

SAMFUNDS
TANKER

HVORDAN
DEMOKRATISERER
VI EU?

HVORDAN DEMOKRATISERER VI EU?

DEBATOPLÆG OM
EU'S DEMOKRATI

Fagredaktør: Caroline Bindslev

Redigeret af: Peter Riddersborg

DEO

Tidligere udkommet i serien Samfundstanker:

Hvad vil vi med bankerne? – oktober 2016

Er fri bevægelighed EU's fremtid? – februar 2017

Sikkerhed i et åbent Europa – maj 2017

Kan EU redde klimaet? – september 2017

Hvordan demokratiserer vi EU?

– Debatoplæg om EU's demokrati

SAMFUNDSTANKER 5

Tekst:

Jesper Vestermark Køber, historiker og demokratiforsker

Caroline Bindslev, projektleder og analytiker i DEO

Peter Riddersborg, journalist og redaktør i DEO

Staffan Dahllöf, journalist og researcher i DEO

Rasmus Nørlem Sørensen, chefanalytiker i DEO

Tak til Karen Birkegaard for bidrag til bogen

Fagredaktør: Caroline Bindslev

Redigeret af: Peter Riddersborg

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: DEO

November 2017

ISBN: 978-87-995394-5-1

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet.

Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra idéen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser.

Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger.

Fællestitlen er "Samfundstanker".

Bøgerne kan købes på DEO's arrangementer eller ved bestilling.

Prisen er 60 kr., ekspedition 40 kr. Ved køb over tre eksemplarer 30 kr. pr. bog.

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70 26 36 66 - info@deo.dk - www.deo.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

- 5 **Indledning**
Af Rasmus Nørlem Sørensen
og Jesper Vestermark Køber
- 13 **Hvordan holder vi
politikerne ansvarlige?**
Af Staffan Dahllöf
- 25 **Hvor repræsentativt
er EU-demokratiet?**
Af Caroline Bindslev
- 37 **Hvordan kan borgerne
få indflydelse på EU?**
Af Caroline Bindslev
og Peter Riddersborg
- 49 **Er der plads til
politiske alternativer i EU?**
Af Rasmus Nørlem Sørensen
og Jesper Vestermark Køber

**Af Jesper Vestermark Køber
og Rasmus Nørlem Sørensen**

Pnyx og ekklesia. For mange lyder det lige så uforståeligt som forklaringer af EU's beslutningsprocedurer, men det var her det hele startede. Pnyx-højen i Athen var der, hvor bystatens borgere for 2.500 år siden mødtes i deres folkeforsamling, den såkaldte ekklesia, og praktiserede den styreform, der har inspireret til vore dages demokrati.

Med en sikker sans for drama var det på Pnyx, at den franske præsident, Emmanuel Macron, som den første vestlige leder i moderne tid valgte at holde en stor tale om fremtiden for det europæiske samarbejde. Det skete den 7. september 2017 med Akropolis i baggrunden, stående på det nærmeste man kommer demokratiets hellige jord. Men samtidig i det land, hvor det græske folk har måttet se deres nationale demokrati undermineret af et EU, der for en periode overtog kontrollen med landets økonomi til gengæld for de lånepakker, der skulle redde landet fra at gå statsbankerot.

Der kunne ikke findes en mere passende plads til et genstarte det europæiske demokrati, og det var netop det, Macron lovede fra Pnyx-højen: En gennemgribende reform, der skal engagere de europæiske borgere i samarbejdets fremtid. Blandt andet ved at inddrage dem direkte i debatten på en række demokratiske konventer rundt om i medlemslandene.

Forandringens vinde

Macron holdt sin tale i en turbulent tid, hvor EU i en årrække har været præget af økonomisk krise, stigende ulighed, intern splittelse og høj arbejdsløshed. Udbredt EU-skepsis og mistillid til politikerne, Brexit samt Trumps sejr i USA presser på hver sin måde EU til at forny sig. De dystre fremtidsudsigter har længe domineret debatten om EU, men de seneste måneder er der begyndt at lyde anderledes optimistiske toner fra europæiske ledere som Emmanuel Macron og Angela Merkel, der forsøger at puste nyt liv i europæiske visioner.

Optimismen på EU's vegne var også i fokus, da Kommissionens formand Jean-Claude Juncker den 13. september holdt dette års tale om unionens tilstand. Her var hans centrale budskab, at EU er på vej ud af sin eksistentielle krise, og at nye muligheder i dag står åbne. Han talte om et EU i fuld fart fremad.

Optimismen bygger blandt andet på resultatet af nogle af årets politiske begivenheder, som ellers kunne have sendt EU-samarbejdet i knæ. Den nationalliberale EU-modstander Gert Wilders vandt ikke det hollandske valg i foråret. Den EU-skeptiske Marine Le Pen vandt ikke det franske valg. Brexit har ikke ført til, at andre lande har besluttet at melde sig ud af klubben. Der er efter næsten ti magre år reel økonomisk vækst i stort set alle EU-lande. Arbejdsløshedskøen ser ikke ud til at blive længere, den bliver faktisk lidt kortere i flere lande. Med Junckers ord er der vind i sejlene på det europæiske projekt. En medvind, som skal gribes og udnyttes til at styrke EU og integrere landene mere, end de er i dag.

Fremtidens EU

Der er allerede bred enighed om en række tiltag. EU skal styrke kontrollen med de ydre grænser og indgå aftaler om kontrol med

flygtninge i EU's nabolande. Særligt med Tyrkiet, som man allerede har en aftale med, men også de nordafrikanske lande. Der er enighed om at søsætte en forsvarsunion og i første omgang skabe et tættere samarbejde om indkøb af militært udstyr. Der skal desuden fokus på sikkerhed og terrorbekæmpelse. Arbejdet med en energiunion og med klimaudfordringerne skal cementeres, og det digitale indre marked skal udbygges.

