befolkninger“ hvis man vælger at slå ned andre steder, religion og hudfarve f.eks.? For det første

kan man spørge hvorfor man lige skal slå ned på disse to træk som særligt væsentlige. Hvis man ser på de forhold som anvendes til at trække grænser mellem grupper omfatter de langt flere forhold end netop disse to træk. For det andet er spørgsmålet om man kan beskrive det religiøse tilhørsforhold som et fælles træk når så få er aktive i deres religionsudøvelse og så mange slet ikke angiver at være religiøse. For det tredje kan religion og race jo ikke anvendes til at afgrænse „de danske“ i forhold til f.eks. de svenske, de norske eller de nordtyske.

LIT T E R A T U R

- Ashenden, Samantha (1999). „Questions of Criticism“, pp. 141–165 i Samantha Ashenden & David Owen (eds.). *Foucault Contra Habermas*. London: Sage Publications.
- Billig, Michael (1995). *Banal Nationalism*. London: Sage Publications.
- Bech Dyrberg, Torben (1997). *The Circular Structure of Power. Politics, Identity, Community*. London: Verso.
- Cohen, Joshua (1998). „Democracy and Liberty“, pp. 185–231 i Jon Elster (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Connolly, William E. (1993). *The Terms of Political Discourse*. Oxford: Basil Blackwell, 3. reviderede udgave.
- Conversi, Danielle (1995). „Reassessing Current Theories of Nationalism: Nationalism as Boundary Maintenance and Creation“. *Nationalism and Ethnic Politics*, 1, 1: 73–85.
- Eriksen, Erik Oddvar (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Eriksen, Erik Oddvar (2000). „Deliberative Supranationalism in the EU“, pp. 42–64 i Erik O. Eriksen & John Erik Fossum (eds.). *Democracy in the European Union*. London: Routledge.
- Flyvbjerg, Bent (1991). *Rationalitet og Magt. Det Konkrete Videnskab*, bd. I. København: Akademisk Forlag.
- Foucault, Michel (1977). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. London: Penguin Books.
- Foucault, Michel (1982). „Space, Knowledge, and Power“, interview af Paul Rabinow i Paul Rabinow (ed.) (1984). *The Foucault Reader*. New York: Pantheon.
- Fraser, Nancy (1989). *Unruly Practices*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Haahr, Jens Henrik (2000). *Offentligheden: Fornuftskilde eller magtarena? Om Jürgen Habermas' offentlighedsforståelse og Foucault's kritik*. DJH Rapport.
- Haahr, Jens Henrik (2001). „EU's legitimitetsproblemer. Deliberation og nationale interesser i den europæiske udviklingsproces“. *Politica*, 33, 3: 255–275.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des Kommunikativen Handelns*, vol. I & II. Frankfurt am Main.

- Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Først publiceret i 1992 som *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hall, Stuart (1996). „Who Needs Identity?“, i Stuart Hall & Paul du Gay (eds.). *Questions of Cultural Identity*. London: Sage Publications.
- Ham, Peter Van (2000). *Identity Beyond the State: The Case of the European Union*. København: Copenhagen Peace Research Institute.
- Hansen, Lene (2001). „Sustaining Sovereignty: The Danish Approach to Europe“, i Ole Wæver og Lene Hansen (eds.). *European integration and national identity: the challenge of the Nordic states*. London: Routledge.
- Knudsen, Tim (1993). „Det går nok – et essay om dansk statskultur og eurokratiet“. *Politica*, 3: 269–287.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto (1990). *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- Loftager, Jørn (1999). „Fungerer den politiske offentlighed?“, pp. 13–29 i Jørgen Goul Andersen et al. *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reizels Forlag.
- Neumann, Iver B. (1996). „Self and other in international relations“. *European Journal of International Relations*, 2, 2: 139–17.
- Neumann, Iver B. (2001). *Norge – en kritikk. Begrebsmakt i Europadebatten*. Oslo: Pax.
- Riggins, Stephen Harold (1997). „The Rhetoric of Othering“, pp. 1–30 i Stephen Harold Riggins (ed.). *The Language and Politics of Exclusion. Others in Discourse*. London: SAGE Publications.
- Rokkan, Stein (1966). „Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism“, i Robert A. Dahl (ed.). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Said, Edward (1978). *Orientalism. Western Conceptions of the Orient*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Schöttler, P. (1997). „Wer hat Angst vor dem ‘Linguistic Turn’?“. *Geschichte und Gesellschaft: Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft*, 23: 134–151.
- Smith, Anthony D. (1993). „The Nation: Invented, Imagined, Reconstructed?“, pp. 9–28 i Marjorie Ringrose & Adam J. Lerner. *Reimagining the Nation*. Buckingham: Open University Press.
- Tönnies, Ferdinand (1991). *Gemeinschaft und Gesellschaft: Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Wæver, Ole (1998). „Explaining Europe by decoding discourses“, pp. 100–146 i Anders Wivel (ed.). *Explaining European Integration*. Copenhagen: Political Studies Press.
- Østergård, Uffe (1990). „Peasants and Danes“. Arbejdsrapport. Århus: Center for Kulturforskning ved Aarhus Universitet.

EU ... komplicerer spørgsmålet om borgerskabskategorier ved at etablere rettigheder, der kan overføres mellem stater, og ved at skabe rettingssæt, der binder hele grupper af europæere, ikke til repræsentanter for de stater, de bor i, men til Unionens egne organer (Tilly, 1997: 601).

Den franske international politik forsker Raymond Aron blev for knap 30 år siden bedt som at skrive et essay, hvor han skulle svare på spørgsmålet „Is multinational Citizenship possible?”. Arons svar på henvendelsen var positiv, men han understregede, at han havde svært ved overhovedet at forstå spørgsmålet:

Jeg må indrømme, at jeg har lidt svært ved at forstå spørgsmålet, som også er titlen på mit essay. Hvordan i alverden kan en borger tilhøre mere end én politisk enhed af gangen? (Aron, 1974: 638).

Ifølge Aron er selve ideen om det multinationale medborgerskab en selvmodsigelse, og det gælder i særdeleshed EU eller EF, som det hed dengang: „Selvom EF typisk giver alle medborgere i dets medlemsstater de samme økonomiske og sociale rettigheder, findes der altså ikke „europæiske medborgere”. Der er kun franskmænd, tyskere eller italienere“ (Aron, 1974: 653).

Selvom Arons udtalelse ikke er af nyere dato, virker den påfaldende aktuel i lyset af den fortløbende EU debat både herhjemme og i flere andre europæiske lande. Det skyldes ikke mindst, at Arons afvisning af et europæisk medborgerskab hviler på en velkendt kulturel identitetsfigur.² I Arons optik handler medborgerskab (der findes ikke noget bedre ord for „citizenship“ på dansk), dog også om andet end sproglig og kulturel samhørighed. Det handler også om rettigheder og pligter. Og selvom vi som borgere gennem EF og senere EU har fået en lang række nye fælles rettigheder, så vil det ifølge Aron aldrig få os til at føle samme forpligtelser over for Unionen som

dem, vi har over for nationalstaten. Findes der ikke en gensidighed af rettigheder og pligter, vil der ifølge Aron aldrig kunne etableres et solidt medborgerskab. De pligter, som Aron her tænker på, er dem, der angår den militære værnepligt. Uden pligten (og villigheden) til at gå i krig for sit fædreland vil relationen mellem borgeren og det politiske fællesskab være reduceret til en overfladisk og udvendig affære, fordi borgeren ikke er bundet til staten i et egentligt skæbnefællesskab. I Arons verden er pligten og viljen til at ofre sig for „noget større“ end en selv det kit, der binder borgeren til staten.

Det er åbenlyst, at en sådan definition af medborgerskab vil være ganske umulig at leve op til for et fællesskab som det europæiske. Der findes ikke nogen EU værnepligt, og EU borgeren er ikke på samme symbolloadede måde knyttet til Unionen i et skæbnefællesskab, der omfatter pligten og viljen til at forsvare et fælles fædreland. Skulle det lykkes EU at få udviklet sin forsvarsdimension i de kommende år, vil der stadig være tale om *nationalt* sammensatte styrker og om soldater, som i *nationens* interesse stiller sig til rådighed for en international enhed. EU lever heller ikke op til Arons krav om sproglig og kulturel samhørighed. Ifølge Aron er EF/EUs primære opgave at levere den velfærd, som nationalstaterne i en globaliseret verden ikke længere kan tilbyde sine borgere, men det har, som han ser det, meget lidt med identitet og nationalt skæbnefællesskab at gøre (Aron, 1974: 646).

Hvis kulturel identitet og viljen til at gå i krig for et større fællesskab er det eneste og væsentligste grundlag for politisk tilhørsforhold, vil det naturligt nok være vanskeligt – i hvert fald for de fleste – at forholde sig til et europæisk medborgerskab. Men der er andre indgangsvinkler til medborgerskabsproblematikken end den identitetsmæssige – også når vi taler EU. Det er disse alternative indgangsvinkler, som dette kapitel vil forsøge at indkredse.

En mulighed kunne således være at se lidt nærmere på, hvor de rettigheder, vi som borgere har opnået de seneste 50 år, egentlig stammer fra. Tingene ser nemlig langt fra ud, som de plejer. Teori-historisk har der altid været en tæt kobling mellem identitet, statsborgerskab, territorium og rettigheder. Rettigheder har med andre ord været noget, man som person blev givet gennem det at tilhøre et ofte meget velafgrænset territorielt og nationalt fællesskab (Brubaker, 1992: 21-30). Det at blive født ind i et nationalt fællesskab har således automatisk udløst en række rettigheder – i hvert fald hvis man var så heldig, at der var tale om et demokrati. I dag er det imidlertid ikke længere sådan, at det kun er nationalstaten, der udgør rammen for tildelelse af rettigheder.

Ser vi på EU, så har det europæiske samarbejde på en række punkter overtaget denne rolle, og det er i høj grad dette aspekt, der adskiller EU fra andre typer internationalt samarbejde. Som det europæiske samarbejde har udviklet sig, kan borgerne i EUs medlemslande i dag læne sig op af en næsten uendelig lang række rettigheder, der, selvom de udspringer af det indre marked, har fået en langt mere vidt rækkende karakter, end de fleste medlemsstaters regeringer havde forestillet sig. Det drejer sig først og fremmest om den helt særegne mulighed, en borger har for at støtte sig direkte på EF/EU traktaterne. Som vi skal se nedenfor, indebærer dette, at en borger kan lægge sag an mod sin egen regering ved EU-domstolen,³ hvis regeringen har overtrådt fællesskabsretten eller ikke har implementeret den lovgivning, som den selv har forpligtet sig til. Men det handler også om de basale rettigheder, som følger med det indre marked f.eks. vandrende arbejdstagers og deres familiers ret til at modtage sociale og andre ydelser på lige fod med værtslandets borgere. Eller muligheden for – med retten i hånden – at udeblive fra at aftjene sin værnepligt i hjemlandet grundet det indre markeds regler om fri bevægelighed (mere om denne sag senere). Det handler også om kvinders ret til ligebehandling på arbejdsmarkedet og statens pligt til at betale erstatning til borgerne, hvis EU forordninger og direktiver ikke implementeres til tiden, og det har omkostninger for den enkelte – for blot at nævne nogle af de sager, som gennem tiderne er rullet gennem fællesskabets retsmaskineri.

En ad gangen kan disse sager virke som dråber i havet, men sættes de ind i en større kontekst, tegner der sig et noget andet billede. Der er nemlig tale om rettigheder, der ikke har staten som oprindelse, men som alligevel er lige så bindende, som dem vi kender fra nationalstaten. En central påstand i dette kapitel vil være, at det faktisk giver mening at tale om disse EU genererede rettigheder som *post-nationale*, og at de har været medvirkende til at skabe et egentligt europæisk medborgerskab.

Meningen med nærværende kapitel er primært at forsøge at sætte den ofte noget abstrakte og teoretiske stats- eller medborgerskabsdebat ind i en lidt mere konkret EU sammenhæng. Fordi de fleste normalt betragter det europæiske samarbejde som et praktisk, men ganske vist ret omfattende økonomisk og politisk samarbejde, har de færreste skænket det mange tanker, at EU og især EUs domstol i Luxembourg over de sidste 4 årtier har omformet den europæiske borger fra en „produktionsfaktor“ til en medborger med rettigheder, der rækker langt ud over de rent markedsrelaterede (Marias, 1994; Weiler, 1999). Det argument, der skal forfølges her, er, at det

post-nationale medborgerskab, vi har fået gennem vores EU medlemskab, udfordrer vores traditionelle måde at tænke statsborgerskab på. Udviklingen på rettighedsområdet viser også, at der er sket nogle markante magt- og identitetsforskydninger i forholdet mellem medlemslandene og EU. Den nærværende analyse illustrerer samtidig, at man går meget galt i byen, hvis man kun kigger på EUs store regeringskonferencer, når man forsøger at sige noget om, hvorvidt EU bevæger sig i en mere eller mindre føderal retning.

Jeg starter med en meget kort diskussion af de forskellige betydninger, statsborgerskabsbegrebet har været tillagt gennem tiderne. Kapitlet ser derefter på det specielle ved EU sammenlignet med andre typer internationalt samarbejde. Vi går derefter videre til EUs føderale træk og den rolle, EU-domstolen har spillet i udviklingen af disse. Kapitlet ser derefter på unionsborgerskabet og dette begrebs forbindelse med udviklingen af retten til fri bevægelighed. Afslutningsvis diskuteres konsekvenserne af de nye rettigheder for magtforskydningerne mellem EUs medlemslande og EU systemet.

KOBLINGEN MELLEM STATSBOGERSKAB OG RETTIGHEDER

Det er nærmest umuligt at forholde sig til de forandringer, vi oplever i Europa i disse år, hvis man ikke starter med at gribe tilbage til traditionelle forståelser af begreber som stat, individ og fællesskab. Fordi tingene i dag foregår i et ekstremt højt tempo, har vi en tendens til at glemme, hvad det er for forestillinger om disse fænomener, vi traditionelt har lænet os op ad, og vi risikerer derfor at overse, hvad det er for markante forandringer, som samfundet i øjeblikket undergår. Det gælder naturligvis også, når vi taler om forandringerne i stats- eller medborgerskabsbegrebet i lyset af EU-udviklingen. „Citizenship“ handler imidlertid ikke kun om rettigheder og pligter og siger heller ikke kun noget om, inden for hvilket territorium sådanne bånd opstår. Det at være statsborger har i de seneste århundreder haft en nærmest eksistentiel status, som kun i meget ekstreme tilfælde kunne fratages én, når man først havde opnået den. Som Roger Brubaker formulerer det:

... statsborgerskab afspejler mere end bopæl; det er en varig personlig status, som ikke opnås ved kortvarigt eller langvarigt ophold alene, og ikke ophører ved midlertidig eller langvarigt fravær. I den henseende er den moderne stat ikke bare en territoriell organisation, men en organisation baseret på medlemskab, en forening af statsborgere (Brubaker, 1992: 21).

Fordi „med“ borgerskab handler om at være en del af et afgrænset fællesskab, har de hertil knyttede rettigheder traditionelt været noget, der ophørte ved landegrænsen. Statsborgerskabsbegrebet er derfor kommet til at indeholde et meget stærkt inkluderende og ekskluderende element. Enten er man en del af fællesskabet og har dermed per automatik givne rettigheder, eller man er ikke en del af fællesskabet og har derfor ingen eller kun ganske få rettigheder. Dette er naturligvis en problemstilling, som vi alle er bekendt med fra flygtninge- og indvandrerdebatten, hvor man kan opnå ret til ophold uden af den grund at få de samme sociale og politiske rettigheder som „rigtige“ statsborgere. Grundet disse vilkår for ikke-statsborgere er det let at forestille sig, at det at være statsløs eller på flugt fra sin egen stats overgreb, er en helt ekstraordinær situation at befinde sig i.

Der findes også rettigheder, der *ikke* er snævert knyttet til et nationalt fællesskab, og som har karakter af at være universelle, og som derfor går på tværs af stater og religioner – nemlig menneskerettigheder. Men denne type rettigheder er stadig af en kvalitativt anderledes karakter end de rettigheder, vi kender fra nationalstaten (Linklater, 1998). Skønt menneskerettigheder i dag indgår som en helt naturlig del i de europæiske retsordner, så er menneskerettighedernes folkeretlige status, deres håndhævelse og efterlevelse til enhver tid baseret på staternes og de nationale domstoles villighed til at underkaste sig og implementere dem (Wind, 1998, 2001).⁴ Menneskerettigheder *opleves* ganske vist i stigende grad som bindende, men pointen i denne sammenhæng er, at der stadigvæk er en væsentlig forskel på den effektive styrke af disse rettigheder og så de rettigheder, man automatisk får, når man fødes ind i et nationalt fællesskab. Menneskerettighederne har heller ikke samme styrke som de rettigheder, borgere fra EUs medlemslande kan støtte sig til.

Men hvis vores nutidige forståelse af det nationale medborgerskab, som oftest handler om, hvem der tilhører de udvalgte og privilegerede inden for staten i forhold til dem, der befinder sig udenfor og enten er statsløse eller underlagt et autoritært styre, hvor rettigheder ikke tages højtideligt, kan det være værd at bide mærke i de mange andre forståelser af „citizenship“-begrebet, som teori-historien har opereret med. Således minder Derek Heater os om, at:

... allerede meget tidligt i sin historie, indeholdt begrebet (”medborgerskab”) en klynge af betydninger, der var forbundet med en defineret juridisk eller social status, en mekanisme, der gav politisk identitet, et fokus

for loyalitet, der stillede krav om pligter og forventninger om rettigheder, og var en målestok for god social adfærd. ... Der er ikke siden blevet tilføjet flere elementer, og med færre ville det have været ufuldstændigt (Heater, 1990: 163).