Der er også appetit på ændringer i samarbejdet om euroen, hvor der dog er forskellige interesser og idéer i spil. Euro-landene er enige om, at de skal have et tættere samarbejde om den økonomiske politik. Om det bliver med en fælles euro-minister, et euro-parlament eller noget helt tredje står endnu ikke klart. Frankrig og de sydeuropæiske lande presser på for reformer, der kan skabe vækst og job, og tyskerne er blevet mere parate til at løse den hidtidige sparekurs.

Der står desuden et større slagsmål forude om håndteringen af de flygtninge, der er kommet til EU. Her er det særligt Polen og Ungarn, der nægter at medvirke til en kvotefordeling. Trods denne modstand er der overordnet lagt op til ændringer af EU, som primært går i retning af et tættere samarbejde, hvor flere beslutninger træffes på europæisk plan.

Har EU folkelig opbakning?

Med disse forandringer i horisonten er diskussionen om EU's demokratiske grundlag mere relevant end nogensinde før. Spørgsmålet er ikke kun, hvor EU skal bevæge sig hen, hvilken form EU skal have, og hvilken politik EU fremover skal føre. Et afgørende spørgsmål er også, hvordan EU får befolkningerne med, og hvordan EU kan udvikle sig til i højere grad at inddrage og lytte til dets borgere. Kort sagt: Hvordan demokratiserer vi EU?

Fremgangen for EU-skeptiske partier i Europa tyder på, at store dele af de europæiske befolkninger ikke føler sig ordentligt repræsenteret af EU, og at mange er utilfredse med EU's stigende indflydelse. Desuden har EU i manges øjne ikke været i stand til at løse problemer som eksempelvis den høje arbejdsløshed i flere lande og har ikke fundet en holdbar løsning på flygtningekrisen. Der har længe været stor utilfredshed i de sydeuropæiske lande med EU's sparepolitik. Det britiske exit afslørede en udbredt utilfredshed med den fri bevægelighed for arbejdskraft og en genoplivning af kritikken af social dumping, velfærdsturisme og lønkonkurrence.

På den anden side viser blandt andet Eurostats undersøgelser, at opbakningen til EU i befolkningen er stigende. Interessen for europæiske spørgsmål og for den politiske debat i de andre europæiske lande lader også til at være øget. Der er også flere og flere politiske partier og bevægelser, der arbejder på tværnationalt plan i Europa, og civilsamfund, erhvervsliv og fagforeninger organiserer sig i stigende grad på EU-plan.

Aktørerne i EU's demokrati

EU er ikke blot en politisk platform, hvor der bliver truffet beslutninger. Det er i høj grad også et projekt, der er i udvikling. Denne udvikling styres grundlæggende af stats- og regeringslederne fra medlemslandene, der mødes på topmøder i Det Europæiske Råd. Her er Donald Tusk formanden, der ofte omtales som EU's præsident.

Kommissionen er EU's udøvende magt og spiller rollen som en slags regering i samarbejdet, der skal arbejde for EU's interesser. Her sidder en regeringsudpeget kommissær fra hvert medlemsland, der fungerer som en slags minister for et fagområde. Kommissionen har initiativret, hvilket betyder, at den har monopol

på at fremsætte nye lovforslag. Jean-Claude Juncker er formand for Kommissionen og dermed en slags premierminister for EU.

Den lovgivende magt er delt mellem Ministerrådet og EU-Parlamentet. Ministerrådet udgøres af en fagminister fra hvert land, der sammen med sin EU-ambassade varetager sit lands interesser i den europæiske lovgivningsproces. Man kan sammenligne Rådet, som det også kaldes, med et senat eller et overhus. EU-Parlamentets 751 medlemmer er valgt i de enkelte medlemslande og har deres politiske mandat direkte fra vælgerne. EU-Parlamentets rolle kan i vid udstrækning sammenlignes med de nationale parlamenters.

Det europæiske demokrati indeholder tydelige skillelinjer mellem nationale interesser, der varetages delvist i Det Europæiske Råd og i særlig grad i Ministerrådet. De ideologiske kampe og partipolitiske uenigheder hører hjemme i Parlamentet, hvor de folkevalgte historisk har fået mere magt i takt med, at beslutningskompetencer er blevet flyttet fra medlemsstaternes parlamenter til europæisk plan. Fælles for de tre institutioner er, at de skal sikre systemets input-legitimitet eller demokratiske legitimitet om man vil. De skal i sidste ende stå til ansvar over for vælgerne.

Kommissionens rolle er at drive EU-samarbejdet fremad og levere resultater. I praksis sker det ofte i tæt samspil med stats- og regeringslederne. Kommissionen har altid spillet en afgørende rolle i samarbejdet på trods af, at kommissærerne kun meget indirekte har et demokratisk mandat. Man kan sige, at Kommissionen baserer sig på output-legitimitet. Den er en form for rationel eller teknokratisk motor i samarbejdet, der bygger sit arbejde på EU-traktatens indhold og ikke behøver at lade sig styre af folkestemninger og politiske vinde.

Demokratiske udfordringer

EU's komplekse styreform er dermed et kompromis mellem effektivitet og demokratisk legitimitet. Debatten om EU's demokrati er lige så gammel som samarbejdet og har ofte fokuseret på det demokratiske underskud. Der er masser af veldokumenterede og erkendte udfordringer. En af dem handler om, hvilke kriterier man skal vurdere EU's demokrati på. I de 28 – snart kun 27 – lande er der forskellige demokratiske traditioner og modeller, der ikke passer én til én med EU-konstruktionen. Viggo Hørups karakteristik af det danske demokrati, hvor der ikke er nogen over eller ved siden af Folketinget, er langt fra den europæiske virkelighed.

Det er også klart, at en levende politisk offentlighed har vanskelige vilkår med 500 millioner indbyggere, 28 lande med hver deres nationale virkelighed og 24 officielle sprog. I Danmark oplever folk i store dele af landet København som en fjern hovedstad. Bruxelles er endnu længere væk i de fleste europæeres bevidsthed, og europæisk politik fylder ikke det samme som nationale spørgsmål i medierne og den politiske offentlighed.