Og videre:

En gennemgang af medborgerskabets ('citizenship') tidlige historie giver anledning til at sætte spørgsmålstegn ved den moderne antagelse, at en sådan status automatisk er knyttet til den suveræne nationalstat ... begrebet kan knyttes til enhver geografisk enhed, fra en landsby til hele kloden (Heater, 1990: 163).

Hvis medborgerskab primært handler om rettigheder og pligter i forhold til et givet kollektiv, så må det altså også – ud over nationalstaten – kunne inkludere så forskellige politiske enheder som den græske bystat, det romerske imperium og de italienske bystater i middelalderen (Heater, 1990; Marco, 1998: 370-371). Til dette kunne man i dag ud over EU tilføje det internationale samfund, hvor individer som tidligere nævnt i stigende grad også har rettigheder og pligter (Mozaffari, 2000; Linklater, 1998; Wind, 2000: 265-283). Eller som Heater formulerer det, hvis medborgerskab handler om „loyalitet over for en moralkodeks, så skal det omfatte hele menneskeheden“ (Heater, 1990: 164). Vi vil ikke i denne sammenhæng „fange hele menneskeheden“, men nøjes med at forsøge at skitsere, hvordan vi som borgere i dag kan trække på bindende rettigheder, der ikke har nationalstaten som deres udspring, men det europæiske fællesskab.

B O R G E R I U N I O N E N

Kun hvis der er tale om en suveræn nationalstat, der har befolkningens fulde loyalitet og er den eneste kilde til rettigheder og pligter, skal medborgerskabet nødvendigvis udøves i en specifik geografisk kontekst (Heater, 1990: 164).

Det de fleste tænker på, når man siger europæisk medborgerskab, er nok det unionsborgerskab, som blev indført med Maastricht-traktaten i 1992, og som siden blev det ene af Danmarks fire forbehold. Det kan også være, at

nogle tænker på det Charter for Menneskerettigheder, som blev vedtaget på Nice-topmødet i december 2000, og som efter alt at dømme bliver et af kerneelementerne i den nye europæiske forfatning, som ventes vedtaget af regeringerne i 2004. Begge disse nyere tiltag er væsentlige for at forstå den stadig stærkere forbindelse mellem den enkelte EU borger og EU systemet. Men da rettighedscharteret endnu ikke er en del af EUs traktatgrundlag, men kun en politisk erklæring, er det endnu lidt for tidligt at sige noget præcist om, hvilke konkrete retsvirkninger det vil få. Først når EU-domstolen i Luxembourg i konkrete domme har fortolket rækkevidden af grundrettighedscharteret,⁵ vil vi have en klar idé om deres betydning og implikationer – også for det nationale statsborgerskab.

Med unionsborgerskabet forholder det sig noget anderledes, da det allerede i hvert fald i to tilfælde er blevet gjort til genstand for Domstolens fortolkning. Da der er tale om nogle ret markante domme, kan vi her få en god fornemmelse af konsekvenserne ikke blot for EU borgerne, men også for medlemslandene. Jeg kommer tilbage til disse to domstolsafgørelser nedenfor.

I første omgang er det imidlertid hverken unionsborgerskabet eller EUs Charter for grundrettigheder, der skal være vores indgang til en forståelse af de nye rettigheder, vi som EU borgere har fået gennem EU samarbejdet. I stedet bliver vi nødt til at grave lidt dybere for at få en idé om, hvordan EU samarbejdet på helt fundamental vis adskiller sig fra andre typer internationalt samarbejde. Noget af det mest markante er nemlig her borgeren og den status, som han eller hun har opnået i forhold til EF/EU traktaterne, primært gennem EU-domstolens afgørelser.

De rettigheder, som borgeren gennem årene på denne måde har opnået, er samtidig rettigheder, som de næppe var blevet tildelt, havde det været op til medlemslandene selv at bestemme (Wind, 2001). Tværtimod har medlemslandene ved flere lejligheder protesteret højlydt, når Domstolen har udvidet EU borgerens rettigheder. Medlemslandene er nemlig i folkeretten vant til, at det er dem – og dem alene – der udgør de centrale aktører. Det er med andre ord normalt kun staterne, der kan oppebære rettigheder i forhold til internationale traktater. Eller som man siger i den folkeretlige terminologi, så har staterne traditionelt været de eneste legitime retssubjekter. I EU forholder det sig imidlertid ikke længere sådan, at det kun er staterne, der kan oppebære rettigheder i forhold til EF/EU traktaterne. Som vi skal se om lidt, så har EU-domstolen gennem sine afgørelser helt tilbage i begyndelsen af 1960'erne sørget for, at staterne har måttet dele denne ærværdige

status med deres egne befolkninger (Wind, 2001). Det pudsige ved denne noget usædvanlige udvikling er naturligvis, at mange politikere på samme tid har haft endog meget travlt med at kritisere EU for at være udemokratisk, samtidig med at de hårdhændet har nægtet frivilligt at dele den direkte adgang til EU systemet med deres egne borgere. Eller som Adrian Taylor formulerer det:

Hvis vi skal være ærlige, så er grunden til, at EU's institutioner ikke allerede er blevet mere demokratiske, at de nationale regeringer har valgt, at det skal være sådan. De frygter, at større legitimitet vil føre til, at mere magt suges op på det europæiske niveau – og at de ville blive taberne (Taylor, 2002: 3).

Netop fordi medlemslandenes regeringer ofte har været så bagstræberiske, hvad demokratiseringen af EU angår, er det helt afgørende at forholde sig til den centrale rolle, som EU-domstolen har spillet i de transformationer, vi er vidner til i disse år. Domstolens fortolkninger har således været et bærende – om end ofte overset – element i unionsudviklingen (Weiler, 1999; Wind, 1998, 2001). Det var som sagt medlemslandene selv, der ved EFs oprettelse i 1958 vurderede, at det var nødvendigt med en uafhængig domstolsinstans, der – i henhold til traktaten og fællesskabets målsætning i øvrigt – kunne fortolke rækkevidden af de forskellige politiske initiativer. Det skulle vise sig at være en opgave, som Domstolen ville tage endog særdeles alvorligt. Så alvorligt, at visse iagttagere senere har karakteriseret det europæiske samarbejde som en form for „government by judges“ (Stone, 1995).

At Domstolen skal tages særdeles alvorligt og kan tillægges en betydelig magt, skyldes naturligvis først og fremmest, at Domstolens domme repræsenterer den autoritative fortolkning af fællesskabets regler. Enhver konkret afgørelse får således omgående retsvirkning i alle medlemslande og bliver dermed „the law of the land“ i alle europæiske retsordner. En af de store fordele ved at have en sådan autoritativ retsinstans er, at medlemslandene så ikke blot kan fortolke EU reglerne efter forgodtbefindende. Der har i folkeretten været en klar tendens til, at landene vil forsøge at fortolke de internationale regler, som det passer dem (Benvenisti, 1993). For EU samarbejdsrets vedkommende betød dette, at man var nervøs for, at medlemslandene – uden en stærk domstolskontrol – ville være tilbøjelige til at prøve at omgå reglerne f.eks. for det indre marked og i det hele taget fortolke EUs *acquis*, så det passede til snævert nationale interesser. På det helt generelle plan har medlemslandene været enige om, at en sådan udvikling ville være uheldig,

fordi den på lidt længere sigt kunne risikere at underminere hele det europæiske samarbejde. Derfor blev man i sin tid enige om, at etablere en domstol med forholdsvis stor indflydelse. Man var samtidig klar over, at skulle den blive effektiv og kunne løse sit arbejde på tilfredsstillende vis, måtte den være så uafhængig af politisk kontrol som muligt.

Trods disse velovervejede ræsonnementer kom det imidlertid bag på de fleste medlemslande, at Domstolen rent faktisk havde tænkt sig at benytte sig af den indflydelse, som regeringerne havde delegeret til den. Det skulle således vise sig, at Domstolen i sin bestræbelse på at overvåge EU-rettens regler, skabte en endog særdeles effektiv alliance med borgerne i medlemslandene. En alliance, der ofte gik imod regeringernes snævre nationale interesser, og som over tid betød, at borgerne kom til at stå som de reelle vogtere af den markedsliberalisering, som medlemslandene havde igangsat.

F Ø D E R A L I S E R I N G E N A F E U (R E T T E N)

Det karakteristiske for de nyere rettighedstiltag, som f.eks. unionsborgerskabet og EUs nye Charter for grundrettigheder, er, at der i høj grad er tale om initiativer, der kommer oppefra. Der er tale om top-down rettigheder (se også Wiener, 1998a; Wiener, 1998b: 387). Det, der menes hermed, er, at de ikke er vedtaget på det politiske niveau som følge af et massivt og direkte folkeligt pres, men at de i stedet repræsenterer politikernes egen respons på, hvad de *fortolker* som årsagen til de senere års EU skepsis.

Der findes imidlertid også rettigheder, der i højere grad kan siges at være bottom-up relaterede, fordi de udspringer af almindelige borgeres utilfredshed med nationale regerings fortolkning af EU-retten. Det, jeg tænker på her, er de mange domstols-producerede rettigheder, som i årenes løb er poppet op, fordi enkelte borgere, der har været berørt af EUs indre markedsregler, har følt sig krænket eller urimeligt behandlet, og som en følge heraf lægger sag an ved en national domstol. Er den nationale domstol i tvivl om, hvorvidt en lokal eller national myndighed har fortolket eller implementeret EU-retten korrekt, kan – og i nogle tilfælde skal – domstolen rette en forespørgsel til EU-domstolen i Luxembourg.⁶

Dette giver naturligvis Domstolen en bekvem lejlighed til at fortolke rækkevidden af forskellige nye EU-politiske initiativer, og den har en mulighed for at komme med sin opfattelse af, hvordan reglerne helt konkret skal forstås og implementeres i de nationale retsordner. Fordi Domstolen har en såkaldt teleologisk fortolkningspraksis og stort set altid vurderer sagerne i

lyset af Preamblens diktum om, at fællesskabet repræsenterer „...en stadig tættere union mellem Europas folk”, har det gennem årene ført til en konstant udvidelse af antallet af rettigheder (Wind, 2001). Man kan også sige, at EU qua Domstolen er blevet en rettighedsgenerator.

Det kan her være nyttigt kort at give et eksempel på den måde, det indre markeds regler er blevet fortolket af Domstolen.⁷ Den sag, jeg her trækker frem, er interessant, fordi den viser, hvordan Domstolen bruger retten til fri bevægelighed til at beskytte en græsk statsborger fra at blive sendt hjem til Grækenland for at aftjene sin værnepligt. Grækeren var bosiddende i Tyskland, hvor han også arbejdede. Da de græske myndigheder inddrog hans pas, fordi han ikke ville vende hjem til militærtjeneste, ville de tyske myndigheder udvise ham. Problemet var bare, at tyskernes krav om, at man skal være i besiddelse af et pas for at kunne bo og arbejde i et andet EU medlemsland, ifølge EU-domstolen stred imod grundlæggende regler vedrørende det indre markeds regler og var med til at hindre den frie bevægelighed. Domstolen slog med andre ord fast, at det var nok at være i besiddelse af et identitetskort. Domstolen var klog nok til slet ikke at gå ind i spørgsmålet om Grækenlands ret til selv at bestemme, hvilke borgere der skal aftjene deres værnepligt. Konklusionen var blot, at de tyske myndigheder brød EU-rettens grundlæggende principper ved at kræve grækeren udvist. Uden at strække dommen for langt, så siger den noget om, hvilke indirekte effekter Domstolens domme kan få, og hvordan de – selvom der „kun“ er tale om fortolkningen af reglerne for det indre marked – kan få konsekvenser, der rækker helt ind i hjertet af den nationale suverænitetfølelse.

Vi har nu allerede bevæget os over i det post-nationale rum. For hvordan er det nu, det plejer at være i den almindelige folkeret, når borgere er utilfredse med den måde, hvorpå deres regeringer fortolker de internationale traktater og konventioner, de skriver under på? Er det her muligt at lægge sag an, hvis de ikke mener, at regeringerne f.eks. implementerer traktaterne korrekt? Nej, sådan spiller klaveret som bekendt ikke. Kun stater er retssubjekter i folkeretten, ikke individer.⁸

Det er således netop i EU-rettens markante adskillelse fra den klassiske folkeret, at de post-nationale rettigheder er blevet muliggjort. Selvom EU stadig formelt hviler på en almindelig international traktat og dermed ikke har en forfatning, er de fleste jurister enige om, at som retten har udviklet sig, er der i dag overordenlig mange overlap mellem den og så den struktur, man finder i føderale stater (Weiler, 1999; Weiler & Haltern, 1996; Steyger 1995). Det var da også den skarpe opdeling mellem, hvem der har rettighe-

der „i det nationale“ og „det internationale“, som EF-domstolen (som den dengang hed) gjorde op med i en helt principiel dom i 1962. Denne sag drejede sig om en borger, der ved hjælp af Romtraktatens Art. 177 for første gang lagde sag an mod sin egen regering (Van Gend-dommen Case 26/62 (1963), ECR: 1).

Det var som nævnt tidligere medlemslandene selv, der havde besluttet, at Art. 177 (nu 234) skulle tillade nationale domstole at spørge en uafhængig EU-domstol tilråds, når der var tvivl om fortolkningen af EF/EU-retten. Artiklen, som de fleste medlemslande i 1958 langt fra havde forudset rækkevidden af, fastslår, at: „Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål“. Med denne formulering i traktaten åbnes der altså op for den i folkeretlig sammenhæng helt unikke situation, at indvilder får direkte adgang til en international domstol gennem retsager rejst i hjemlandet. At medlemslandene ikke havde forudset, at de på denne måde indirekte gjorde deres egne borgere til retssubjekter, blev netop klart, da denne første principielle sag kom for Domstolen. Medlemslandene fastholdt her hårdnakket, at det aldrig havde været deres mening, at borgere på denne måde skulle kunne lægge sag an mod deres egne myndigheder (Stein, 1981; Meehan, 1993b:178; Wind, 1998). De fastholdt også, at EF hvilede på en almindelig folkeretlig traktat, hvor kun stater var retssubjekter, og at kun folkeretten og den almindelige statsforfatningsret kunne afgøre, hvorvidt myndighederne i en konkret sag havde overtrådt fællesskabsretten. Domstolen havde imidlertid en anden opfattelse og slog fast, at hvis der skulle være substans bag de gyldne ord om, at medlemslande f.eks. ikke må pålægge hinandens handelsvarer nye skatter og afgifter, når de bliver solgt mellem landene, så måtte det også være sådan, at borgere, der var blevet ramt af brud på disse traktatregler, kunne lægge sag an ved domstolene. I dommen formulerede domstolen det på følgende måde:

På grund af EF-traktatens formål – at etablere et fælles marked, hvis funktion direkte vedrører interesserede parter ... er denne traktat *mere end en aftale, der blot definerer gensidige forpligtelser mellem de kontraherende stater*. Denne opfattelse bekræftes også i Traktatens præambel, der henviser *ikke kun til regeringer, men også til folk* (min kursivering) (Van Gend-dommen. Case 26/62 (1963), ECR: 1).

Domstolen fremhæver også, at formålet med Art. 177 – dvs. den præ-judicielle procedure – jo netop var at sikre, at EF-retten udviklede sig ens i med-

lemslandene, og at medlemsstaterne ved selv at indføje denne artikel måtte have erkendt: „...at Fællesskabets retten har en autoritet, som de enkelte landes statsborgere kan påkalde sig ved disse domstole”. Men ikke nok med det, Domstolen understregede videre, at Fællesskabet „udgør en ny juridisk orden inden for folkeretten ... som omfatter ikke bare medlemsstaterne, men også deres statsborgere”. Dette mente Domstolen var helt indiskutabelt, eftersom Præambelen jo refererede til det europæiske samarbejde som en: „... stadig tættere union mellem Europas folk”. Ergo vil de rettigheder, som individer på denne måde opnår, også blive en del af deres naturlige retsgrundlag, eller som Domstolen formulerede det:

Uafhængigt af lovgivningen i de enkelte medlemsstater pålægger Fællesskabet derfor *ikke bare individet forpligtelser, men skal også tildele dem rettigheder, der bliver en del af deres juridiske arv* (mine kursiveringer) (Van Gend-dommen. Case 26/62 (1963), ECR: I).

Disse markante formuleringer slår altså fast, at EU-retten har direkte virkning vis-a-vis borgerne i medlemslandene, uden at EUs retsregler og traktatbestemmelser først behøver at transformeres til national lovgivning gennem de nationale parlamenter som i traditionel folkeret. Dette repræsenterer ganske enkelt et afgørende brud med al tidligere forståelse af, hvordan folkeret og internationale traktater fungerer.

Selvom Domstolen med syvtommer søm slog fast, at individer i EU sammenhæng må betragtes som legitime retssubjekter og dermed kan støtte ret på en international traktat, rokkede det imidlertid ikke ved et andet problem, der altid opstår, når man skal sikre sig, at en folkeretlig konvention får den ønskede retsvirkning i et givet medlemsland. Enhver regering, der har underskrevet en international traktat, vil således altid – hvis der kan samles et flertal for det i det pågældende nationale parlament – kunne lave en modlov, der direkte eller indirekte ophæver *virkingen* af den internationale traktat. Dette princip kaldes *lex posterior derogat legi priori*.^{ix} Denne mulighed er naturligvis ikke særlig hensigtsmæssig, hvis man er af den opfattelse, at EF skulle udvikle sig til et velfungerende marked, hvor alle lande skulle fjerne deres toldbarrierer og muliggøre den fri bevægelighed af varer, service, kapital og arbejdskraft over grænserne. Kunne enhver regering lave en modlov, der f.eks. fortsatte en ulovlig diskrimination mod et andet lands produkter for at beskytte den hjemlige produktion, ville selv *Van Gend* dommens landvindinger være gået tabt. Dette var også Domstolens opfattelse, og den

benyttede derfor *Costa-sagen* (Case Costa 6/64 (1964), ECR: 585), der opstod blot ét år efter *Van Gend-sagen*, til at gøre op med dette ellers folkeretligt rodfæstede princip.

Costa-sagen var anlagt af en EF borger, der mente, at det stred mod EF retten, at det elektricitetsværk, hvor han havde aktier, skulle nationaliseres. Vel vidende, at man netop havde tiltrådt Romtraktaten, der forbyder enhver form for monopoldannelse og dertil hørende konkurrenceforvridning, havde den italienske stat konstrueret en modlov, der alligevel muliggjorde en nationalisering af elektricitetsværket. Sagen røg til såvel den italienske forfatningsdomstol, der ikke overraskende frikendte den italienske regering, som til EF-domstolen. Den italienske forfatningsdomstol fastslog, at jf. *lex posterior derogat legi priori* var der slet ingen diskussion. Italien var en suveræn stat og kunne til enhver tid ophæve virkningen af tidligere indgåede folkeretlige aftaler, inklusiv hvad man måtte have accepteret som følge af EF medlemskabet. Domstolen undlod behændigt at gå direkte ind i sagen, men benyttede den i stedet til at slå et nyt EU-retligt princip fast. Nemlig at EF/EU-retten til enhver tid overtrumfer enhver – også efterfølgende – national modlov

I modsætning til almindelige internationale traktater har EF-traktaten skabt sit eget juridiske system, som ... er blevet en naturlig del af det juridiske system i medlemsstaterne, og som deres domstole er forpligtet til at anvende (Case Costa 6/64 (1964), ECR: 585).

Domstolen understregede videre, at de pligter som landene havde påtaget sig gennem underskrivelse af Romtraktaten, „...indebærer *en permanent begrænsning af deres suveræne rettigheder, som ikke kan fortrænges af en efterfølgende ensidig lov, der bryder med forestillingen om et fællesskab*“ (mine kursiveringer). Domstolen konkluderede derfor, at

... på grund af sin specielle og originale beskaffenhed, kan den lov, der stammer fra Traktaten, en uafhængig retskilde, ikke tilsidesættes af nationale juridiske bestemmelser, uanset udformning, uden at miste sin karakter af Fællesskabslov og uden at selve Fællesskabets juridiske grundlag ville blive draget i tvivl (Case Costa 6/64 (1964), ECR: 585).

Med dette gør Domstolen altså klart, at EFs retsorden i tilfælde af tvivl altid vil have det sidste ord at skulle have sagt. EF retten har altid *forrang* frem for

national lovgivning, når EF (og senere EU) i øvrigt har en anerkendt kompetence på området. Medlemslandene kunne fra da af ikke længere blot lave modlove, hvis en eller anden EU afgørelse ikke passede dem. Kombinationen af direkte virkning (Van Gend) og forrang (Costa) er ikke alene kerneprincipperne i EU-retten og dem, der gør, at EUs retsorden i dag adskiller sig markant fra al anden folkeret (Weiler, 1999; Wind, 1998, 2000b). Det er også disse to domme, som tilsammen slår fast, at borgere kan være med til at håndhæve fællesskabsretten og dermed transformere EF/EU fra et almindeligt mellemstatsligt samarbejde til reelt at være en form for føderalt politisk system (Meehan, 1993a, 1993b; Weiler, 1999; Wind, 1998). Havde Domstolen valgt at fastholde et rent folkeretligt grundlag i sine afgørelser, ville det således ikke have været muligt for almindelige borgere at optræde som legitime aktører i sager ved domstolene. De ville ikke være blevet anerkendt som retssubjekter og ikke have opnået disse statsborgerskabslignende rettigheder i forhold til det europæiske samarbejde (Closa, 1995). Sagt på en anden måde havde Domstolen *ikke* knæsat disse principper ville den europæiske integration have haft et andet forløb.

FRA PRODUKTIONSFAKTOR TIL EU BORGER

Fra begyndelsen afviste Domstolen ideen om, at arbejdskraftens fri bevægelse udelukkende hører under Traktatens økonomiske overvejelser; at arbejde som varer og tjenesteydelser er en produktionsfaktor (Jacobs 1998: 33).

De to skelsættende domme i 1960'erne har naturligvis også haft stor indvirkning på alle øvrige områder, som EU beskæftiger sig med. Det gælder også arbejdstagernes fri bevægelighed, som jeg her kort vil opholde mig ved. Domstolen har sammen med Kommissionen haft en afgørende indflydelse på defineringen af, hvilke rettigheder de arbejdstagere, der har valgt at flytte til et andet EU land for at arbejde, bør have, men også på selve spørgsmålet om, hvem der egentlig hører til i kategorien „arbejdstager”. En væsentlig grund til at dykke ned i netop arbejdstagernes frie bevægelighed er dog, som vi lidt senere skal se, at Domstolen selv i slutningen af 1990'erne konkluderer, at det nye unionsborgerskab skal forstås i umiddelbar forlængelse af principperne om den frie bevægelighed.

Før 1968 skulle en EU borger, der ønskede at arbejde i et andet EU land, søge visum for at få arbejds- og opholdstilladelse. Dette til trods for, at det

allerede i Romtraktatens Art. 48 var fastslået, at „Arbejdskraftens frie bevægelighed skal sikres inden for Fællesskabet“ (Quintin, 1998). Der var heller ingen tvivl om, hvem vi talte om, når vi i 1968 talte om arbejdstagere. Der var alene tale om „økonomisk aktive“. Hverken disses familier, studerende eller arbejdsløse kunne benytte sig af de nye indre markeds regler om fri bevægelighed. I en dom i 1970 slog Domstolen imidlertid fast, at den fri bevægelighed ikke gav mening, hvis en arbejder ikke kunne tage sin familie med til det land, hvor han eller hun havde fået beskæftigelse. Domstolen valgte at fortolke retten til fri bevægelighed udvidende, da der var tale om et af fællesskabets grundlæggende principper. Familien skulle samtidig have helt samme rettigheder som almindelige borgere i værtslandet – dvs. adgang til uddannelse, forsikringer, sygehusbehandling etc. Var det ikke tilfældet, ville man aldrig opnå den mobilitet i arbejdsstyrken, som man ønskede.

Domstolen slog da også hårdt ned, når den blev konfronteret med sager, hvor der enten blev diskrimineret mod en vandrende arbejdstager eller dennes familie. Art. 12 (tidl. Art. 6) slår fast, at der er forbud mod enhver form for nationalitets-begrundet forskelsbehandling. Det er altså ulovligt at betale en arbejdstager fra et andet EU land mindre i løn for det samme arbejde, som værtslandets egne arbejdere får, ligesom det er umuligt at nægte ham eller hende den pension eller de andre til-arbejdet-knyttede-goder, som værtslandets egne borgere nyder godt af. Hvordan medlemslandene indretter deres sociale systemer og arbejdsmarkeder er op til dem selv, men det er ikke op til dem selv, om de vil stille arbejdstagere fra andre EU lande dårligere end deres egne befolkninger.

I 1973 får selvstændige erhvervsdrivende og deres familier de samme rettigheder som almindelige lønmodtagere, og i 1990 får ikke-erhvervsaktive ret til at tage ophold i et andet medlemsland, mens de f.eks. søger arbejde. De får dog ikke krav på ydelser fra værtsnationens offentlige kasser, mens de søger. I 1993 giver Domstolen også studerende ret til at søge uddannelse i andre EU lande, men de har dog endnu ikke fået ret til f.eks. uddannelsesstøtte eller anden økonomisk bistand i det land, de flytter til (Quintin, 1998; O’Keefe, 1998). Heller ikke dette er dog så entydigt længere. En ny dom fra september 2001 slår nemlig fast, at hvis et medlemsland vælger at yde sociale tilskud til egne studerende, kan de ikke samtidig afvise studerende fra et andet medlemsland, der er i samme situation.

Inklusionen af studerende og selvstændige erhvervsdrivende i kategorien arbejdstager skyldes således, at Domstolen valgte at fortolke retten til fri bevægelighed udvidende. Oprindeligt havde man opfattet de vandrende

arbejdstagere som folk med fuldtidsarbejde. Fuldtidsarbejdende lægger som bekendt ikke værtslandets offentlige kasser til last. Men Domstolen pressede på for at få en mere lempelig fortolkning igennem, og i to domme fra 1980'erne (*Levin* og *Kempf*) konkluderede den, at deltidsarbejde også måtte høre med i retten til fri bevægelighed, når blot der var tale om, at arbejdet var „effective and genuine” (Jacobs, 1998: 34; O’Keeffe, 1998). Domstolen slog også fast, at man ikke kunne nægte en vandrende arbejdstager ophold, hvis der var tale om en trainee, der ikke fik rigtig løn. I sagerne om fri bevægelighed kunne listen fortsættes i det uendelige, specielt fordi de også kunne udstrækkes til at indbefatte sociale sikringsordninger, dvs. vandrende arbejdstagere og deres familiers ret til pension samt ret til at tage denne med til et andet EU land efter endt arbejdsophold (Schulte, 1998; Stoor, 1998). I denne sammenhæng er det væsentlige, at især Domstolen, men også Kommissionen konstant har forsøgt at flytte hegnsplæne for, hvem der kan omfattes af de rettigheder, der er genereret i forbindelse med migration internt i EU. Det karakteristiske har været, at hvor medlemslandene igen og igen har forsøgt at slå bremserne i, for hvem der kunne omfattes, har Domstolen konsekvent fastholdt, at en udvidelse af antallet af rettigheds-holdere er en logisk konsekvens af medlemslandenes egen retoriske udmeldinger og unionsudviklingen i øvrigt. Efter vedtagelsen af unionsborgerskabet med Maastricht-traktaten har Domstolen haft endnu en god grund til kræve grænserne flyttet yderligere.

AT VÆRE ELLER IKKE VÆRE UNIONSBERGER

Unionsborgerskabet udgør, som de fleste danskere vil vide, et af vore fire forbehold. Alligevel er det nok det mindst kendte af de fire, hvilket ikke mindst skyldes, at de fleste iagttagere har tilkendt det megen lille betydning sammenlignet med de tre øvrige. Dette kan imidlertid kun tilskrives det forhold, at kun de færreste har forstået rækkevidden af den måde, hvorpå EU-domstolen i to nye domme fra 1998 har valgt at fortolke unionsborgerskabet.

Kaster vi først et blik på det lidt større europæiske perspektiv, kan man dog udmærket forstå, at unionsborgerskabet også i den danske debat er blevet negligeret og til tider ligefrem latterliggjort. Også i de øvrige europæiske lande har begrebet „unionsborger“ således været udsat for en voldsom kritik – dog af noget andre grunde, end dem vi normalt lægger øre til.⁹ Men hvad drejer unionsborgerskabet (TEF Art. 17 – 22 (tidl. Art 8)) sig egentlig om?

Unionsborgerskabet kom som bekendt til verden med Maastricht-traktaten i 1992. I en lettere forkortet form handler det om, at enhver unionsborger – der samtidig skal være statsborger i en af medlemsstaterne – har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (Art. 18). Unionsborgerskabet giver også enhver unionsborger, der er bosat i et andet EU land, ret til at stille op og stemme ved kommunalvalg og valg til Europaparlamentet (Art. 19). En sidste væsentlig ting, som unionsborgerskabet fremhæver, er EU borgeres ret til konsulær beskyttelse i de tredjelande, hvor hans eller hendes egen stat ikke er repræsenteret (Art. 20).¹⁰

Men er det ikke alt sammen meget godt og helt uproblematisk? Ikke for Joseph Weiler, der hører til blandt unionsborgerskabets hårdeste kritikere. Weiler mener, at unionsborgerskabet er et decideret misfoster, og at det er i modstrid – ikke alene med fællesskabets grundlæggende principper – men med ånden i det europæiske samarbejde. Unionsborgerskab smager nemlig alt for meget af et forsøg på at kopiere statsborgerskabsbegrebet på europæisk niveau, og det har aldrig – siger Weiler – været meningen:

... det strider imod en af Europas trossætninger, der i årtier har været indkapslet i Rom-Traktatens præambel: At europæisk integration handler om „... en stadig tættere union mellem Europas folk”. Ikke skabelsen af et folk, men en sammenslutning af mange ... Europa har altid adskilt sig fra de klassiske føderale stater ... (Weiler, 1998: 1).

Weiler kritiserer dog også unionsborgerskabet for andet end det forhold, at det stipulerer „et folk“ i stedet for „flere folk”. Selve konceptet er kaloriemangelt, fordi det, ifølge Weiler, mest af alt handler om en kosmetisk ansigtsløftning uden reelt indhold.

En ansigtsløftning, som af politikerne blev opfattet som nødvendig efter, at deltagelsen ved Europaparlamentsvalget i 1989 satte en foreløbig bundrekord, og EUs generelle popularitet i de europæiske befolkninger var til at overskue. I sidste instans handler det således om at legitimere EU projektet ved at gøre det mere vedkommende, men som Weilers sarkastiske pen udtrykker det:

Problemet defineres som individers fremmedgørelse og utilfredshed med den europæiske konstruktion. Kuren hedder europæisk borgerskab. Hvad indeholder kuren? Menneskerettigheder, flere rettigheder, bedre rettigheder, alt sammen i håbet om at bringe medborgeren ... tættere på Unionen (Weiler, 1998: 3).

Trods Weilers markante udfald er unionsborgerskabet dog langt fra blevet modtaget lige kritisk i hele det akademiske miljø. Der findes masser af fortalere, og flere der af et oprigtigt hjerte mener, at et unionsborgerskab vil gøre EU mere begribeligt og nærværende for borgerne (Welsh, 1993; Marias, 1994; Closa, 1995; Meehan, 1993a; 1993b).¹² Epaminondas Marias går endog så langt som til at sige, at man med unionsborgerskabet nu endelig kan tale om et europæisk „civilsamfund“ (Marias, 1994: 2). Det er nok lige at presse citronen, men som vi skal se nedenfor, har Domstolen for nylig for første gang fortolket, hvad den opfatter som konsekvensen af begrebet, og det er bestemt ikke noget, der hører til i småtingsafdelingen.

FRA RETORIK TIL SUBSTANS

Retten til at bevæge sig og bosætte sig frit inden for medlemsstaternes territorium kræver en forestilling, som ikke er umiddelbart indlysende i forhold til at kalde medlemsstaterne nationalstater, da de ikke længere har det sidste ord eller „suveræn“ ret til frit at bestemme, hvem der må rejse ind på deres territorium og blive der ... Så længe staten skal være suveræn for at „være“ en stat, må den have „eksklusive“ beføjelser til at holde folk ude og dermed forblive 'herre' over sit territorium og sin befolkning (Marko, 1998: 367).

Domstolens fortolkning af unionsborgerskabet passer fint i tråd med dens generelle vilje til at udvide EU borgeres rettigheder – herunder hvad angår fri bevægelighed. Noget af det centrale ved unionsborgerskabet er som bekendt, at hvor det tidligere var „økonomiske agenter“ eller „arbejdere“, der havde ret til fri bevægelighed, var det nu pludselig alle borgere. I Maastricht-traktatens artikel 8a står der således: „Alle borgere i Unionen skal have ret til at bevæge og bosætte sig frit inden for medlemsstaternes territorium“. Det var denne udvidede ret til fri bevægelighed som Domstolen – til medlemsstaternes overraskelse – tog alvorligt i sin første dom fra 1998 og i en opfølgende dom fra september 2001.

Den konkrete sag drejede sig om en spansk statsborger Maria Martinez Sala, der siden hun var 12 år havde boet og senere arbejdet i Bayern i Tyskland. I 1993 nedkommer hun med en datter og ansøger i den anledning den bayerske stat om børnepenge på lige fod med tyske kvinder i den samme situation. Børnepenge er et såkaldt universelt gode, dvs. noget alle tyske borgere har ret til, og noget også udlændinge kan få, hvis de er i besiddelse af en opholdstilladelse. De tyske myndigheder ville imidlertid ikke imødekomme

hendes ansøgning, da hun på ansøgningstidspunktet ikke havde nogen opholdstilladelse, men stod i kø for at få forlænget den, hun tidligere havde haft. Myndighederne havde ved flere lejligheder været betænkelige ved at blive ved med at forlænge Salas opholdstilladelse, da hun siden 1986 ikke havde haft job, men levede af offentlig bistand. Hun endte dog med at få en opholdstilladelse for et år i 1994, og den blev senere blev forlænget endnu et år. Da Martinez Sala fik afslag på sin ansøgning om børnepenge, gik hun til domstolene.