Der er en udbredt fornemmelse af, at europæisk politik formes i en boble befolket af en EU-elite, der primært udgøres af tusindvis af embedsmænd og erhvervslobbyister i jakkesæt. Muligvis krydret med en enkelt Greenpeace-aktivist under et protestbanner og en Angela Merkel arm i arm med Emmanuel Macron på den røde løber.

Selvom de folkevalgte i EU-Parlamentet har fået mere magt med hver ny traktat, er valgdeltagelsen faldet ved hvert eneste valg. I 2014 var den gennemsnitlige valgdeltagelse i EU kun på 42,3 procent. Det dækker dog over en markant højere valgdeltagelse i de gamle EU-lande og en markant lavere deltagelse i de relativt nye lande i Øst- og Centraleuropa.

Hvordan bliver EU mere demokratisk?

Det europæiske demokrati er måske bedre end sit rygte, men det er helt nødvendigt, at et politisk system som EU, der har så stor indflydelse på borgernes hverdag og samfund, bliver mødt med rimelige krav om øget demokratisering.

Der er i løbet af årene præsenteret mange teorier og bud på, hvordan EU kan demokratiseres. Nogle mener, at det er nødvendigt at skabe et mere føderalt EU med en folkevalgt Kommission og EU-præsident. Andre taler for, at magten i højere grad skal tilbage til de nationale parlamenter og regeringer, og at EU skal holde sig til at regulere det indre marked. Der har været forslag og forsøg med mere direkte demokrati. Eksempelvis med borgerinitiativet, hvor en million underskrifter kan sætte en politisk sag på Kommissionens dagsorden. Der har også været krav om flere folkeafstemninger om traktatrevisioner og vidtgående politiske tiltag som Finanspagten.

Der er ingen tvivl om, at vi kan se frem til reformforslag fra både Kommissionen og Det Europæiske Råd. Der er heller ikke meget tvivl om, at demokratiske reformer vil være en del af denne pakke. Ambitionen med denne bog er at give læseren et grundlag for at vurdere kvaliteten af disse forslag og for at blande sig i debatten om EU's fremtid.

Fire basale krav til demokrati

Bogen analyserer EU's demokratiske udfordringer ud fra fire basale krav til et demokrati, som alle findes i en eller anden form i EU's traktatgrundlag og dermed er spørgsmål, som EU stiller sig selv:

Kan borgerne holde politikere og beslutningstagere til ansvar?
Det indebærer blandt andet, at der er tilstrækkelig åbenhed og

gennemsigtighed i beslutningsprocesserne, og at det står klart, hvem der træffer de endelige beslutninger i EU.

Er alle interesser rimeligt repræsenteret i EU? Det kræver blandt andet en mangfoldighed blandt politikere og embedsfolk, og at civilsamfundet bliver tilstrækkeligt involveret i beslutningsprocessen.

Kan borgerne deltage og få indflydelse på konkrete politiske beslutninger i EU? Det kræver blandt andet, at der er plads til folkeligt engagement, og at protestbevægelser bliver taget seriøst i EU-systemet.

Er de politiske beslutninger i overensstemmelse med flertallets ønsker? Det kræver blandt andet, at der er demokratisk konkurrence i EU-systemet, så vælgerne har mulighed for at tage stilling til politiske alternativer.

EU er et projekt under stadig opbygning og ombygning. Arkitekterne er først og fremmest medlemslandenes regeringer. Spørgsmålet er, om folket – demos i demokratiet – fremover kan få en klarere rolle som bygherrer i det europæiske hus.

Vi håber, at bogen kan bidrage med et grundlag for debatten om demokratisering af EU.

HVORDAN HOLDER VI POLITIKERNE ANSVARLIGE?

Af Staffan Dahllöf

”Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.”

Lissabon-traktaten, artikel 1

I 1998 nægtede EU-Parlamentet at godkende EU's regnskaber for budgetåret 1996. Årsagen var en række dokumenterede misforhold, som førte til mistanke om korrupsion og nepotisme. Skandalen opstod ikke, fordi beløbene var svimlende høje, men fordi Kommissionen, EU's højeste daglige ledelse, viste sig ikke at have styr på, hvad der var foregået. En gruppe uafhængige revisions-eksperter publicerede den 15. marts 1999 den første af to beretninger med følgende konstatering:

”Ekspertgruppens undersøgelser har alt for ofte vist, at ansvarsfølelsen udvandes i det hierarkiske system, hvor det bliver vanskeligt at finde nogen, der bare har den mindste følelse af at være ansvarlig.”

Ekspertgruppen afsluttede sin beretning med en påmindelse om, at *”ansvarlighedsbegrebet er selve demokratiets grundlag.”* Den samme dag afgik kommissionsformanden Jacques Santer og de 19 andre medlemmer af Kommissionen.

Forskel på teori og praksis

Efter Santer-kommissionens afgang blev reglerne for brug af skattemidler strammet op. Det grundlæggende spørgsmål, hvem der er ansvarlig for hvad, har det dog med at vende tilbage. Ikke bare i forhold til EU's budget, og hvordan penge bliver brugt. Det er ligeledes svært at vide, hvem der har ansvaret for de endelige beslutninger i EU, og hvordan landene forsøger at trække lovforslag i forskellige retninger undervejs i forhandlingerne.

Traktaten om den Europæiske Union (TEU), som er EU-samarbejdets grundlov, slår ellers udtrykkeligt fast, at beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Det er præciseret i den del, der hedder Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Her fremgår det, at *”Europa-Parlamentets møder er offentlige, og det gælder også Rådets samlinger, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter.”*

I 2008 blev der tilføjet et yderligere mål, nemlig at *”sikre civilsamfundets deltagelse”*. Derudover blev det fastslået, som var det en kendsgerning, at EU-institutionerne *”støtter sig til åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning”*. Fra et åbenhedsperspektiv kunne man næsten ikke forlange mere, hvis altså traktatens mål og midler var i overensstemmelse med virkeligheden. Det er de ikke.

Hvordan argumenterer regeringerne?

Alle, der har kæmpet sig igennem en lærebog om beslutningsprocesserne i EU, vil vide, at Parlamentet mødes i fuld åbenhed, og at det samme gælder for Rådet, når der skal vedtages en lov.