Sagen endte på det nationale plan i den bayerske socialret, som havde den opfattelse, at myndighedernes afvisning af at give hende børnepenge, fordi hun ikke havde opholdstilladelse på ansøgningstidspunktet, kunne udgøre et brud på ikke-diskriminationsprincippet i fællesskabsretten. Dette kunne man dog kun påstå, sagde retten, hvis man kunne betragte hende som arbejdstager i traditionel forstand. Den tyske domstol kom altså ikke selv i tanke om, at unionsborgerskabet kunne spille nogen rolle her. De sendte dog sagen til EU-domstolen for at få den til at tage stilling til, om Sala – selv om hun ikke var arbejdstager på tidspunktet for ansøgning om børnepenge – kunne betragtes som arbejdstager i fællesskabsretlig forstand og dermed faldt ind under EUs diskriminationsforbud.¹³ Men kunne en person, der ikke havde haft rigtig beskæftigelse i 7 år, virkelig betragtes som arbejdstager og dermed falde ind under reglerne om fri bevægelighed? Hidtil har det ikke været muligt for personer, der er fuldstændig afhængige af offentlig støtte, dvs. arbejdsløse, handicappede eller lignende, at blive betragtet som arbejdstagere i det indre markeds betydning (Fries & Shaw, 1998: 335). EU-domstolen slog da også fast, at den ikke i det konkrete tilfælde havde oplysninger nok til at fastslå, om Martinez Sala kunne betragtes som arbejdstager, men konkluderede alligevel, at man generelt kunne betragte enhver som arbejdstager under Fællesskabsretten, hvis de var aktivt arbejdssøgende. Dette var i sig selv en markant udvidelse af de gældende fortolkninger.¹⁴

Domstolen overlod det imidlertid til den bayerske socialret at afgøre, om Sala burde behandles som arbejdstager. Alt var imidlertid ikke sagt hermed. Efter nogle mellemregninger så Domstolen på, om det var imod EUs diskriminationsforbud, at de tyske myndigheder forlangte, at Sala skulle være i besiddelse af en opholdstilladelse for at kunne være berettiget til børneydelser. Domstolen slog fast, at der var tale om diskrimination, og at dette gjaldt uanset, hvordan man i øvrigt klassificerede Sala-sagen. Dette er i sig selv en bombe i forhold til den traditionelle forståelse, fordi traktatens Art. 6 normalt kun kommer i spil, når det drejer sig om arbejdstagere i den klassiske for-

stand. Domstolens holdning var imidlertid, at en borger er omfattet af EU-rettens regler, hvis han eller hun i en længere periode lovligt har opholdt sig i et andet EU land. Dette kan tilskrives EUs nye unionsborgerskab:

Som statsborger i en medlemsstat, der lovligt opholder sig på en andet medlemsstats territorium, falder appellanten i sagen ind under betegnelsen *ratione personae* under bestemmelserne i traktaten om europæisk borgerskab.

Da de tyske myndigheder gang på gang havde forlænget Martinez Salas opholdstilladelse, herskede der ingen tvivl om, at hun havde lovligt ophold. Den mest nærliggende konklusion at drage på dommen er ifølge Freis & Shaw (1998: 546), at „... Domstolen gøder jorden til senere diskussioner om, hvorvidt artikel 8A kan påberåbes direkte af EU-borgere, der flytter til en anden medlemsstat i ønsket om at opnå nye opholdsrettigheder ...“ (Freis & Shaw, 1998: 546)]. Spørgsmålet er altså, om Art. 8A kan siges at have direkte virkning, så den kan bruges af alle EU borgere uanset, om de har boet en længere periode i et andet medlemsland eller kun har opholdt sig der kortvarigt.

Der er ingen tvivl om, at hvis unionsborgerskabet skal give mening og dermed have andet og mere end et rent retorisk indhold, må det betyde, at alle unionsborgere får de rettigheder, som tidligere har været forbeholdt såkaldt økonomisk aktive. Anlægges denne fortolkning kan man, som Fries & Shaw påpeger, se dommen som et radikalt skred i, hvem der normalt har rettigheder i relation til det indre marked. Det vil nemlig betyde, at alle i princippet har almindelig og uhindret adgang til sociale ydelser i andre medlemslande:

... efter EF-domstolens dom i Marinez Sala-sagen ser det ud til, at noget, der ligger meget tæt på en universel ikke-diskriminations-rettighed, der omfatter adgang til alle mulige velfærdsydelser, nu har rodfæstet sig i Fællesskabets love som en konsekvens af skabelsen af unionsborger-figuren (Fries & Shaw, 1998: 536).

Fries og Shaw går så vidt som til at konkludere, at dommen „signalerer starten på en ny fase i EUs indtrængen i national velfærdssuveræniteten“ (Fries & Shaw, 1998: 533).

Denne udlægning af Martinez Sala-dommen er blevet bekræftet af en

senere dom fra september 2001, hvor en fransk studerende, der var bosat i Belgien, blev nægtet samme sociale ydelser, som en belgisk studerende kunne få.¹⁵ Jeg vil undlade at gå i detaljer med sagen, men det væsentlige er, at Domstolen nu helt utvetydigt følger op på Martinez Sala-dommen og refererer til de nye rettigheder EU borgere har fået gennem unionsborgerskabet. Det centrale fokus i sagen er også her forbudet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet i de sager, der hører under traktatens anvendelsesområde. Det drejede sig i al korthed om, at den franske studerende i Belgien i sit sidste studieår søger den belgiske stat om støtte til sit sociale underhold. Belgiske statsborgere i samme situation kan få den pågældende ydelse, og den franske studerende blev da også i første omgang tilkendt ydelsen af de lokale sociale myndigheder. Siden blev ydelsen imidlertid trukket tilbage med den begrundelse, at den pågældende kun var studerende og dermed ikke omfattet af det indre markeds definition af, hvem der kan betragtes som arbejdstager og dermed ret til denne form for ydelse.

Den lokale arbejdsret bad derpå EU-domstolen om en præjudiciel afgørelse og ville i den anledning gerne vide, om unionsborgerskabet samt forbuddet mod forskelsbehandling i EU-retten ulovliggjorde det afslag på social bistand, som den franske studerende havde fået. Domstolen gav den franske studerende medhold, idet den fandt, at han i henhold til unionsborgerskabet og den måde, det var blevet fortolket på i Martinez Sala-sagen, ikke måtte forskelsbehandles. Det interessante er naturligvis, at Domstolen nu tager skridtet fuldt ud og slår en stor streg over de måder, man tidligere har tildelt rettigheder på i Fællesskabet.

Med unionsborgerskabet er arbejdstagerbegrebet ganske enkelt ikke længere relevant, og det er end ikke interessant at diskutere, hvorvidt studerende er omfattet af det eller ej. Alle EU borgere er at betragte som unionsborgere, og deres rettigheder skal derfor beskyttes af EU traktaterne. Dommen betyder naturligvis ikke, at studerende fra alle medlemslande nu frit kan tage til det EU medlemsland, der tilbyder de højeste sociale ydelser til studerende og kræve ind. Et medlemsland kan jf. direktiv 93/96 stadig forlange, at den pågældende studerende skal være i stand til at underholde sig selv, men Domstolen understreger, at denne bedømmelse skal foretages på ansøgningstidspunktet, og at en studerendes økonomiske situation altid vil kunne ændre sig på en måde, som den pågældende ikke selv er herre over. Det er med andre ord i henhold til traktatens Art. 8A og 6 (unionsborgerskab og forbud mod forskelsbehandling grundet i nationalitet) ikke lovligt at nægte den franske studerende den ydelse, som han har anmodet om.

Hvad er i det store billede så konsekvenserne af de glidende forandringer, som det europæiske samarbejde har undergået de sidste 40-50 år? Udviklingen fortæller os først og fremmest, at nationalstaten ikke længere har monopol på at tildele borgerne rettigheder. I hvert fald ikke når vi taler EU, hvor borgere har fået et nyt niveau, de kan fæste deres lid til. Og oftere og oftere viser der sig en alliance og dermed fællesinteresse mellem den almindelige borger og de europæiske institutioner. Det er meget vanskeligt at sige, om dette i længden kan knytte nye loyalitetsbånd og dermed måske i sidste instans en større folkelig opbakning til EU projektet som sådan. Men det er under alle omstændigheder påfaldende, at det er medlemslandenes regeringer, som i takt med denne udvikling kommer til at fremstå som de egentlig konservative kræfter i EU udviklingen.

KONKLUSION

Det er givet, at nationalstaterne med EUs dynamiske udvikling reelt ikke længere kontrollerer, hvem der kan betragtes som legitime deltagere i det politiske fællesskab, og hvem der ikke kan. Når vi taler EU, bestemmer medlemslandene ikke længere, hvem der kan bo og opholde sig på deres territorier og, som vi så i Martinez Sala-sagen og i sagen om den franske studerende i Belgien, i princippet heller ikke hvem der er berettiget til de goder, som hidtil har været forbeholdt „rigtige“ statsborgere. Selvom det alt sammen lyder forjættende, så er det post-nationale medborgerskab naturligvis ikke uproblematisk, og det udgør givetvis heller ikke løsningen på problemet med EUs såkaldt demokratiske underskud. En af årsagerne til dette er uden tvivl den manglende viden om, hvad det egentlig er for rettigheder, vi som borgere har fået qua vores EU medlemskab. Et helt andet spørgsmål er naturligvis om et rettighedsbaseret medborgerskabsbegreb – eller et „cosmopolitan citizenship“ som Bellamy og Warleigh kalder det – vil være en tilstrækkelig solid basis for en fremtidig fælles europæisk solidaritet (Bellamy & Warleigh, 1998: 457). Det er ligeledes værd at bemærke sig, at det langt fra er alle borgere i EUs medlemslande, der er omfattet af et gryende europæisk medborgerskab. De mange millioner fremmede, som lovligt bor og arbejder i EUs medlemslande, er således ikke omfattet af de mange nye muligheder, fordi de ikke er statsborgere i et EU land (Martinello, 1994: 31). Trods alt dette og meget mere er det dog stadig bemærkelsesværdigt, at den gradvise etablering af et europæisk medborgerskab har fået så lidt opmærksomhed i såvel den offentlige debat som den akademiske litteratur. Kun fremtiden vil

vise, om dette nye og spændende udviklingstræk i europæisk historie vil nå at erstatte det nationale statsborgerskab, før det når avisernes forsider.

NOTER

- 1 Dette kapitel er en revideret udgave af en artikel trykt i *Politologiske Studier* 2000/8. Jeg skylder lektor Per Mouritsen og professor John Hall samt deltagerne i konferencen *Citizenship* på Institut for Statskundskab d. 23.-25. august 2001 tak for konstruktive kommentarer til en engelsksproget udgave af denne artikel.
- 2 En Vilstrup undersøgelse i *Politiken* d. 15/10 2000 viste, at 23 pct. af de vælgere, der stemte nej til den fælles mønt i september 2000, gjorde det for at bevare dansk identitet. 37 pct. fordi de ikke ønskede yderligere integration.
- 3 Jeg har valgt at bruge betegnelsen EU-domstolen og EU-retten i stedet for EF-domstolen og EF-retten, med mindre der er tale om referencer til domstolen tidligere virkefelt.
- 4 Har en stat først underskrevet menneskerettighedskonventionen, kan en borger naturligvis indklage sin egen stat for menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg.
- 5 Jeg hører ikke til dem, der mener, at blot Chartret forbliver en politisk erklæring uden for traktaten, vil det aldrig få retsvirkning. Domstolen kan sagtens i sin formålsfortolkning lægge en politisk erklæring til grund for sine afgørelser, blot den ikke refererer til dem som deciderede retskilder.
- 6 Hvis der ikke er flere appelmuligheder på det nationale niveau, skal EU-domstolen spørges (Art. 234 tildl. 177).
- 7 Se C. Closa 1995. Se sag C-376/89, Panagiotis Giagounidis v. Stadt Reutlingen, 1991: ECR I-1069.
- 8 Og dog, vi kender naturligvis menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg, hvor borgere der bor i stater, der har underskrevet den europæiske menneskerettighedskonvention, og som føler sig krænket af det nationale retsmaskineri, kan indsende klager. Men her er det stadig op til medlemslandene selv at beslutte, om man vil følge en eventuel dom, der går dem imod. De gør de fleste lande ganske vist, fordi vi her mestendels taler om civiliserede lande, der plejer at gøre, hvad Strasbourg-domstolen siger. Men det sker stadig som i al anden folkeret på helt frivillig basis, og et hvert land vil til enhver tid kunne undlade at rette sig efter en konkret anvisning, hvis det ikke er opportunt.
- 9 Oversat betyder det: Den nyeste lov overtrumfer altid tidligere love.
- 10 Da Chartret for rettigheder er så nyt, er der endnu ikke fremkommet håndfaste reaktioner på det.

- 11 Hertil kommer retten til at klage til en ombudsmand.
- 12 Jennifer Welsh formulerer det således: „In sum, the concept of European citizenship embodied in the Maastricht Treaty has institutionalised certain pre-existing Community rights, introduced new ones, and provided a base for their further enlargement. From this point of view it is a notable advance from the Rome Treaty and Single European Act“ (Welsh 1993:7).
- 13 Var det tilfældet, ville Martinez Sala være omfattet af forordning 1612/68 eller 1408/71, som omhandler rettigheder for arbejdstagere i EUs indre marked og have ret til børnepenge.
- 14 Som Shaw & Fries formulerer det: „...after Martines Sala it would seem that Member States cannot deny any legitimate workseekers the right to be classified in effect as a 'worker' – even after seven years“(p. 541).
- 15 Sag C-184/99.

LIT T E R A T U R

- Aron, Raymond (1974). „Is multinational citizenship possible?“. *Social Research*, 41, 4: 638-56.
- Benvenisti, Eyal (1993). „Juridical Misgivings Regarding the Application of International Law: An analysis of Attitudes of National Courts“. *European Journal of International Law*, 4: 159-183.
- Bellamy, Richard & Alex Warleigh (1998). „From an ethics of Integration to an Ethics of Participation: Citizenship and the Future of the European Union“. *Millennium: Journal of International Studies*, 27, 3: 447-469.
- Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Closa, Carlos (1995). „Citizenship of the Union and Nationality of Member States“. *Common Market Law Review*, 32: 487-518.
- Fries, Sybilla & Jo Shaw (1998). „Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice“. *European Public Law*, 4, 4: 533-559.
- Heater, Derek (1990). *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*. London: Longman.
- Jacobs, Francis. G. (1998). „Case Law of the European Court on Free Movement“, pp. 33-40 i Jean-Yves Carlier & Michel Verwilghen (eds.). *Thirty Years of Free Movement of Workers in Europe*. Louvain: Dept. Of International Law.
- Linklater, Andrew (1998). „Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State“, i Daniele Archibugi, David Held & Martin Köhler (eds.). *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Marko, Joseph (1998). „Citizenship Beyond the Nation State? The Transnational Citizenship of the European Union“, i Massimo La Torre (ed.). *European Citizenship: An Institutional Challenge*. Kluwer Law International.

- Martinello, Marco (1994). „Citizenship of the European Union. A Critical View”, i Rainer Bauböck (ed.). *From Aliens to Citizens. Redefining the Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury.
- Marias, Epaminondas A. (1994). „From Market Citizen to Union Citizen”, i Epaminondas A. Marias (ed.). *European Citizenship*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Mazey, Sonia (1998). „The European Union and Women’s Rights”, i David Hine & Hussein Kassim (eds.). *Beyond the Market: The EU and National Social Policy*. London: Routledge.
- Meehan, Elizabeth (1993a). *Citizenship and the European Community*. London: Sage Publications.
- Meehan, Elizabeth (1993b). „Citizenship and the European Community”. *The Political Quarterly*, 64, 2: 172–186.
- Mozaffari, Mehdi (2000). „A Triangle of International Ethics, Law and Politics: Global Standard of Civilization”. *Arbejdsrapport*, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- O’Keeffe, David (1998). „Freedom of Movement for Workers in Community Law”, pp. 19–32 i Jean-Yves Carlier & Michel Verwilghen (eds.). *Thirty Years of Free Movement of Workers in Europe*. Louvain: Dept. of International Law.
- Quintin, Odile (1998). „Introduction”, pp. 9–13 i Jean-Yves Carlier & Michel Verwilghen (eds.). *Thirty Years of Free Movement of Workers in Europe*. Louvain: Dept. of International Law.
- Schulte, Bernd (1998). „Pensions and Social Security”, pp. 143–160 i Jean-Yves Carlier & Michel Verwilghen (eds.). *Thirty Years of Free Movement of Workers in Europe*. Louvain: Dept. of International Law.
- Stein, Eric (1981). „Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution”. *The American Journal of International Law*, 75: 1–27.
- Stoor, Håkan (1998). „Social Rights of Workers and Citizens”, pp. 115–126 i Jean-Yves Carlier & Michel Verwilghen (eds.). *Thirty Years of Free Movement of Workers in Europe*. Louvain: Dept. of International Law.
- Styeger, Elies (1995). *Europe and its members: A Constitutional Approach*. Aldershot: Dartmouth.
- Tilly, Charles (1997). „A Primer on Citizenship”. *Theory and Society*, 26: 599–602.
- Taylor, Adrian (2002). *The Emergence of network Europe* 11. The European Policy Centre, Brussels: www.theepc.be/challenge/topdetail.asp?SEC=documents&SUBSEC=issue&REFID=190.
- Weiler, Joseph (1998). „European Citizenship – Identity and Differentity”, i Massimo La Torre (ed.). *European Citizenship: An Institutional Challenge*. Kluwer Law International.
- Weiler, Joseph (1999). *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Welsh, Jennifer (1993). „A Peoples’ Europe? European Citizenship and European Identity”. *EUI Working Paper ECS No. 93/2*: 1–17.
- Wiener, Antje (1998a). „Promises and Resources – the Developing Practice of ‘European Citizenship’”, i Massimo La Torre (ed.). *European Citizenship: An Institutional Challenge*. Kluwer Law International.
- Wiener, Antje (1998b). *‘European’ Citizenship Practice: Building Institutions of a Non-State*. Boulder: Westview Press.