I Parlamentet er udvalgsarbejdet åbent og bliver ofte sendt som video direkte på internettet. Besøgende i Bruxelles kan følge med

i salen og sågar få serveret vand og en kop kaffe. Man kan også følge med på internettet, når medlemslandenes ministre stimler sammen for en halv eller hel dags ministerrådsmøde i Bruxelles eller Luxembourg. Der er dog ikke tale om åben lovgivning, som traktaten foreskriver. Når ministrene mødes for åbne videokameraer, er alt oftest forhandlet på plads i én eller flere af Rådets cirka 182 arbejdsgrupper. De udgør med en populær vending det politiske maskinrum i EU.

Det er i disse arbejdsgrupper, at Danmark for eksempel argumenterer imod at forbyde ålefiskeri i Østersøen, Polen forsøger at undslippe klimaforpligtelser, og Storbritannien modsætter sig åbenhed om EU-dokumenter. Pointen er, at hvis vi vil vide, hvad de forskellige medlemslande står for, er det i arbejdsgrupperne, at vi skal lede inden Rådet har lagt sig fast på en fælles position.

En demokratisk forudsætning

Retten til at kunne følge med i arbejdsgrupperne er sikret i traktaten. Det bekræftede EU-Domstolen med en dom i 2013. Kampagneorganisationen Acces Info Europe havde bedt om aktindsigt i, hvordan de forskellige medlemslande stillede sig til et forslag om ændringer af reglerne for netop aktindsigt i EU.

Forslaget gik ud på at begrænse adgangen, da Kommissionen og en række lande mente, at reglerne var for lempelige. Rådet afviste dog at give denne aktindsigt og begrundede det med et behov for at beskytte effektiviteten i beslutningsprocessen. Det er en af flere specificerede undtagelser fra aktindsigt, som man finder i reglerne for adgang til EU-dokumenter.

Som altid er regler og undtagelser dog et spørgsmål om at veje for og imod. EU-Domstolen vejede til fordel for åbenhed og deltagelse, og i afgørelsen fra 2013 lød denne konklusion:

”Borgernes muligheder for at finde ud af hvilke overvejelser, der ligger bag lovgivningsbeslutninger, er en forudsætning for, at de kan udøve deres demokratiske rettigheder.”

Rådet havde ellers udtrykt bekymring for, om borgerne overhovedet ville være i stand til at forstå, at et land kan skifte holdning undervejs. Man frygtede, at et land derfor ville føle sig nødsaget til at holde fast i sin oprindelige position, hvis den først var blevet kendt. Det fik dog Domstolen til at slå fast, at borgerne er fuldt ud i stand til at forstå forskellen på positioner i en forhandling og det endelige resultat.

Tilbageholdende accept

Denne afgørelse var i princippet en klar sejr til fordel for åbenhed. Den smittede dog aldrig rigtigt af på virkeligheden i EU-systemet. Efter Domstolens afgørelse markeres tilgængelige dokumenter med et rødt PDF-ikon i Rådets register.

De fleste dokumenter med oplysninger om medlemslandenes position er markeret med grå farve og betegnelsen n/a (ikke tilgængeligt). Grå farve er ikke ensbetydende med en endelig hemmeligholdelse, men indebærer, at den interesserede må ansøge specifikt om aktindsigt i lige det dokument.

Det er en proces, som tager mindst 15 og oftest op mod 30 arbejdsdage i første omgang. Hertil mindst lige så lang tid, hvis man anker en afvist anmodning. Rådet har dermed taget Domstolens afgørelse til sig, men har vanskeliggjort, at den bliver brugt.

Hvordan bliver lovene forhandlet på plads?

Efter Lissabon-traktaten er trådt i kraft, er det folkevalgte EU-Parlament og regeringerne i Rådet næsten sidestillet med hin-

anden. Nye love skal, med enkelte undtagelser, godkendes begge steder.

Lærebøgerne fortæller, at et lovforslag derfor behandles to gange. De to lovgivere vedtager først en holdning hver for sig. Derefter diskuterer de forslaget med udgangspunkt i de første udmeldinger i en anden runde. Dertil kommer muligheden for en tredje omgang (forligsprocessen), hvis de to parter alligevel ikke skulle blive enige. Sådan foregår det dog ikke i virkeligheden.

De afgørende og afsluttende forhandlinger mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen foregår i én enkelt omgang kaldet trepartsforhandlinger eller triloger. De er ikke beskrevet i traktaten og omfattes ikke af åbenhedsprincipperne. Trilogernes dagsorden er ukendt, og det er heller ikke muligt at finde ud af, hvem der deltager, eller hvor forhandlingerne finder sted.

Undersøgelse af trilogerne

EU-ombudsmanden, Emily O'Reilly, mener, at trilogerne er demokratisk tvivlsomme. De rimer dårligt på åbenhed, repræsentativitet og ansvarlighed, udtalte hun i 2015, da hun indledte en såkaldt strategisk undersøgelse. Her efterspurgte hun praksis og synspunkter fra deltagere og udenforstående. Hun spurgte blandt andet til, hvem der deltager i møderne, men fik ikke noget afklarende svar.

Parlamentet fortalte, at man deltager med repræsentanter for de politiske grupper og formanden for det relevante udvalg. Fra Rådet deltager diplomater og embedsmænd fra det medlemsland, som har formandskabet og embedsmænd fra Rådets sekretariat. Dertil sender Kommissionen et varierende antal eksperter. Alt i alt kan et trilogmøde omfatte 30-50 deltagere, kan man læse af de tre institutioners svar, som indeholder konkrete tal.

De fire kolonner

Et centralt spørgsmål i forhandlingerne er hemmeligholdelsen af de dokumenter, der ligger til grund for trilogerne. De kaldes ”fire kolonner-dokumenter”. Heri opstilles et lovforslag i opbrudte tekststykker – artikel for artikel eller nogle gange linje for linje ligesom cellerne i et regneark.