- Wind, Marlene (1998). *I.R. Theory Meets European Union Law: Constitutional Battles, Sovereign Choices and Institutional Contingencies in the Legacy of the European Integration Process*. Ph.D.-thesis, European University Institute, Florence.
- Wind, Marlene (2000a). „Legal Globalization and the New Human Rights Regime: Human Rights in a Post-Sovereign World”, i Sai Felicia Krishna-Hensel (ed.). *The New Millennium: Challenges and Strategies for a Globalizing World*. Aldershot: Ashgate.
- Wind, Marlene (2000b). „Suverænitet”, i Tim Knudsen (red.). *Kernebegreber i Statskundskab*. København: GadJura
- Wind, Marlene (2001). *Sovereignty and European Integration. Towards a Post-Hobbesian Order*. London: Palgrave/Macmillan.

MEDBORGERSKAB — NOGLE VISIONÆRE TANKER

PHILIPPE SCHMITTER

Medborgerskab er et omdiskuteret, men stadig uafklaret begreb, som det er svært at få hold på. En væsentlig ingrediens er erhvervelse af en *status* eller *tilstand*, som er beskyttet ved lov, og som tildeler en udvalgt gruppe lige muligheder og behandling med hensyn til rettigheder og pligter. I den virkelige verden er der imidlertid mange usikkerhedsmomenter. Fordelingen af den særlige status kan være for snæver, eller rettighederne kan være for begrænsede til at beskytte borgerne mod vilkårlig behandling, social diskrimination eller økonomisk udnyttelse. De, der har fordel af processen, udnytter måske deres fordelagtige status til at øge andres usikkerhed og/eller til at varetage egne interesser på bekostning af de udlændinge med opholdstilladelse (herefter udenlandske borgere), som er udelukket. Det er ikke givet, at processen altid resulterer i entydig loyalitetsfølelse eller fællesskab. Den kan endda overbevise nogle borgere om, at et andet regime eller en anden stat kan tilbyde dem større sikkerhed eller tilfredshed. Det er vigtigt at understrege, at tildelingen af statsborgerskab logisk involverer et kompleks sæt af valg om inklusion og eksklusion, og at det engang var tæt historisk forbundet med udviklingen af national bevidsthed og nationalstatens dominans som politisk organisationsform i Europa.

T.H. Marshall (1950) beskriver i et berømt essay, hvordan substansen i statsborgerskabsbegrebet har udviklet sig over tid. I sin rekonstruktion af den britiske proces beskriver han, hvordan myndighedernes første indrømmelser blev brugt som løftestang til flere krav, som så igen medførte yderligere krav om ligebehandling. Det begyndte i det 18. århundrede med kampen for lige rettigheder og pligter for loven; i det 19. århundrede bredte det sig til at omfatte formelt lige deltagelse i det politiske liv, specielt gennem almindelig valgret; og i det 20. århundrede drejede det sig om lige muligheder for at få del i landets materielle og kulturelle arv, især gennem statslig bistand.¹ Marshalls redegørelse er logisk tilfredsstillende, men den kan hverken generaliseres historisk eller funktionelt. Både Frankrig og

Tyskland valgte andre veje og endte med stort set samme rettigheder og pligter.

Marshalls analyse fortæller os heller ikke, om statsborgerskabsprocessen er afsluttet med den nuværende velfærdsstat, eller om den bare lægger endnu flere løftestænger i hænderne på endnu flere aktører, der kræver mere ligeret (og i mindre omfang lige pligter). Ralf Dahrendorf er en af dem, der ser en alvorlig fare i at tvinge statsborgerskabets principper ind på nye områder:

Udvidelsen af statsborgerskabet er i de seneste år stødt mod de tilsyneladende uoverstigelige mure, der omgiver tilskrevet status. Ikke nok med at mænd og kvinder skal have valgtret og lige løn for lige arbejde, de skal også behandles ligeværdigt i alle henseender. Samfundet skal indrettes på en sådan måde, at forskellene kan ignoreres (Dahrendorf, 1974: 683).

Det fremgår ikke af citatet, om han ser en sådan udvikling som socialt umulig, eller om han afviser den, fordi den ville kræve for mange statsindgreb.

Hvad nu hvis den næste marshallske udvidelse ikke krævede, at de, der allerede er statsborgere i eksisterende statssamfund, fik flere rettigheder og pligter, men at nogle af deres rettigheder og pligter i stedet blev overført, og nye skabt på et andet, mere omfattende niveau? Med andre ord, hvad nu hvis næste fase inddrog status/tilstand, proces/praksis og mulige resultater/produkter under europæisk medborgerskab?

ANSIGT TIL ANSIGT MED EURO - MEDBORGERSKABETS „SPØGELSE“

Det gør EU-Traktaten allerede formelt i artiklerne 8, 8a, 8b, 8d og 8e, som skitserer et grundlæggende sæt af rettigheder, men mærkeligt nok ikke pligter. Artikel 8e anmoder sågar Ministerrådet om at „handle enstemmigt“ og kun forstærke eller lave tilføjelser til denne liste i fremtiden efter forslag fra Kommissionen og efter konsultation af Europaparlamentet. Men hvad kan EU gøre for at give sine borgere endnu flere rettigheder, som de respektive medlemsstater ikke allerede tildeler dem bedre og mere sikkert? Lad os først kigge nærmere på selve medborgerskabsbegrebet.

Roger Brubaker (1989: 4-8) har lavet en liste over de seks „normer for medlemskab“, som han mener definerer den idealtypiske opfattelse af statsborgerskab. Ifølge hans model skal medlemskab være:

1. Unitært: Alle med statsborgerskabsstatus skal have fulde rettigheder og pligter.
2. Helligt: I den forstand at statsborgere skal være villige til at ofre noget for den stat eller det fællesskab, der har givet dem den status.
3. Nationalt: Medlemskab skal være baseret på et fællesskab, der både er politisk og kulturelt.
4. Demokratisk: Statsborgere skal have ret til i vidt omfang at deltage i regeringsanliggender, og alle fastboende skal have adgang til statsborgerskab, således at ophold i et fællesskab og statsborgerskab i fællesskabet med tiden falder sammen.
5. Eksklusivt: En statsborger skal tilhøre ét og kun ét politisk fællesskab.
6. Substantielt: Statsborgerskab skal indeholde vigtige sociale og politiske privilegier, der adskiller statsborgere fra ikke-statsborgere.

Disse seks normative kriterier kunne anvendes på alle medborgerskabsinitiativer i Euro-staten. Dog skal en eventuel reformator være forsigtig, for som Brubaker selv anfører:

... denne model for statsborgerskab er stort set rudimentær. At den overlever skyldes ikke så meget dens egen normative styrke som manglen på et sammenhængende og overbevisende alternativ. Den er ydermere fuldstændig ude af trit med virkelighedens stats-medlemskab (ibid. 5).

Derudover foreslår jeg et syvende kriterium, som jeg egentlig antager er implicit i Brubakers liste, men som fortjener at blive diskuteret (og udfordret) eksplicit:

7. Individuelt: Statsborgerskab kan kun besiddes og udøves af enkeltindivider. Dog kan voksne forældre handle på vegne af deres børn og således for familien som en kollektiv enhed.

Med disse syv kriterier og Brubakers advarsel in mente kan vi gå over til at se på, hvad oprettelsen af europæisk medborgerskab kan indebære.

UNITÆRT

I kravet om det unitære medborgerskab er det ideelle, normative imperativ, at en status som EU-borger skal være generel og lige. I princippet skal ingen

voksen person kun være delvist underlagt rettigheder og pligter, og særbehandling må ikke finde sted. Det vil i praksis betyde, at EU's regelsæt skal overholdes til mindste detalje, så alle medlemsstater og alle borgere i medlemsstaterne har samme rettigheder og pligter.

Det er imidlertid lige præcis det, der sandsynligvis *ikke* vil ske, hvis EU bliver en fleksibel union eller et tag-selv-bord. I begge tilfælde (med forskellige frihedsgrader) kan medlemsstaterne vælge mellem forskellige sæt af rettigheder og pligter, og virkningen af denne valgfrihed vil brede sig til borgerne i medlemsstaterne. For eksempel kan fri bevægelse og bosættelse variere over tid og måske på tværs af professioner eller politiske arenaer; enkeltindviders eller selskabers ret til at overføre kapital eller til at åbne anonyme bankkonti er måske ikke ens for alle; det kan tænkes, at nogle medlemsstater giver alle borgere fra andre EU-lande, der er bosiddende på deres territorier, fuld stemmeret, og at andre begrænser stemmeretten til bestemte temaer i lokalvalg; en selvvalgt „socialdemokratisk“ undergruppe af lande kunne sætte kurs mod fuld lighed i deres social- og sygesikringsystemer – måske endda ved at etablere almene pensionsfonde og finansieringssystemer – mens „neoliberale“ lande kunne afvikle de sociale sikkerhedsnet og privatisere sundhedssystemerne – osv. Det afhænger alt sammen af, hvilket mønster der tegner sig i tilslutningen til fremtidige traktater. EU-borgere er jo allerede afhængige af, om deres respektive lande er med i Schengen-samarbejdet eller har valgt at holde sig uden for ØMU'en eller den sociale dimension.

HELLIGT

Kravet om det forpligtende (hellige) medborgerskab er allerede svækket betydeligt blandt borgere på det nationale niveau. Ikke nok med, at der er sket en „sekularisering“ af statsborgerskabet, i hvert fald i Vesteuropa, i takt med at militant nationalisme og stive, etniske definitioner af kollektiv identitet har mistet deres greb, men de „tunge“ og „mystiske“ forpligtelser, der historisk har været forbundet med dem, har også mistet betydning. Mange lande har afskaffet værnepligten, og de kræver således ikke længere, at borgerne er rede til at dø for deres nation eller stat. De forskellige symbolske udtryk for troskab, som borgerne forventes at udføre, f.eks. gøre honnør for flaget og synge nationalsangen, får mere og mere karakter af ritualer,² og man hører ikke så tit det klassiske slogan for ureflekteret national troskab: „My country, right or wrong!“

Alt dette peger mod en endnu mindre hellig (og derfor svækket) opfattelse af Euro-medborgerskab. Personer og organisationer ville få en fælles forpligtelse til at overholde EU's lovgivning. De skulle indvilge i at overføre en (lille) andel af deres skatter til EU's institutioner, omend sådanne bidrag vil variere en del, afhængig af hvilket sæt af funktioner der vælges eller effekten af et balanceret „medlemsregnskab“. De skulle være villige til at hjælpe andre i nød, behandle andre europæere med respekt og tolerance i deres stadig mere hyppige udvekslinger, være parate til at omfordele visse goder og gøre indrømmelser i solidaritetens navn og den sociale samhørighed i Europa som helhed. Det sidste punkt er selvfølgelig det sværeste, fordi de territoriale og funktionelle parametre i den enhed stadig er ukendte. Desuden er variationen inden for disse parametre med hensyn til udviklingsniveau, sprogbrug, kulturelle normer og politiske tendenser betydeligt større landene imellem end internt i nogen af medlemsstaterne.

EU's rolle i en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er stadig langt fra på plads. Historisk set har pligten til at deltage i forsvaret af ens land og de fælles erfaringer, det medførte (for mænd), bidraget enormt til følelsen af fælles skæbne og fælles offer, hvilket igen var med til at cementere båndet mellem statsmedlemskab og national identitet. Hvis EU skal udvikle sig i den retning, kræver det, at den bliver meget mere „statslignende“, end den er nu. Det ville også øge sandsynligheden for, at EU kunne opnå et mere forpligtende (emotionelt) (og måske kontroversielt) forhold til „sine“ borgere. Det ville også være tilfældet, hvis rekruttering til de væbnede styrker var frivillig, selektiv og professionel, som det er tilfældet i nogle medlemsstater. Der er ikke noget der som den direkte eller indirekte oplevelse af at kæmpe mod en fælles fjende kan puste til de hellige flammer.

NATIONALT

Det nationale aspekt er det punkt, hvor de strenge principper for statsborgerskab er mest svækkede. Det er ikke længere urimeligt at beskrive sig selv som verdensborger eller i det mindste som borger i noget, der er større end nationalstaten. Ganske vist viser *Eurobarometers* data ikke nogen entydig tendens til, at borgere føler sig mere „europæiske“. Rent faktisk er den personlige identificering faldet efter Den Europæiske Fælles Akt og EU-Traktaten (Niedermayer & Sinnott, 1995; Sinnott & Winston, 1996). Det skal dog siges, at følelsen er mere fremherskende blandt de unge, og det er muligt, at den vil tage til og endog akkumulere med kommende generationer.

Der var engang, da det at få statsborgerskab betød, at man blev medlem af et sammenhængende, veldefineret nationalt fællesskab med en egen homogen kultur – og man kunne selvfølgelig kun være medlem af ét fællesskab. I mange lande involverede det en lang og krævende oplæring i nationale love og skikke.³ Først blev udlændinge lavet om til indfødte, og derefter fik de statsborgerstatus. Der var faktisk mange, der sagde, at naturaliserede anden-generationsindvandrere opførte sig „mere amerikansk end amerikanerne“. Nu om dage kan de, der får statsborgerskab, insistere på at beholde deres oprindelige kultur og blive fri for at blive smidt i smeltediglen. De kan endda helt legitimt kræve, at den stat, hvor de er blevet statsborgere, skal støtte og beskytte deres kultur mod diskrimination og svækkelse. Kort sagt er statsborgerskab ikke længere en garanti for medlemskab i en unik national kultur. Det betyder dog ikke, at der ikke er nogen, der finder denne udvikling alarmerende. I USA er kampen mod multikulturalisme og kampen for engelsk som landets eneste juridisk gældende sprog tydeligvis en reaktion mod „denationaliseringen“ af medlemskabet i det amerikanske statssamfund.

Men hvor langt kan denne udvikling fortsætte? Er det personligt tilfredsstillende at tilhøre et „fællesskab“ uden fælles etnisk oprindelse, sprog, religion, skikke og livsstil? Ville følelsen af medlemskab være så lille, at anmodninger om ofre eller solidaritet ville falde for døve øren? Ville den være for svag til, at „overstaten“ kunne reagere samlet på ydre trusler eller i enighed omfordele goder inden for sine grænser?⁴

Omvendt, hvorfor skal personer (og for dens sags skyld organisationer) i „EU-staten“ absolut tilhøre en nation for at handle som borgere? Hvorfor kan de ikke være loyale over for et sæt fælles institutioner og politiske/juridiske principper i stedet for en mystisk, karismatisk grundlægger eller en flok mytologiserede forfædre? Hvorfor kan Renans „dagligt tilbagevendende folkeafstemning“ ikke handle om rettigheder og procedurer i nutiden i stedet for fortidens ofre og storhed?

Det er det vigtigste spørgsmål. Ikke om en mulig „Euro-stat“ kan genskabe den samme intense fællesskabsfølelse i et større format, der engang kendetegnede de nationalstater, der i dag er medlemmer, men om den kan skabe et favnende system af stabile og fredelige politiske relationer *uden* fordums lidenskabelige fællesidentitet eller skæbnefællesskab. Jeg indrømmer, at det lægger en stor byrde på interessekalkulation og nyttetænkning på et tidspunkt, hvor det er mere moderne at kalkulere med den stigende betydning af kollektiv entusiasme og forbrugsværdier. Og det er da også rigtigt, at der

er mange eksempler på flernationale stater, der for nylig er blevet delt eller trues af løsrivelse som resultat af en lidenskabelig identitetsfølelse. Hvis, som nogen tror, post-industrialisme og post-modernisme automatisk indebærer et skift fra det rationelle til det emotionelle, så er selve ideen om medborgerskab i en ikke-nation selvmodsigende. Hvis, hvilket jeg hælder til, denne tilstand ikke er så snærende, så er ikke-nationalt medborgerskab bestemt muligt. Det bliver måske ligefrem normalt i fremtiden.

DEMOKRATISK

Demokrati er afgørende det vigtigste princip i dette kapitel. Hvis EU skal genvinde sit momentum og genoprette sin legitimitet, er medlemsstaterne nødt til at blive enige om reformer, der ikke kun gør institutionerne mere effektive, men også gør de regerende mere ansvarlige over for borgerne. I den traditionelle opfattelse af statsborgerskab øger man *politisk deltagelse* blandt voksne personer ved at give dem ret til at stemme, til at stille op som kandidater til repræsentative organer, til at danne og blive medlem af foreninger, til at udtale sig offentligt, til at høre og blive hørt i politiske sager og endda – i direkte demokratier – til direkte at deltage i beslutninger om alle spørgsmål, der er bindende for fællesskabet. I næste række kommer *åbenhed* eller *gennemsigtighed*, dvs. at flere aktører, især de, der tidligere har været udelukket eller udsat for diskrimination, skal have indsigt i de forhold, under hvilke bindende offentlige valg træffes.

Jeg vil ikke gå ind i en dybere diskussion om det stadige fald i individuel deltagelse i EU's demokratier. Næsten alle medlemsstater kæmper med stigende vælgerapati; fagforeninger mister medlemmer; partierne mister partisoldater og kernevælgere; borgerne identificerer sig ikke længere automatisk med ét bestemt parti; og politikernes omdømme er det ringeste nogensinde. Her er heller ikke plads til en diskussion af den stigende uigenkendskab i nationale politiske beslutninger, som opstår, fordi de spørgsmål, politikerne skal tage stilling til, er uhyre komplekse, hvilket giver eksperter stor indflydelse på beslutningerne.

Det tyske udtryk, *Öffentlichkeit* (offentlighed), som er udviklet af Jürgen Habermas (1990), beskriver dilemmaet meget godt. Ideelt skulle demokratiere nå frem til deres beslutninger gennem åben redegørelse og drøftelse, hvor borgernes – kollektive såvel som individuelle – handlinger og holdninger er synlige og kan forsvares. I virkelighedens verden bruger organiserede grupper af borgere deres ressourcer på at ansætte specialister til at repræsentere

deres specielle interesser. Disse professionelle repræsentanter forhandler så i det skjulte med magthaverne og indgår hemmelige aftaler, som derefter bliver erklæret for at være „i offentlighedens interesse“.

Nogle teorier om demokratisk medborgerskab ville gå endnu videre og insistere på, at personer (og deres organisationer) selv skal være internt demokratiske. De skal have respekt for autoritet, være hensynsfulde, tolerante og kompromisvillige, dvs. udvise medborgerkultur. Deres partier, foreninger og bevægelser skal ikke bare have ovennævnte egenskaber, men skal også holde kampvalg og trofast overholde deres forpligtelser over for medlemmer og myndigheder. Det er næsten overflødigt at nævne, at stater stort set har opgivet tanken om internt demokrati. De har ikke kapacitet til at indoktrinere deres borgere med én bestemt opfattelse af medborgerværdier eller til at overvåge intern politik i de repræsentative organisationer – og for øvrigt ville initiativer i den retning være i konflikt med andre demokratiske rettigheder og praksis.

Hvilke former for deltagelse og offentlighed kan EU overhovedet tilbyde sine borgere, som ikke ville konkurrere med eller fortrænge dem, der allerede eksisterer i medlemsstaterne? Hvis vi anerkender, at nationale borgere deltager mindre, og at de fleste nationale stater er blevet mere hemmelighedsfulde og mindre gennemsigtige, er det så overhovedet sandsynligt, at den spirende Euro-stat kan gøre noget for at vende disse antidemokratiske tendenser?

EU har allerede forsøgt at gøre noget for enkeltindivider. Det var meningen, at direkte valg til Europaparlamentet, der blev indført i 1979, skulle øge deltagelsen. Indtil videre har det dog kun opnået at afsløre, at borgerne er mere optaget af at udnytte dem til at sende „utilfredse hilsener“ til deres nationale politikere.⁵ Desuden er valgdeltagelsen faldet i næsten alle medlemslande (Reif, 1985). EU-Traktaten er banebrydende, idet den giver fastboende personer fra andre EU-lande ret til at stemme og stille op som kandidater til lokalvalg – hvilket ville være det første skridt mod stemmeret for alle Euro-borgere til alle valg, der hvor de har fast bopæl, uanset nationalt statsborgerskab.

EU-Traktaten stadfæstede også personers ret til at henvende sig til Europaparlamentet og oprettede et ombudsmands-embede på EU-niveau. Embedet blev endelig besat efter længere tids småskænderier, og det vil vise sig, om det lykkes for ombudsmanden at åbne en ny kanal for individuel adgang. EU-Traktaten lovede også at gøre sagsgangen i EU's institution mere gennemsigtig. Hvis de første reaktioner på det danske formandskabs

spæde forsøg på at offentliggøre diskussioner og stemmeadfærd i Ministerrådet er et varsel, så er det tvivlsomt, om der vil blive udrettet særlig meget på dette niveau i fremtiden (for en generel diskussion af dette spørgsmål, se Lodge (1994)). Så har Kommissionen gjort større fremskridt i denne henseende, selvom nogle af dens første PR-udspil var ubetydelige (Lodge, 1995; 1994).

Euro-staten har, siden den blev grundlagt, i udpræget grad privilegeret funktionelle interesseorganisationers deltagelse i dens debatter, specielt dem, der er organiseret af erhvervsinteresser på europæisk niveau. Den har endda tilskyndet til dannelsen og har støttet mange af disse organisationers aktiviteter økonomisk, dog uden at have haft synderligt held til at skabe den ønskede, stabile Euro-korporatisme (Schmitter & Streeck, 1991; Traxler & Schmitter, 1994; 1995). Det uformelle repræsentationssystem er meget mere pluralistisk (mangfoldigt, ikke-hierarkisk, overlappende og voluntaristisk) og favoriserer erhvervslivets interesser. Det Økonomiske og Sociale Udvalg med dets officielt udpegede repræsentanter for arbejdsgivere, arbejdere og „andre“ interesser har ikke udrettet noget som helst, siden det blev dannet med Rom-Traktaten.

Senere begyndte både Kommissionen og Parlamentet at registrere og regulere lobbyorganisationer og -bevægelser. De slår dog fast, at de ikke har til hensigt at skabe en privilegeret – og slet ikke en monopolistisk – gruppe af organiserede borgere eller at pålægge dem strenge kriterier for repræsentation. Registeret er åbent for alle, og der vil være lige adgang, i hvert fald formelt. Man vil ikke på nogen måde favorisere organisationer, der arbejder med et decideret europæisk fokus over dem, der repræsenterer lokale, regionale eller nationale interesser og lidenskaber (McLaughlin & Greenwood, 1995).

Det bringer os videre til spørgsmålet om deltagelse af og åbenhed over for endnu en kategori af demokratiske grupper: territoriale underenheder af nationale medlemsstater. Som et produkt af en international traktat blev EU skabt udelukkende af eksisterende suveræne stater. Deres *Länder, regioni, provinces, estados autonómicos, kommuner* osv. fik ikke nogen speciel status. Hvis de var interesserede i at deltage, var den eneste vej tilsyneladende gennem deres respektive nationale regeringer. Alligevel (og i nogle tilfælde på trods af betydelig modstand fra regeringerne) etablerede regioner og storbyer gradvist deres egen repræsentationsstruktur, og faktisk har omkring 50 af dem en kvasi-ambassade i Bruxelles (Marks et al., 1996). Også her tog EU-Traktaten et beskedent skridt i en mere demokratisk retning, da den oprettede det råd-

givende Regionsudvalg. Traktaten overlod det imidlertid til de nationale regeringer at definere kriterierne for hvilke enheder, der skulle repræsenteres, og for hvordan de skulle udvælges.

Alt dette vidner om en indsats for at takle dobbeltspørgsmålet om deltagelse og åbenhed, selvom de kanaler, der er oprettet indtil videre, enten fører til relativt svage institutioner, eller også klart favoriserer de borgere, der har effektiv adgang til dem. Det er helt sikkert, at ingen af dem har fået tag i offentligheden eller har ændret EU-myndighedernes ansvarlighed dramatisk. Så mens en udvidelse af Europaparlamentets politiske rolle og ændringer i valgsystemet for MEP'er måske ville forbedre situationen, ville det sandsynligvis ikke skabe væsentlige ændringer.

E K S K L U S I V T

Det lyder næsten anakronistisk på det individuelle niveau, og det er i hvert fald ikke en egenskab, der skal med i udviklingen af Euro-medborgerskab for enkeltindivider og organisationer. Mange personer har dobbelt statsborgerskab, uden at det giver anledning til forvirring eller korruption. Selv fastboende udlændinge, som førhen ikke havde forsamlingsfrihed, har nu i realiteten samme politiske rettigheder som nationale borgere. Da det tætte bånd mellem statsborgerskab og national kultur først var blevet løsnet, skete der en naturlig tilpasning til voksende samhørighed og en fysisk mere mobil verden.

Det eneste, der måske er enestående ved Euro-medborgerskab, er det mulige antal niveauer. I alle føderale systemer har enkeltindivider og organisationer mindst dobbelt statsborgerskab. De „tilhører“ både den subnationale og den nationale stat.⁶ Med udviklingen af et mellemlag af „regional“ politisk myndighed og kompetence i så mange medlemsstater som gradvis vinder indpas på EU-niveau, kan man godt forestille sig, at mange europæere kan blive firedobbelte statsborgere. Hvert lag – det lokale, det regionale, det nationale og det overnationale – kunne have hver sit (ganske vist overlappende) sæt af rettigheder og pligter, som reguleres generelt via subsidiaritetsprincippet (se Berten, 1992).

S U B S T A N T I E L T

Der er ingen tvivl om, at det at opnå nationalt statsborgerskab ikke længere har de samme alvorlige konsekvenser for enkeltindivider i form af rettigheder og pligter som før. I moderne vestlige demokratier er udlændinge

med opholdstilladelse beskyttet mod vilkårlig og diskriminerende behandling af „retsstaten“, og de er normalt berettiget til velfærdsydelse, når de har boet et sted tilstrækkeligt længe. De kan normalt udøve visse participatoriske rettigheder, f.eks. danne foreninger og henvende sig til myndighederne, men ofte har de ikke stemmeret, adgang til visse former for statsansættelse, pligt til at tjene i de væbnede styrker og i USA pligt til at være nævning.

Konsekvensen af at udvikle et europæisk medborgerskab er langt mere problematisk. De symbolske rekvisitter er på plads: hovedstad, flag, hymne, symfoniorkester, pas og, før eller siden, kørekort. De har bare ikke universel betydning (og hvad angår de to sidstnævnte, skal man gennem en national regering for at få dem). De fleste af EU-Traktatens bestemmelser om Euro-medborgerskab var ikke nye. De var allerede opnået via interne forordninger i Europaparlamentet eller EF-Domstolen, eller også var de omfattet af diverse traktater vedtaget af Europarådet. Flere af dem er ikke engang eksklusive for EU-medlemskab, men gælder også for udlændinge med opholdstilladelse og for virksomheder. Hvis man lavede en liste over alle de rettigheder, Euroborgere har opnået siden EF blev grundlagt i 1958 – uanset kilde eller indhold – ville det være svært at overbevise et flertal om, at de havde opnået særlig meget, som deres nationale regeringer ikke allerede garanterer dem.

Lad os som eksempel tage de meget omtalte „Fire Friheder“ i Det Indre Marked: (1) fri vareudveksling; (2) fri bevægelighed for personer; (3) fri etablering af virksomhed; (4) fri udveksling af tjenesteydelser; (5) frie kapitalbevægelser. De er stort set også tilgængelige for outsiders – takket være GATT og andre multi- eller bilaterale aftaler. Nogle af de nyere tilbud bliver udbudt mere selektivt, nemlig legater og tilskud, der uddeles under akronymer som BRITE, JESSI, ERASMUS, LINGUA, COMMETT osv. Men lige meget hvor substantielle disse programmer måtte være for de personer eller virksomheder, der er så privilegerede at modtage dem, så beløber de sig ikke til meget samlet set. Ironisk nok har landbrugsstøtten kun opnået at skabe en gruppe, der åbenbart ikke føler nogen særlig hengivenhed over for sin overnationale velgører.

I et mere langsiget perspektiv er det mere vigtigt, at Euro-borgerne har proceduremæssige/juridiske garantier for ligebehandling af kvinder og deltidsarbejdere, bedre forbruger- og miljøbeskyttelse, akut lægehjælp og retshjælp, når man rejser i Unionen, fair konkurrence mellem virksomheder, ensartede betingelser for selskabsdannelse, minimumstandarder for arbejdsmiljø, og beskyttelse mod udenlandsk (læs: amerikansk) kulturimperialisme.

Lige meget hvor vidtrækkende disse rettigheder og beskyttelser er, eller hvor meget de akkumulerer i de direktiver, som Ministerrådet godkender, i Kommissionens forordninger og i EF-Dømstolens afgørelser, har disse aspekter af „markedsmedlemskab“ kun en indirekte virkning på kvaliteten af politisk medborgerskab.

INDIVIDUELT

Demokratiteori er utvetydig på dette område: Statsborgere skal være individuelle personer. Kun en voksen person, som kan ræsonnere etisk og handle selvstændigt, kan forventes at opfylde sine rettigheder og pligter. Denne teoretiske antagelse kolliderer med det indlysende empiriske faktum, at forholdet mellem individuelle borgere og offentlige myndigheder mere og mere overtages af *organisationer* og *mellemlid*. Deltagelse kan godt være individuel, men effektiv adgang til beslutningstagere går gennem organisationer. Borgere kommunikerer i stadig højere grad gennem de partier, foreninger og bevægelser, de tilhører eller støtter, og disse organisationer er ikke (og kan ikke være) demokratisk stiftet. De vil uvægerligt introducere egne interesser og forvrænge borgernes præferencer i den politiske proces, og de kan forfølge deres egne målsætninger i flere arenaer og i længere tid. Det er ikke overdrevet at sige, at disse mellemlid har fortrængt (måske ligefrem erstattet) initiativer fra enkeltindivider og traditionelle kollektiver. Kort sagt har organisationerne overtaget rollen som dominerende og effektive borgere i nationale demokratiske stater.⁷

Hertil kommer, at foreninger og bevægelser allerede har opnået „kvasi-statsborgerskabs“-rettigheder på det nationale niveau. Egentlig har de taget sig visse friheder med den politiske proces: I stedet for at opnå bredt definerede og universelle rettigheder er det lykkedes dem at påvirke myndighederne i små bidder – klasse for klasse, sektor for sektor, profession for profession. Mange af dem er formelt anerkendt af nationale politiske beslutningstagere, nogle gange som monopolitiske organisationer, og har fået regelmæssig adgang til forhandlinger med ret til at blive hørt i alle spørgsmål på deres respektive områder, før der tages bindende beslutninger. Nogle har endog opnået, hvad der svarer til sociale rettigheder i form af økonomisk støtte, naturalydelse, statsgodkendte obligatoriske afgifter, offentlige tjenester osv. Det eneste, der mangler i denne historie om gradvis og ulige akkumulering af privilegeret adgang for organisationer, er en generel og systematisk praksis, der sikrer alle interesseorganisationer lige adgang til disse rettigheder og pligter.

Hvis størrelse og kompleksitet er nøglefaktorer, der kan øge organisationernes relative styrke over individuelle borgere, er der al mulig grund til at forvente, at de vil få endnu mere indflydelse i den spirende Euro-stat. Det erkendte Kommissionen åbenbart lige fra begyndelsen, da den helt bevidst fremmede og finansierede dannelsen af organisationer på europæisk niveau. Den etablerede også en procedure til anerkendelse af deres specielle Euro-status, der gav privilegeret adgang til Kommissionens forhandlinger, selvom anerkendelse ikke altid var begrænset til en organisation per kategori. Hvert generaldirektorat omgav sig snart med et enormt antal stående og rådgivende udvalg, hvoraf de fleste anvendte funktionelle i stedet for territoriale repræsentationsprincipper.⁸ Tilsyneladende forsøgte Kommissionen i den tidlige fase at begrænse lobbyisme til møder med autoriserede Euro-organisationer, men den praksis blev efterfølgende lempet, hvilket åbnede for et stigende antal direkte kontakter med repræsentanter for nationale interesser (se Sidjanski & Ayerbeck, 1987; Caporaso, 1974: 23–52).

Strukturen med rådgivende udvalg og ekspertgrupper bredte sig i de følgende år. Kommissionen har aldrig haft særlig mange embedsmænd og har i udstrakt grad benyttet sig af konsultationer med repræsentanter for interessegrupper, nationale regeringsembetsmænd og eksperter både i udarbejdelsen af direktiver og kontrol med overholdelse af direktiverne. Repræsentanterne bliver godt betalt for at deltage i møderne, og disse vederlag kunne endda ses som bevidste tilskud til udviklingen af en „hensigtsmæssig struktur“ for interesseformidling.

Til trods for vedvarende forsøg på at støtte Euro-organisationer, er det ikke lykkedes embedsmændene i Bruxelles at etablere en levedygtig Euro-korporatisme, undtagen på et mindre synligt og substantielt brancheplan („meso-korporatisme“) (se Schmitter & Streeck, 1991 og Traxler & Schmitter, 1994). Som en velinformeret iagttager siger: „Bruxelles rykker tættere på Washington end på Bonn, Paris eller London“ (Grant, 1990). Hvis det er rigtigt, kan det have alvorlige konsekvenser for Euro-statens fremtid og legitimitet. I hvert fald på kontinentet har det længe været accepteret, at formelt organiserede og officielt anerkendte interesseformidlere spillede en nøglerolle i screening og spredning af gruppepræferencer til bredere klasser og branchekanaler og efterfølgende i styringen af medlemmernes adfærd. Organisationerne tillod – eller ligefrem støttede – en speciel form for økonomisk produktion og fordeling af sociale goder. De mere ekstreme nationale versioner blev nogen gange kaldt „organiseret kapitalisme“.

Der ses stadig flere beviser på „uorganiseret kapitalisme“ på Fællesskabsniveau uden de forventede elementer af offentlig anerkendelse, garanteret adgang, hierarki og monopol (Lash & Urry, 1987). I en sådan usammenhængende og konkurrencepræget arena er Euro-organisationerne ikke nødvendigvis privilegerede samtalepartnere, og højtrangerende fællesorganisationer bliver måske ikke foretrukket frem for mere specialiserede organisationer. De skal konkurrere om indflydelse med mange forskellige enheder: Nationalstater, para-statslige konglomerater, regeringer, store private virksomheder, og sågar lobbyister og advokater, der handler på vegne af individuelle klienter. De politiske resultater bliver mindre forudsigelige, og det bliver sværere at mobilisere et flertal. Offentlig tvang mister sin styrke, men det gør også statens evne til at modstå privat udnyttelse. Den mest præcise betegnelse for dette interesseformidlingssystem er *pluralisme*.

Tendensen til overnational pluralisme i magtstrukturer og interesseorganisationer i den spirende Euro-stat har ydermere fået lov til at fortsætte, uden at stærke mekanismer som territorial repræsentation og ansvarlighed over for vælgerne har lagt hindringer i vejen, som de tidligere gjorde på nationalt niveau. Om denne „amerikaniserede“ form for kollektivt medborgerskab og måde at bruge indflydelse på vil opnå legitimitet – undtagen blandt briterne – kan man kun gisne om.