Der er én kolonne til Kommissions lovforslag, én til Ministerrådets ændringskrav, én til Parlamentets krav og så en fjerde kolonne til det kompromis, man bliver enige om, efterhånden som forhandlingerne skrider frem. Da der forhandles om hver enkelt linje i et lovforslag, bliver der lavet nye og reviderede fire-kolonne-dokumenter op til hvert møde.

Fire kolonner-dokumenter gør det nemmere at se hvilke strids-spørgsmål, der er de vigtige i et forslag, og de giver et overblik over indholdet i ofte komplicerede sager. Dokumenterne udleveres dog kun til deltagerne i trilognmøderne og deres nærmeste medarbejdere. Journalister, lobbyister og andre nysgerrige er derfor afhængige af lækager fra embedsmænd eller parlamentarikere for at kunne følge slagets gang.

Ting tager tid

Logikken bag de skjulte møder er, at en lovgivningsproces i to eller sågar tre omgange tager tid. Et medlemsland, som har formandskabet i EU et halvt år ad gangen, har vanskeligt ved at sætte sit præg på lovgivningen eller bare at følge aktuelle sager til dørs.

Med udvidelserne i 2004-2008 blev antallet af medlemslande og parlamentarikere flere end nogensinde tidligere. Maskineriet risikerede at sande til. En løsning blev derfor, at repræsentanter for Rådet, Parlamentet og Kommissionen kunne mødes ufor-

melt inden vedtagelsen. Hvis de oven i købet kunne blive enige om indholdet ved den såkaldte første læsning, kunne man spare meget tid og mange ressourcer.

I årene 1999-2004 blev mindre end hvert tredje lovforslag behandlet på denne måde. Derefter er det gået stærkt. I 2016 blev samtlige EU-love vedtaget ved ”førstelæsningsaftaler” efter skjulte forhandlinger. Den formelle vedtagelse foregår ganske vist i fuld åbenhed, men altså først efter trilogerne, hvor aftalerne på forhånd er forhandlet på plads. Dermed bliver den egentlige vedtagelse reduceret til en formalitet.

Parlamentets egeninteresse

Spørgsmålet er, hvordan Parlamentet, som ellers er fortalere for åbenhed og borgerindflydelse i EU, kan acceptere og deltage i lukkede og skjulte forhandlingsmøder. Folketingets uafhængige EU-konsulenter, som har interesseret sig for trilogerne i mange år, har i gentagne notater til Europaudvalget peget på en forklaring: Trilogerne styrker Parlamentets indflydelse over for Rådet og Kommissionen.

En trilog, som resulterer i en ”førstelæsningsaftale”, skal kun vedtages efterfølgende af et flertal af de *tilstedeværende* medlemmer i parlamentssalen. Et lovforslag, som behandles i to eller tre runder, kræver derimod et flertal af *samtlige* parlamentarikere. Det vil sige mindst 376 af 751 medlemmer af parlamentet. Dette flertal er vanskeligt at opnå, da fremmødet i salen er svingende, og gruppedisciplinen er svag sammenlignet med de fleste nationale parlamenter. EU-Parlamentet har derfor fået en logisk egeninteresse i trilogerne.

Indflydelsen gælder i realiteten kun for de parlamentarikere, der er rapportører – det vil sige ordfører for en betænkning – eller

formænd i de relevante udvalg og derfor deltager i trilogerne. For de øvrige medlemmer af EU-Parlamentet er trilogerne oftest lukket land. Det har dog ikke ligefrem ført til massive protester. Ombudsmanden modtog således ingen synspunkter fra Parlamentet – hverken partigrupper eller enkelte parlamentarikere, som støttede hendes kritiske tilgang i undersøgelsen af, hvordan trilogerne fungerer.

Ombudsmanden skulle ikke blande sig

Da Ombudsmanden satte sig for at undersøge trilogerne, gik det dog ikke så godt. Hun fik mere eller mindre klar besked om at blande sig udenom fra de tre institutioner. Ombudsmanden er sat til at overvåge administrative fejl, og ikke måden EU lovgiver på, lød det i ensartede svar fra første næstformand i Kommissionen, Frans Timmermans, Ministerrådets danske generalsekretær, Jeppe Tranholm-Mikkelsen og daværende formand for Parlamentet, Martin Schulz.

De forsikrede, at de havde overvejelser om at oprette en database med visse tilgængelige oplysninger. Ingen af de tre ville dog tage stilling til udlevering af forhandlingsdokumenterne, fordi det spørgsmål var omdrejningspunktet for en igangværende sag hos Domstolen, der endnu ikke er afsluttet. Det fik umiddelbart Ombudsmanden til at stikke piben ind.

I sin afgørelse i juli 2016 skrev Emily O'Reilly, at hun var *"tilfreds med de hidtidige fremskridt med at forbedre åbenheden i trilogerne"*. Det var i dette tilfælde udsigten til oprettelsen af en kalender for møderne. Hun efterlyste dog, at datoer, dagsordener, fire kolonne-dokumenter, notater og kompromistekster også bliver offentlige. Hun havde dog forståelse for, at man gjorde undtagelser for visse typer dokumenter, som det kunne være nødvendigt først at publicere *efter afslutningen på forhandlingerne*. Dermed

accepterede Ombudsmanden argumentet om, at offentligt kendskab til forskellige positioner kan komme til at ødelægge processen.

Hvordan bliver pengene brugt?

Politiske beslutninger handler blandt andet om fordelingen af penge til projekter i medlemslandene. Selvom reglerne for EU's budgetter er blevet strammet op, er det fortsat ikke ligetil, hvis man som borger ønsker at følge med i, hvordan pengene bliver brugt. EU-budgettet for 2017 er på 1.176 milliarder kroner (158 milliarder euro). Det er kun en anelse mere end de samlede offentlige udgifter i Danmark (1.026 milliarder kroner i 2016).

EU's budget er delt ind i fem hovedområder. Her går 48 procent til vækst (regionalstøtte, forskning og infrastruktur), 37 procent til landbrug (herunder miljøbeskyttelse), 6 procent til udviklingsstøtte og støtte til nabolande, 6 procent til administration og 3 procent til sikkerhed (de ydre grænser). Tallene gælder for den nuværende budgetperiode 2014-2020 og varierer lidt fra år til år. Opdelt på enkelte budgetposter er landbrugsstøtten på 39 procent og regionalstøtten på 34 procent de to suverænt dominerende udgiftsposter.

Budgettet kontrolleres ved intern revision i de enkelte institutioner. De revisioner bliver gransket af EU's Revionsret i Luxembourg, som også laver egne stikprøvekontroller på forskellige udgiftsområder. Det er Revionsrettens rapport, som Parlamentet bruger til at godkende EU's regnskaber.

I årsrapporten finder man tilbagevendende bemærkninger om, at 4-5 procent af udbetalingerne er behæftede med fejl. Det er dog ikke nødvendigvis det samme som svindel og bedrag. Fejl dækker over manglende dokumentation, at regler ikke er blevet

fulgt til punkt og prikke eller udbetalinger til forsinkede eller ikke gennemførte projekter. Omfanget er dog fortsat problematisk, mener Revisionsretten, der sætter bagatelgrænsen til to procents fejludbetalinger.

Udbetalinger gemt i medlemslandene

Så langt så godt. Problemerne vokser, hvis man ønsker at se, hvordan pengene rent faktisk bliver brugt. Tyve procent af EU's udgifter administreres af de centrale institutioner, primært Kommissionen. De udgifter er forholdsvis nemme at finde i databasen Financial Transparency System.

For de resterende 80 procent er finansiering og administration delt mellem EU-institutionerne og medlemslandene. Der findes ganske vist steder, hvor man kan finde visse oplysninger om udbetalinger. Det drejer sig for eksempel om en hjemmeside for regionalstøtte med tal fra blandt andet den Europæiske Struktur og Investeringsfond (ESIF). Der findes en lignende side for den omfattende Europæiske Garantifond for Landbruget (EAGF). Her finder man dog hverken navne på modtagere eller beløb på udbetalingerne. De henviser i stedet til de udbetalende myndigheder i de enkelte medlemslande, for eksempel Landbrugsstyrelsen og Erhvervsstyrelsen i Danmark.

I Erhvervsstyrelsen kan man for eksempel se, at Teknologisk Institut i 2008-2010 fik udbetalt 674.636 kroner i EU-støtte til projektet *"Kvalitetssild i Økolage"* i Nordjylland. Her er der også kontaktoplysninger til den ansvarlige, som man dermed kan kontakte, hvis man vil finde ud af, om EU-støtten har haft gavnlige effekter i det nordjyske. Hvis man for eksempel vil finde tilsvarende oplysninger om støttede projekter i Bulgarien, skal man være i stand til at finde rundt på de bulgarske hjemmesider, hvor hovedparten af indholdet står på bulgarsk. Der er altså

ingen central redegørelse for, hvordan de fælles administrerede støtteordninger bliver brugt i Danmark, Bulgarien og de øvrige 26 medlemslande.

Medlemslandenes data

Logikken bag den ikke eksisterende samlede redegørelse er, at når medlemslandene administrerer udbetalingerne og ofte selv finansierer halvdelen af regionalstøtten, så ”ejer” de oplysningerne om, hvem der har fået hvad. Det mener Kommissionen ikke, at man kan tillade sig at offentliggøre. EU’s regler for aktindsigt gælder således også kun for EU-institutionerne, men ikke medlemslandenes forvaltninger.

Med tiden er der gjort forsøg på at skabe andre muligheder for at få indsigt. Et netværk af journalister og aktivister kaldet Farmsubsidy har løbende publiceret data om landbrugsstøtte fra de nationale myndigheder – dog med en mangelfuld opdatering siden 2014. Et andet eksempel er hjemmesiden Openspending, som forsøger at afdække, hvem der er modtagere af en lang række offentlige støtteordninger nationalt og i EU. De to initiativer er forsøg på at etablere den åbenhed om udbetalinger, som EU-systemet kunne levere, men ikke gør.

Nogle beskedne forslag

Fælles for eksemplerne med de skjulte positioner, de hemmeligholdte triloger og de uoverskuelige udgifter, er, at de ikke lever op til ”ansvarlighedsbegrebet som demokratiets grundlag”, sådan som det blev beskrevet i den rapport som førte til Santer-kommissionens afgang i 1999. Det ville til gengæld være forholdsvis nemt at rette op på og kræver blot, at EU-institutioner og medlemslande efterlever den traktat, de selv har vedtaget.

Et oplagt sted at starte kunne være ved at samle og publicere centralt eksisterende data om, hvad budgettets helt dominerende udgifter bliver brugt til og af hvem. Dertil kunne man gøre det til et vilkår for en modtager af EU-støtte, at oplysninger om deres navn og modtaget beløb er offentligt tilgængeligt, ligesom det siden 2014 er tilfældet for udbetalingerne af landbrugsstøtte på mere end 9.303 kroner per modtager (1.250 euro).

Derudover kunne man med fordel begynde at respektere EU-Domstolens afgørelse mellem Access Info og Rådet ved som hovedregel at gøre mødedokumenter med nationale positioner tilgængelige i Rådets dokumentregister. Man kunne også følge Ombudsmandens anbefalinger om at annoncere tidspunkt, mødelokale, deltagerliste og dagsorden for trilogerne og gøre de relevante dokumenter nemt tilgængelige.

Ingen af disse forslag vil samlet eller hver for sig løse alle problemer med manglende åbenhed i EU, men de ville i det mindste forstærke borgernes mulighed for at stille de ansvarlige til ansvar for deres handlinger.

Find kilder på deo.dk/samfundstanker5

HVOR REPRÆSENTATIVT ER EU-DEMOKRATIET?

Af Caroline Bindslev

”EU-institutionerne skal føre en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet.”

Lissabon-traktaten, artikel 11

EU er ifølge Lissabon-traktaten baseret på det repræsentative demokrati og principper om demokratisk inddragelse. Der er et klart princip om dialog med interessegrupper og et skærpet krav om, at disse organisationer skal være repræsentative for befolkningen. Det er altså ikke nok at invitere industriens repræsentanter til dialog om EU's klimapolitik. Der skal også være repræsentanter for miljø- og klimaorganisationer, forbrugersammenslutninger og fagforeninger.