BESKEDNE FORSLAG TIL REFORM

Som bemærket ovenfor opfordrede Maastricht-Traktaten og Regeringskonferencen i 1996 om EU's institutioner, der mundede ud i Amsterdam-Traktaten, udtrykkeligt aktører til at komme med reformforslag til form og indhold i Euro-medborgerskabet og (afhængig af Kommissionens støtte) til at fremlægge dem til (enstemmig) godkendelse hos medlemsstaterne. I lyset af denne opfordring og idet vi antager, at det er en attraktivt målsætning at demokratisere EU ved at give Euro-borgere mere indflydelse på forhandlinger og beslutninger, vil jeg gerne fremsætte nogle forslag, som både kan gennemføres i nærmeste fremtid og skabe substantielle ændringer.

FORSLAG NR. I: FOLKEAFSTEMNINGER

Der er ét initiativ, der relativt nemt kunne gennemføres (og måske endda ville være acceptabelt for de nationale regeringer under de nuværende forhold), og som ville have en hurtig og dramatisk effekt: indførelse af direkte

folkeafstemninger i Euro-valg. EU har allerede indirekte (og sikkert utilsigtet) opmuntret medlemsstaterne til at bruge denne mekanisme mere, så hvorfor ikke også bruge den selv? Folkeafstemninger er specielt velegnede i spørgsmål, der ikke kan håndteres på „normal“ vis af politiske partier og lovgivende forsamlinger, fordi de går på tværs af vælgerne/medlemmernes normale præferencer. Mange af Europas store, gamle partier er klart splittet internt i spørgsmål om mere eller mindre magt til EU. Af den grund kunne det være attraktivt for politikerne at læsse ansvaret over på en folkeafstemning i stedet for at risikere bitter fraktionsdannelse i partierne.

Hvad ville der ske, hvis Europaparlamentet med absolut flertal eller en gruppe europæiske borgere af en vis størrelse og fordelt over et vist antal medlemsstater, kunne sætte to eller tre spørgsmål på stemmesedlen til godkendelse hos folket sammen med den sædvanlige liste af kandidater til Europaparlamentet? Af praktiske årsager skal antallet begrænses, og der skal være mekanismer, der afgør, hvilke emner der skal nyde fremme på et givet tidspunkt (den mest demokratiske løsning ville være lodtrækning). Selv hvis resultaterne af folkeafstemningerne ikke er bindende, ville de næsten garanteret få stor indflydelse på politiske beslutningstagere på både nationalt og overnationalt niveau. Ikke mindst ville konkurrencen om „ja“ og „nej“ stemmer øge den offentlige interesse for europæiske spørgsmål generelt. Selve det faktum, at Euro-valg stort set ikke falder sammen med nationale valg, og at de kun drejer sig om ret simple valg af partikandidater fra lukkede nationale eller regionale lister (undtaget i Storbritannien), har skabt et potentielt attraktivt „politisk mulighedsrum“, der kan udnyttes uden større ekstraudgifter. Og hvem ved – måske kan man endda vende den faldende tendens i valgdeltagelsen ved at tilføje referendaspørgsmål (se Erne et al.'s (1995) mere ambitiøse forslag).

FORSLAG NR. 2: DOBBELTE STEMME

En anden fornyelse ville også hjælpe med at adskille Euro-valg og nationale valg og skabe en mere personlig og varig sammenkædning mellem Euro-vælgeren og hans eller hendes repræsentant i Europaparlamentet. Ud over det åbenlyse behov for en reform af opstillingsprocedurerne og de valgkredse hvor stemmerne hverves og optælles (se nedenfor), kunne man forestille sig *et dobbelt system hvor Euro-borgeren har ret til at stemme to gange*: en gang på sin foretrukne kandidat (fra en national eller endnu bedre en regional parti-liste) og en gang på kandidatens embedsperiode, f.eks. en eller to perioder.

Det ville ikke kun skabe nye muligheder for at udtrykke individuelle styrker i præferencer, men også kunne fremme dannelsen af et mere stabilt og idealistisk korps af Euro-deputerede ved at gøre stillingen mere attraktiv og tillade akkumulation af ekspertise. MEP'er, der sidder længe, ville have vælgerens udtrykkelige opbakning, og med en større professionalisme ville de ikke være så afhængige af nationale partiapparater og politiske karrierer. Der er all mulig grund til at tro, at disse „super-deputerede“ ville bruge mere energi på at udvikle et mere selvstændigt og aktivt europæisk partisystem end det, man hidtil har set.

FORSLAG NR. 3: LÆNGERE STEMMEPERIODER

Oven på den generelle strategi med at sondre mellem deltagelse i Euro-valg og nationale valg kunne man ønske, at *Euro-borgere skulle beslutte sig over en længere periode og stemme pr. brev eller endnu bedre elektronisk*. Hvad hvis Euro-borgere fik en hel uge (hvor meningsmålinger og andre prognoser var bandlyst) til at overveje kandidaturer og referendaspørgsmål og afgav deres stemme, når det passede dem, enten ved at sende deres stemme med traditionel fodpost eller via hjemmecomputer.⁹ Information kunne sendes ud via de samme kanaler, og svindel kontrolleres ved brug af nationale personnumre (som allerede eksisterer). Traditionelle demokratiteoretikere med forkærlighed for forsamlinger ville indvende, at det ville fjerne det afgørende element, der ligger i ansigt-til-ansigt kommunikation og kollektiv debat. Dele af dette element kunne dog erstattes af „virtuelle grupper“, der kommunikerer via e-mail, men problemet er, at sådanne grupper nok ikke ville udgøre et repræsentativt udsnit af befolkningen. Feminister ville måske indvende, at stemmeafgivning i hjemmet ville blive domineret af mænd, og at de ville overtage udvælgelsesprocessen. Efter min mening ignorerer denne kritik det faktum, at kvindernes rolle på arbejdsmarkedet har ændret sig, og den undervurderer hjemmegående kvinders evne til at handle selvstændigt. En sådan reform ville gøre EU meget synlig og sætte den på forkant med teknologisk udvikling – hvilket Kommissionen har forsøgt siden 1980'erne.

FORSLAG NR. 4: EU TILTRÆDER MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONEN

Hvis det er rigtigt, at legitimering af EU's beslutninger i fremtiden afhænger af, at man sondrer mellem „markedsmedlemskab“ og „politisk medborger-

skab“, så kræver det mere udtrykkelige og dramatiske politiske dispositioner – om ikke andet så for at minde europæerne om, at deres specielle rettigheder og pligter er et resultat af deres respektive staters medlemskab af EU. Et muligt svar er allerede foreslået: *EU tiltræder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), således at den kan håndhæves utvetydigt gennem EF-Domstolen*. Domstolen har faktisk allerede optaget disse rettigheder i sin jurisprudens, men indtil videre har medlemsstaterne tøvet med at indføje dem direkte i EU's regelsæt.

Det ville sikkert være endnu mere kontroversielt at give efter for tendensen til at gå ud over den nuværende Konvention og inkludere såkaldte tredje- eller fjerdegenerations menneskerettigheder. Den mest indlysende kandidat er nok „miljørettigheder“, da der allerede er høje forventninger til, at EU skal udvise større myndighed på dette politikområde. Andre mulige kandidater er „kvinderettigheder“, „seksuelle rettigheder“, „børnerettigheder“, ja selv „dyrrettigheder“.

I det store „Big Bang“ føderale scenario skulle en europæisk rettighedslov knyttes sammen med en definitiv konstitutionalisering af hele integrationsprocessen. Selvom jeg anerkender, at noget så ambitiøst sandsynligvis ikke vil ske i den nærmeste fremtid, ville selv den mindste symbolske gestus have en stor effekt, specielt hvis den blev kombineret med en eksplicit kodificering af de økonomiske og sociale rettigheder, der allerede er godkendt i tidligere EØF/EF/EU-traktater og -direktiver.

FORSLAG NR. 5: SPECIEL RETSSTILLING FOR EURO-BORGERE MED OPHOLDSTILLADELSE

Et andet, mere kontroversielt forslag er at overlade det til EU at definere og beskytte personer med permanent opholdstilladelse i medlemsstaterne, som ikke er nationale borgere i den stat, de bor i, eller i noget andet EU-land. Lad os kalde dette *oprettelsen af en speciel retsstilling for Euro-borgere med opholdstilladelse*.¹⁰ Personer, der blev tilkendt denne retsstilling, ville have ligestilling inden for EU hvad angår fri vareudveksling, fri kapitalbevægelse, fri bevægelighed for personer, fri etablering af virksomhed plus de sociale rettigheder og beskyttelser, der forhandles medlemsstaterne imellem. De ville dog ikke nødvendigvis have lige politiske rettigheder.

At få status som Euro-borger har indtil videre være betinget af statsborgerskab i en medlemsstat, og diverse protokoller slår fast, at kun nationale myndigheder kan definere, hvordan denne status tilkendes og opnås. Status

som Euro-borger med opholdstilladelse er meget mere tvetydig og varierer fra land til land. Afhængigt af mulighederne for at opnå lovlig indrejse, permanent opholdstilladelse og eventuel senere naturalisering, opholder der sig mange „ikke-EU-personer“ – lovligt og ulovligt – inden for medlemsstaternes grænser. Derudover er der mange tegn på, at deres antal (p.t. anslået til 15 millioner) vokser hurtigt med stigende sociale og politiske problemer til følge. Med sådan et pres på EU's dårligt forsvarede og ofte dårligt definerede grænser kombineret med den ubegrænsede bevægelighed mellem de såkaldte Schengen-lande, er det tænkeligt, at et medlemsland kunne finde på at skabe et marked for naturaliserede EU-borgere, hvis det kunne regne med, at „klienterne“ ville rejse videre og slå sig ned i et andet land. Man kan endda forestille sig, at et land kunne sælge statsborgerskab til udlændinge, som ønskede at bo i et andet EU-land. Noget lignende ses i forholdet mellem Portugal og Macao. Mange Hong Kong-borgere, der har fået afslag på statsborgerskab i Storbritannien, køber ejendom i Macao og opnår derved portugisisk nationalitet, hvilket de formodentlig kan bruge senere til at rejse ind i, og bo og arbejde i Storbritannien. Gennem tilsvarende huller kan efterkommere af spanske, portugisiske, italienske og irske emigranter „genvinde“ deres forfædres nationalitet og bo, hvor de vil i EU.

Den største fordel ved en speciel status som naturaliseret EU-borger ville være, at alle betingelser for indrejse og ophold ville blive standardiseret, og det ville udelukke enkeltlandes opportuniste. Det ville også gå fint i spænd med initiativerne under Titel VI i EU-Traktaten til udvikling af mere ensartede visumkrav, betingelser for politisk asyl og lignende immigrations-spørgsmål. Jeg giver Castro Oliveira ret i, at det i det nuværende politiske klima er meget sandsynligt, at det første resultat vil blive en restriktiv immigrationspolitik ledsaget af forbedringer i rettigheder for borgere fra tredje-lande, men det ville være en betydelig udvidelse af EU's kompetencer på et område, der tiltrækker sig stigende opmærksomhed. Der er tillige alle mulige tegn på, at oprettelsen af en sådan status på et tidspunkt ville have en afsmittende effekt på andre politik-områder gennem erklæringer og juridiske fortolkninger.

FORSLAG NR. 6: UNIVERSALT MEDBORGERSKAB

EU kunne uden større anstrengelse blive den første „stat“ i verden til at indføre *universalt medborgerskab*, dvs. at give fulde medlemsrettigheder i fællesskabet fra fødslen til alle personer, der er født inden for dets område eller til

de af dens borgere, der bor udenfor, og til de børn, der efterfølgende bliver naturaliseret. Denne reform foreslår yderligere – idet den anerkender, at børn ikke har myndighed til at udøve formelle politiske rettigheder direkte og selvstændigt – at forældrene til hvert barn får myndighed til at udøve barnets stemmeret, indtil barnet bliver myndigt ifølge national lovgivning. Så vidt jeg ved, ville EU være den første til at give flere stemmer til voksne borgere med børn.

I overensstemmelse med de generelle mål med at skelne mellem udøvelsen af Euro-medborgerskab og nationalt statsborgerskab og med at sikre, at Euro-medborgerskab supplerer og ikke fortrænger nationalt statsborgerskab, synes universalt medborgerskab – selv hvis det udøves indirekte indtil skelsår – at have flere politiske fordele:

1. Det ville gøre det spirende Euro-demokrati mere „fremtidsorienteret“. Stemmeret til børn ville ikke bare være en symbolsk anerkendelse af, at Euro-staten har et ansvar for kommende generationer. Det ville også være et godt incitament for børnene til at udvikle en tidlig interesse for politik og at gøre det gennem en bevidsthed om, hvor vigtigt det europæiske politikniveau er.
2. Netop på grund af dette incitament kan det forventes, at børn – når de er blevet bevidste om den rettighed, deres forældre udøver på deres vegne ved EP-valg – vil holde deres forældre ansvarlige for den måde, de forvalter deres vælgerpræferencer, hvilket igen måske vil gøre forældrene mere bevidste om vigtigheden af disse valg.
3. På samme måde ville initiativet give forskellige generationer lyst til at mødes og diskutere politik. Det ville også styrke både den politiske socialisering og de mekanismer, familien bruger til at øve sig i medborgerskab, og som er svundet kraftigt ind de seneste tiår. Det kan måske endda kompensere for det enorme fald i partiidentifikation på nationalt niveau og styrke den på det overnationale niveau.
4. Stemmeret til børn og unge vil give større ligevægt i den politiske proces over et livsforløb. Med længere levetid og fast pensionsalder vokser gruppen af ældre i forhold til den samlede befolkning, og de har både tid og penge til at deltage uforholdsmæssigt meget i den politiske proces. Resultatet er, at flere og flere offentlige midler bruges på sundhed og velfærd for de ældre og færre på uddannelse af unge. I det lange løb er det en dødfødt proces, fordi en lille og mindre produktiv gruppe af aktive skal betale for en større og større gruppe af pensionister.

5. Reformen kan også have en positiv, om end lille, indflydelse på fødselstallet. Den ville i hvert fald sende et kæmpe signal om støtte til familiens integritet og familieværdier. Når børnefamilier får flere stemmer, ville det give politikerne et betydeligt incitament til at fokusere mere på dette område.

NOGLE KONKLUSIONER OM MULIGHEDEN FOR EURO-MEDBORGERSKAB

Det ser ud til, at europæerne hurtigt har vænnet sig til de elementer af *økonomisk* medborgerskab, som de har fået gennem EU. Friheden til at købe og sælge varer, at investere og veksle valuta, at modtage og give service, at bevæge sig frit og at udøve sin profession på tværs af nationale grænser er positivt påskønnet (og anses stort set som selvfølgelig), men de har ikke skabt et højt identifikationsniveau med de institutioner, der har produceret dem. Så er spørgsmålet, om EU kan hæfte et nyt sæt *politiske* rettigheder og pligter på disse økonomiske friheder, som europæerne vil finde appellerende og substantielle nok til, at de endelig (dog ikke eksklusivt eller definitivt) vil identificere sig med den overnationale stat, der beskytter dem.

De seks forslag til udvikling af Euro-medborgerskab er bevidst beskedne. De anerkender, at det er umuligt at etablere eller genskabe Europa fra bunden og erstatte det meget sammensatte kompleks af symboler, identiteter, forventninger og følelsesmæssige bånd, der knytter nationale borgere til deres respektive stater. I bedste fald er Euro-medborgerskabet dømt til at være „supplerende“ et godt stykke ind i fremtiden – hvilket ikke betyder, at det ikke kan bidrage til at legitimere integrationsprocessen som sådan. Meget afhænger efter min mening af den symbolske nyhedsværdi af de nye rettigheder og pligter og også af de materielle fordele, borgerne får ud af dem.

Men ved at gøre Euro-valg og nationale valg så forskellige som muligt og ved at anerkende nye former for kollektivt og generationsbaseret medborgerskab, ville ophavsmændene løbe en kalkuleret risiko. Ikke bare skulle Euro-borgere vurdere, at deres nyvundne friheder var substantielle nok til, at de ville ofre tid og kræfter på at udøve dem. De skulle også anerkende dem som *demokratiske*, dvs. de skulle øge Euro-magthavernes ansvarlighed.

Indtil videre ser det ud til, at den tidligere satsning på direkte valg til Euro-parlamentet er mislykket på begge punkter. Endnu en fiasko kan meget vel reducere Euro-statens legitimitet. Det er en anden måde at sige, at

beskedne reformer af form og indhold i medborgerskabet, som indføres isoleret (og især hvis de kommer oppefra uden forudgående mobilisering og kamp), sandsynligvis ikke vil bidrage positivt til demokratiseringen. Desuden vil ikke alle forslag blive godkendt og gennemført. Efter en drøftelse vil nogle virke mere acceptable end andre, og de mest acceptable vil sandsynligvis også være mindst substantielle – i hvert fald på kort sigt.

Vi må altså ikke vente os for meget af Euro-medborgerskabet. Alene er det i hvert fald ikke det mirakelmiddel, der kan løse EU's voksende legitimitetsproblemer. Selv hvis de seks forslag ovenfor blev godkendt og gennemført, ville de kun have en gradvis og marginal effekt. Hvis den europæiske integrationsproces skal skifte en logik af funktionelle interdependenser ud med en logik af politiserede udvekslinger, kræver det en bredere reformpakke – uanset hvor beskedne de individuelle elementer så er – ikke bare i statsborgerskabets omfang, men også i dets repræsentationsformer og regler for beslutningstagen. De næste afsnit forsøger at identificere, hvad man kan gøre på disse to dimensioner.