Systemet bygger på idéer om konkurrencedemokratiet, hvor alle borgere ikke behøver deltage hele tiden, men hvor de er repræsenteret i beslutningsprocessen af både politikere og interesseorganisationer. Formålet er pluralisme. Altså at der er mange modsatrettede og forskellige interesser, der holder hinanden i skak og kæmper om kompromisser. Ud fra det ideal burde alle de politikere, embedsmænd og lobbyister, der påvirker beslutninger i EU, tilsammen udgøre en repræsentativ minimodel af Europa. Spørgsmålet er, hvordan det ser ud i virkeligheden.

Repræsentanter i det formelle system

Borgerne repræsenteres på to måder i EU-systemet. Det sker indirekte via de folkevalgte politikere, der sidder i Det Europæiske Råd, som består af stats- og regeringslederne. Derudover i Rådet for den Europæiske Union, hvor man finder de enkelte landes fagministre. EU-borgerne repræsenteres desuden direkte i EU-Parlamentet gennem valg hvert femte år. Her har stemmeberettigede fra alle EU-landene mulighed for at stemme på de repræsentanter, de er mest enige med.

I EU's måske mest magtfulde institution, Kommissionen, er der dog betydeligt flere led mellem de ansatte og borgernes repræsentanter. Det er Kommissionen, der har initiativretten – det vil sige monopol på at stille lovforslag. Den består af 28 kommissærer og deres embedsfolk, der arbejder for formanden, som er udpeget af Rådet og godkendt af Parlamentet. EU's borgere har altså ingen direkte indflydelse på hvilke personer med hvilke baggrunde og kompetencer, der stiller forslag til de europæiske love. De har heller ingen mulighed for at udskifte dem ved valg, som almindelige folkevalgte politikere.

Repræsentativitet i embedsværket

Embedsmænd er normalt langt fra at være repræsentative for det omgivende samfund. Med den relativt store indflydelse, de har på beslutningerne i EU-systemet, er det dog værd at overveje, om de udgør en alt for ensartet gruppe.

Kigger man på offentligt tilgængelige CV'er for topembedsmændene i Kommission, står det klart, at de ikke repræsenterer hverken kønssammensætning, uddannelsesbaggrund eller nationaliteter blandt EU-borgerne. Der er typisk tale om en mand fra et af de gamle medlemslande uddannet inden for jura eller økonomi.

Blandt de 92 generaldirektører og vice-generaldirektører er cirka 70 procent jurister eller økonomer, mens tallet blandt kommissærernes nærmeste rådgivere er 80 procent. Kun 4 ud af 92 af topembedsmændene har en humanistisk baggrund. Resten er uddannet indenfor fag som offentlig administration og europæiske studier, og der er ingen faglærte eller ufaglærte. Tilsvarende ser vi en ulighed i køn blandt generaldirektørerne med kun 10 ud af 38 kvinder i topstillinger. Blandt kommissærernes rådgivere er kun cirka 20 procent kvinder.

I sin bog *Democratizing Europe* påpeger professor i politisk sociologi Antoine Vauchez en række andre ubalancer. For eksempel at det udelukkende er mandlige økonomer, der sidder på samtlige centrale poster i Den Europæiske Centralbank (ECB), som er en vigtig aktør i forhold til EU's pengepolitik. Der er desuden ingen kommissærer med baggrund i fagbevægelsen, som heller ikke er repræsenteret hos EU-Domstolen trods dens store betydning for det indre markeds løn- og arbejdsmarkedsvilkår i EU. De "gamle" medlemslande er også klart bedre repræsenteret. Frankrig og Tyskland har henholdsvis 12 og 9 ud af 92 topembedsmænd mod blot 16 fra samtlige ti "nye" medlemslande fra 2004.

Sammensætningens betydning er blevet overset

Det vil nok forekomme som en selvfølge for mange, at embedsmænd er eksperter primært inden for jura og økonomi. De arbejder trods alt med komplicerede emner, som ofte kræver faglig ekspertise inden for disse fag. Samme ensretning med hensyn til uddannelsesbaggrund ser man i den danske centraladministration. Den bemærkelsesværdige forskel er, at det i EU er embedsværket i Kommissionen, der fremsætter lovforslag, og at de folkevalgte repræsentanter ikke har samme mulighed som i medlemsstaterne.

Ifølge den franske politolog Didier Georgakakis har embedsværkets betydning generelt været overset i EU-forskningen. Han mener, at de ansattes baggrunde med hensyn til køn, uddannelser, netværk og fagposition har en klar betydning. Den ensartede gruppe af embedsmænd øger sandsynligheden for, at det er bestemte økonomiske og juridiske rationaler og tænke måder, der dominerer, og at der ikke i samme grad tages hensyn til eksempelvis sociale og miljømæssige aspekter i politikudviklingen.

Embedsværket driver politik uden mandat

Antoine Vauchez påpeger, at det er en demokratisk udfordring, at EU-Kommissionen, EU-Domstolen og Den Europæiske Centralbank af mange bliver opfattet som uafhængige institutioner, der arbejder ud fra objektive mål. Disse institutioner har tværtimod en klar politisk agenda, hvilket blev særligt synligt i forbindelse med den økonomiske krise.

Her var Kommissionen og ECB i tæt samarbejde med Tyskland og Frankrig drivkræfterne bag Finanspagten og ”Det europæiske semester” med beslutninger om at føre kontrol med medlemslandenes nationalbudgetter og pålægge landene bøder og krav om nedskæringer. EU-Parlamentet blev kørt ud på sidelinjen og degraderet til en samtalepartner uden reel indflydelse – til trods for at det i 2009 blev medlovgiver sidestillet med Rådet.

Han mener, at man bør anerkende den manglende repræsentativitet og det faktum, at disse teknokratiske institutioner ikke er upartiske aktører, der altid fremsætter rationelle og nødvendige beslutninger, men de facto spiller en meget politisk rolle. Der bør derfor være en større åbenhed og adgang til at kunne teste data og regnemetoder, som danner udgangspunkt for love og politiske udspil, mener han.