OM SOCIALT MEDBORGERSKAB I EU

I sammenligning med Maastricht-Traktatens rungende (om end indholdsløse) løfte om *politisk* medborgerskab, har EU kun gjort trinvis og tilfældige fremskridt med at definere sit *sociale* medborgerskab. Det kan dog næppe overraske, at der er så lidt „Socialt Europa“. De mange objektive karakteristikker af, hvad Europa *ikke* er – i hvert fald ikke endnu – flyder sammen med flere subjektive aspekter af den aktuelle situation europæere lever i, og det er derfor meget usandsynligt, at vi vil se fremskridt på dette område inden for en overskuelig fremtid.

For det første befinder medlemsstaterne sig på forskellige økonomiske udviklingsstadier. Produktionsforholdene opererer på forskellige niveauer af effektivitet og relativ knaphed med deraf følgende forskelle i indkomstniveau og afkast. Variationer i sociale afgifter og skattesystemer er vigtige elementer, når man skal bestemme konkurrencedygtigheden i de lande, der kæmper for at indhente de andre.

For det andet har medlemsstaterne over de sidste mere end 100 år opbygget meget forskellige sociale tilbud og (især) finansieringsmetoder. Tilmed virker befolkningerne forholdsvis faste (om end modstræbende) i deres tilslutning til deres respektive nationale *status quo* – i hvert fald på den måde, at de kollektivt modsætter sig nedskæringer i de ydelser, de er „berettigede“ til.

For det tredje er der stor forskel på de interesseorganisationer, der er skudt op i medlemsstaterne omkring (og inde i) de nationale socialpolitiske regimer, og det samme gælder for de overordnede arbejdsmarkedsforhold. Disse organisationer (især fagforeningerne) er notorisk uimodtagelige for forandring, og mange af deres finansielle og politiske nøgleressourcer er bundet til den rolle, de spiller i de socialpolitiske institutioner.

For det fjerde har neoliberalismen og dens fjendtlige holdning til statsindgreb i almindelighed og dens præference for privatiserede forsikringsordninger i særdeleshed bredt sig ujævnt hen over medlemsstaterne og er et fremtrædende stridspunkt internt i landene.

For det femte kan man sige, at selvom de fire punkter ovenfor kunne overvindes, er EU langt fra at blive en suveræn stat med sin egen legitime ordensmagt og skattemyndighed. Det betyder, at EU er hæmmet både af sin afhængighed af medlemsstaterne med hensyn til implementering af eventuelle sociale initiativer og af deres modvilje mod at give den de nødvendige midler til en positiv indsats for omfordeling eller kompensation.

Endelig har det repræsentationssystem, der er opstået i takt med den europæiske integrationsproces, givet privilegeret adgang og ansvarlighed til erhvervsinteresser og virkningsløse incitamenter til organisering af „politiske undersætter“, hvilket gør det sværere for arbejdere, pensionister, forbrugere, patienter, studerende og fattige at formulere deres krav på det overnationale niveau. Europaparlamentet, hvor sådanne krav kunne forventes at komme i fokus, har kun begrænset myndighed til at kontrollere budgetter og reelt ingen kapacitet til at sætte den politiske dagsorden. Så længe der ikke er „balance i klassemagten“ og intet „effektivt partisystem“ omkring definitionen af socialt medborgerskab på europæisk niveau, og så længe kapitalisterne er overbevist om, at et sådant commitment ikke er i deres interesse, er der reelt ingen chance for, at store og væsentlige lovforslag bliver vedtaget.

Som om det ikke var nok, vil den monetære union og udsigten til østudvidelsen kun forværre situationen ved at tilføre den spæde stat nye elementer af social ulighed.

Den kendsgerning, at der ikke er sket mere indtil videre, betyder ikke, at man ikke kan udrette noget i nær fremtid. Det betyder bare, at man rent strategisk skal gå fremad med små skridt (som Jean Monnet ville have sagt), og at man taktisk skal udnytte de „mulighedsstrukturer“ (som Sid Tarrow ville sige), der opstår i forbindelse med den monetære union og den forestående østudvidelse.

Den Europæiske Union skulle gøre udryddelsen af ekstrem fattigdom inden for sine grænser til et grundlæggende mål. Da de fleste medlemsstater allerede udtrykkeligt har anerkendt denne målsætning, og mange af dem har iværksat nationale programmer til formålet, ville den store fornyelse bestå i at „europæisere“ forpligtelsen – både ved at basere den på statistiske udregninger fra hele Europa og ved at oprette en særskilt fond til finansiering. Midlerne kunne bestå af et *Euro-stipendium*, dvs. en månedlig indbetaling af et fast Euro-beløb til alle borgere eller udlændinge med opholdstilladelse, der bor i EU, hvis samlede indtjening er under en tredjedel af gennemsnitsindkomsten for alle EU-borgere. Ifølge standardkonventionen lever mennesker, der opfylder disse krav, „i ekstrem fattigdom“.

Med tiden kan de samlede udgifter til dette formål sættes til et beløb, der nogenlunde svarer til den nuværende samlede værdi af alle EU's landbrugsstøtteordninger og regional/strukturfonde. I mellemtiden kunne udgiften sættes til en andel af dette beløb under forudsætning af en gradvis stigning over tid, indtil det erstatter eksisterende EU-programmer for omfordeling i brancher og regioner. Det samlede årlige beløb for det individuelle stipendium ville blive reguleret efter, på den ene side, de midler, der stilles til rådighed, og, på den anden side, det samlede antal personer, der er kvalificerede, således at det på intet tidspunkt overstiger et forudbestemt udgiftsniveau – selv i tilfælde af en stigning i antallet af medlemslande. Med andre ord, hvis det var muligt at ændre grundlaget for EU-„velfærd“ *fra* at betale landbrug for at producere (eller ikke producere) bestemte afgrøder og *fra* støtte til regeringer i subnationale regioner for at finde på plausible udviklingsprojekter *til* simple pengeoverførsler til enkeltindivider, ville de samlede udgifter for EU og medlemslandene være nul!

Det er overflødigt at sige, at en omgående ændring i modtagerne af eksisterende fondsmidler ikke ville være politisk mulig – enten fordi de berørte interessegrupper har nok indflydelse til at forhindre negativ omfordeling af de EU-midler, de føler de har „ret“ til, eller fordi de involverede nationale og subnationale regeringer ville modtage betydeligt mindre af det balanceerede „medlemsregnskab“, end de er vant til at modtage fra EU. Det skulle være muligt at „finjustere“ initiativet i en mellempperiode, så bønderne kunne kvalificere sig på en lavere tærskel (f.eks. det halve i stedet for en tredjedel af gennemsnitsindkomsten i EU), og at (påstået) underudviklede regioner og lande kunne få kompensation for ikke at have nok mennesker, der lever i

ekstrem fattigdom. Man skulle hurtigst muligt afskaffe de store velfærdsydelser, der nu udbetales til rige og produktive landbrug og til konsulenter og andre mellemlid, der render rundt og opfinder grunde til at bruge regional/strukturfonde. Og det er symbolsk vigtigt, at Euro-stipendiets beløb er det samme over hele EU, og at det ikke baseres på den nationale indkomstfordeling, men på fordelingen i EU som helhed.

Det ville ikke bare være nemmere og billigere at administrere end de eksisterende ordninger, det ville også fordele ydelser direkte til de udvalgte personer. De har for øvrigt en meget stor tendens til straks at forbruge forholdsvist arbejdskraftintensive goder og ydelser, og de ville derfor generere stor samlet efterspørgsel og ekstra arbejdspladser. De ville tilmed blive ved med at gøre det, da Euro-stipendiet vil blive udbetalt regelmæssigt, så længe de opfylder betingelserne.

Den politiske kontekst, der gør dette „ubeskedne“ forslag specielt appellerende lige nu, er formet først af den monetære union og dernæst af østudvidelsen. En forudsigelig virkning af en fælles europæisk valuta og rentesats vil være indkomstforskelle inden for medlemslandene. Den nuværende politik med struktur-regionale fonde er alt for stiv til at håndtere den mulighed – især hvis de stigende uligheder ikke koncentrerer sig i områder, der allerede er indrettet til sådanne fonde. Euro-stipendiet ville sikre beskyttelse af alle, der bliver berørt dramatisk eller negativt, og det er ikke bundet til noget fast territorielt kriterium. De, der havner i ekstrem fattigdom som en indirekte og utilsigtet konsekvens af den monetære union, vil være beskyttet, uanset hvor de bor, og uanset om andre i deres område er berørt på samme måde. Kompensationen vil være automatisk og ikke kræve (tidskrævende, dyr og politisk afhængig) indblanding fra prisfastsættende udvalg eller projektmagere.

Men det største plus stammer fra den forventede virkning af østudvidelsen. Alle anerkender, at EU's nuværende velfærdspolitik med landbrugsstøtte og regional støtte ikke bare kan udvides østpå uden grundige og politisk diskriminerende ændringer. Man kan jo ikke bare ignorere, at alle umiddelbare kandidater har lavere indkomst pr. indbygger end Grækenland, som har det laveste gennemsnit af de nuværende medlemslande. Gennemsnitsindkomsten i Euro vil simpelthen falde, når østlandene kommer ind, og det vil automatisk blive afspejlet i udregningen af Euro-stipendiet. Ved at eliminere (eller omdefinere) de eksisterende programmer for østudvidelsen og ved på forhånd at fastsætte et samlet beløb, der kan anvendes til at udrydde fattigdom inden for EU, kunne man sætte de indledende niveauer for stipendiet

til en acceptabel samlet udgift og så forøge det, efterhånden som det bliver nødvendigt, som erfaring med programmet akkumulerer, og som lysten til at udvise solidaritet inden for EU ændrer sig.

NOTER

- 1 Eller med Marshalls ord: „Retten til at tage fuld del i den sociale arv og at leve som en civiliseret person i overensstemmelse med de herskende normer i et samfund“ (Marshall, 1950: 11).
- 2 Selvom polemikken i USA om flagbrænding antyder, at emnet langt fra er udtømt – i hvert fald ikke i det mest patriotiske af alle højtudviklede industrilande.
- 3 Hvis man tvivler på, at det er rigtigt eller tror, at det ikke længere finder sted, kan jeg anbefale, at man ser filmen *Die Schweizermacher*.
- 4 Det skal også slås fast, at trods al snak om europæisk medborgerskab, skal man være national borger i et medlemsland før man kan nyde EU's goder – og disse lande definerer (indtil videre) suverænt kriterierne for, hvordan udlændinge kan opnå denne status. De nationale regler for naturalisering er selvsagt meget forskellige. EU-traktaten siger meget klart, at der ikke er hverken planer eller overvejelser om et selvstændigt europæisk statsborgerskab. Ifølge Artikel F(1) skal EU respektere medlemsstaternes nationale identiteter. Af hensyn til de tvivlende danskere gentog Rådet på dets møde i Birmingham, at rettigheder og beskyttelse af statsborgerskab i EU på ingen måde erstatter nationalt statsborgerskab (*Bulletin EC* 10-1992, pt. I.8, p. 9). Gerard-René Groot har dog påvist, at i tilsvarende historiske situationer (det tyske kejserrige, Schweiz og USA) er det på et tidspunkt blevet bydende nødvendigt for centralmagten at etablere nogle fælles regler og et vist niveau af kontrol (Groot, 1996).
- 5 Se f.eks. Enid Lakeman (1990), som mere ser EP-valg som forlængelser af nationale valg. Deraf Karl-Heinz Reifs synspunkt, at disse valg er dømt til at være „andenklasses“ (Reif, 1982: 3-4, 145-162). Se også Lodge og Herman (1982).
- 6 I Schweiz, som er et ekstremt tilfælde, er de også dybt involveret i medlemskab i kommuner såvel som i kantonerne og på det føderale niveau. Processen er så lagdelt, at valgdeltagelsen typisk er højere i lokale valg end i kanton-valg, og højere i kanton-valg end i føderale valg. I Schweiz skal man først være borger i en kommune og en kanton, før man kan blive statsborger.
- 7 Indtil videre er den eneste person, der har været modig nok til at påpege den mulighed og placere den i en publiceret titel, passende nok en skandinav, Johan P. Olsen (1983).
- 8 Det skal dog understreges, at adgang til disse udvalg ikke er begrænset til funktionelle

- interesser. Mange af dem bruger designerede „eksperter“ i deres beslutnings- og implementeringsprocesser, selvom det dog ofte er svært at adskille dem fra interesseorganisationernes talsmænd. For en beskrivelse af 46 af disse rådgivende organer, se Economic and Social Committee of the European Communities (1980).
- 9 Et forsøg med brevstemmer i staten Oregon i USA resulterede i en betydelig stigning i valgdeltagelse.
 - 10 Mine tanker omkring dette emne er inspireret af Alvaro Castro Oliveira (1996).

LITTE R A T U R

- Berten, André (1992). „Identité Européenne, Une ou Multiple?“, i Jacques Lenoble & Nicole Dewandre (eds.). *L'Europe au soir du siècle: Identité et Démocratie*. Paris: Esprit.
- Brubaker, Rogers (1989). „Traditions of Nationhood and Politics of Citizenship“. Social Science Research Council (New York). *States and Social Structures Newsletter*, 9.
- Bulletin EC* 10-1992, p.I.8.
- Caporaso, James A. (1974). *The Structure and Function of European Integration*. Pacific Palisades: Goodyear.
- Dahrendorf, Ralph (1974). „Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Idea“. *Social Research* 41, 4.
- de Groot, Gerard-René (1996). „The Relationship between the Nationality of the Member-States of the European Union and European Citizenship“. Paper, *EUI European Forum Conference on European Citizenship: An Institutional Challenge*, Florence, 13-15 June.
- Economic and Social Committee of the European Community (1980). *Community Advisory Committees for the Representation of Socio-Economic Interests*. Farnborough: Saxon.
- Erne, Roland, Andreas Gross, Bruno Kaufmann & Heinz Kleger (eds.) (1995). *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratische verfasstes Europa*. Zürich: Realotopia.
- Grant, Wyn (1990). Talk on „Business Interests in a New Europe“. Center for European Studies, Stanford University, 7 February.
- Habermas, Jürgen (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Lakemand, Enid (1990). „Elections to the European Parliament, 1989“. *Parliamentary Affairs*, 43.
- Lash, Scott & John Urry (1987). *The End of Organized Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Lodge, J. & V. Herman (1982). *Direct Elections to the European Parliament: A Supranational Perspective*. London: Macmillan.

- Lodge, Juliet (1994). „Transparency and Democratic Legitimacy“. *Journal of Common Market Studies*, 32: 343-368.
- Lodge, Juliet (1995). „Democracy in the EU: the Interrelationship between Supranational, National and Subnational Levels of Government“, pp. 238-250 i M. Telò (ed.). *Démocratie et construction européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Marks, Gary, François Nielsen, Leonard Ray & Jane Salk (1996). „Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European union“, pp. 40-63 i Gary Marks et al. *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McLaughlin, Andrew & Justin Greenwood (1995). „The Management of Interest Representation in the European Union“. *Journal of Common Market Studies*, 33, 1: 143-156.
- Niedermayer, Oskar & Richard Sinnott (eds.) (1995). *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Oliveira, Alvaro Castro (1996). „Resident Third Country Nationals: Is It Too Early to Grant Them Union Citizenship?“. Paper presented at the EUI, European Forum Conference on European Citizenship: An Institutional Challenge, Florence 13-15 June.
- Olsen, Johan P. (1983). *Organized Democracy*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Reif, Karl-Heinz (1982). „Nine Second-Order National Elections“. *European Journal of Political Research*, 8.
- Reif, Karl-Heinz (1985). *Ten European Elections*. Aldershot: Glower.
- Schmitter, Philippe C. & Wolfgang Streeck (1991). „Organized Interests and the Europe of 1992“, pp. 46-67 i Norman J. Ornstein & Mark Perlman (eds.). *Political Power and Social Change. The United States Faces the United Europe*. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Sidjanski, Dusan & Ural Ayerbeck (1987). „Le Nouveau Visage des Groupes d'Intérêt Communautaires“. *Revue d'Intégration Européenne*.
- Sinnott, R. & N. Winston (1996). „Disintegrative Tendencies in EU Public Opinion“. Paper for the ECPR Joint Sessions, Oslo.
- Traxler, Franz & Philippe C. Schmitter (1994). „Perspektiven Europäischer Integration, verbandlicher Interessenintermediation und Politikformulierung“, pp. 45-71 i V. Eichener & H. Voelzkow (ed.). *Europäische Integration und verbandliche Interessenintermediation*. Marburg: Metropolis Verlag.
- Traxler, Franz & Philippe C. Schmitter (1995). „The Emerging Euro-Polity and Organized Interests“. *European Journal of International Relations*, 1, 2: 191-218.

OM FORFATTERNE

JØRGEN GOUL ANDERSEN er professor i statskundskab ved Aalborg Universitet.

RONALD HOLZHACKER er Assistant Professor ved Twente Universitet i Holland.

HANS HEGELAND er ansat i den svenske Riksdags finansudvalg og forfatningsudvalg. Han er fil.lic. i statskundskab og skriver doktorafhandling om de nationale parlamenter og EU.

JENS HENRIK HAAHR er ph.d. og lektor, ved Danmarks Journalisthøjskole.

HENNING KOCH er professor i retsvidenskab ved Københavns Universitet.

PETER RIIS er cand.scient.adm. og fuldmægtig i Folketingets EU-sekretariat.

PETER NEDERGAARD er ph.d. i statskundskab og kontorchef i Beskæftigelsesministeriet.

THOMAS PEDERSEN er ph.d. og lektor, i statskundskab ved Aarhus Universitet.

PHILIPPE SCHMITTER er amerikansk professor i statskundskab med speciale i europæisk integration og for tiden gæsteprofessor ved det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze.

MARLENE WIND er ph.d. og lektor i statskundskab ved Københavns Universitet.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 30. NOVEMBER 2002

B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkortet, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørsløv (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.