Lobbyisme og velfungerende demokrati

Ensretningen med hensyn til uddannelsesbaggrund og køn, som vi finder i EU-institutionernes embedsværk, kunne muligvis opvejes af inddragelsen af mangfoldige interessegrupper i EU's beslutningsproces.

De politiske beslutninger i EU påvirkes af forskellige interesseorganisationer, der dækker alt fra erhvervs- og industrigrupper til fagbevægelsen, grønne organisationer og NGO'er. Ifølge professor i Statskundskab ved Göteborg Universitet, Daniel Naurin er lobbyismen en grundpræmis for demokratiet. Den giver organisationer, borgere og virksomheder mulighed for at præsentere deres synspunkter på forskellige områder. Lobbyisterne optræder derfor som en form for eksperter, der forsyner Kommissionen og EU-parlamentarikerne med analyser, data og råd inden for specifikke fagområder, som danner baggrund for lovudkast, der senere kan blive til gældende lov.

EU-lobbyismen er dog ikke uden demokratiske problemer. Sammensætningen af lobbyister i Bruxelles er nemlig langt fra bred, forklarer Kenneth Haar, der arbejder med at overvåge erhvervslivets lobbyvirksomhed for Corporate Europe Observatory (CEO). Her kan man blandt andet konstatere, at erhvervslobbyisterne er langt mere til stede i magtens centrum end civilsamfunds- og forbrugerorganisationer.

En undersøgelse af EU-lobbyismen fra de to britiske forskere David Coen og Jeremy Richardson konkluderer, at omkring 70 procent af de lobbyister, der har adgang til Kommissionen, repræsenterer handels- og erhvervsinteresser. Alene for banksektoren sidder der 700 personer, som dagligt følger med i de regulerings tiltag og den politik, som kommer fra Bruxelles, fortæller Kenneth Haar.

Den samme skævvridning finder man i sammensætningen af Kommissionens ekspertgrupper på finansområdet, hvor en stor del af lovdudviklingen finder sted. En undersøgelse fra CEO viser, at mere end 70 procent af alle rådgivere i Kommissionens ekspertgrupper har direkte forbindelse til finansindustrien.

Ressourcer åbner døre og giver adgang til magten

Selvom alle som udgangspunkt kan forsøge at præge den politiske beslutningsproces, kræver det mange ressourcer og stort mandskab, forklarer Kenneth Haar. Finansbranchen bruger 900 millioner kroner om året på lobbyisme i EU, hvilket er 30 gange så meget som alle fagforbund og civilsamfundsorganisationer tilsammen.

De stærke interesseorganisationer med god økonomi har langt nemmere ved at komme til orde. Det betyder i praksis, at hensynet til forbrugersikkerhed, miljø og sociale aspekter ofte bliver nedprioriteret til fordel for erhvervs- og finanshensyn.

Daniel Naurin er enig i, at den skæve repræsentation handler om prioritering af tid og ressourcer. Som eksempel nævner han bilindustrien, som hurtigt kan mobilisere ressourcer, hvis der er udsigt til politisk regulering på området. Han ser det som en demokratisk udfordring, at borgernes repræsentanter ofte står svagere end industriinteresser.

Krav om at konsultere bredt

Kommissionen har løbende indført initiativer til at åbne op og lette adgangen til EU-systemet, som har været anklaget for at være hermetisk lukket. I 2001 publicerede Kommissionen en hvidbog med målsætning om at få flere borgere og organisatio-

ner involveret i udformningen af EU's politik. Et andet initiativ er Kommissionens Åbenhedsdirektiv fra 2005, der indførte et offentligt lobbyregister, som det dog er frivilligt for lobbyister, om de vil optræde i.

Kenneth Haar og Daniel Naurin mener dog begge, at Kommissionen kunne gøre mere for at skabe balance i lobbyvirksomheden. For eksempel ved at gøre opslag om ekspertgrupperne mere synlige og tildele mere økonomisk støtte til lobbyistgrupper med få midler for at øge balancen.

EU's ombudsmand har også flere gange efterlyst en bredere repræsentation af samfundsinteresser i arbejdsgrupperne. Det skete blandt andet i et brev fra 2014 til Kommissionen, hvor hun efterlyste mere åbenhed og krævede, at grupperne blev mere gennemsigtige og balancerede i forhold til forskellige interessegrupper. Derudover burde man gøre det nuværende frivillige lobbyregister obligatorisk, så alle interesseorganisationer registreres. Daniel Naurin mener også, at beslutningstagerne skal pålægges formaliserede krav om at involvere forskellige grupper og samfundsinteresser i beslutningsprocessen.

Europa falder fra hinanden

Der er også andre og mere vidtgående forslag til, hvordan man kan gøre EU mere repræsentativt. I 2016 sendte den belgiske forfatter David Van Reybrouck et åbent brev til Kommissionsformand Jean-Claude Juncker, hvor han opfordrede til at nytænke nogle af de demokratiske grundprincipper i EU.

Reybrouck ser Trumps valgsejr i USA, Brexit og den massive fremgang for populistiske partier som Front Nationale i Frankrig og Frihedspartiet i Holland som konsekvenser af, at vi har re-

duceret demokratiet til en simpel valghandling. Det har medvirket til at skabe en kløft mellem Bruxelles-eliten og befolkningen, som er EU's største trussel i disse år, mener han.

Året 2016 har været det værste for demokratiet siden 1933, konstaterer han med henvisning til flere undersøgelser, der peger på, at mange mennesker ikke længere tror på demokratiet. For eksempel viser en undersøgelse fra The World Values Survey, at under halvdelen af unge europæere i dag mener, at det er afgørende at leve i et demokrati.

Der er derfor en tidsindstillet bombe under det demokrati, vi kender i dag, påpeger han, men ifølge David Van Reybrouck er valgsystemet en forældet metode til at omdanne folkets vilje til love og politik. Når man afgiver sin stemme ved et valg, smider man den samtidig væk for de næste fire-fem år, mener han. Det var måske nødvendigt tidligere, da mulighed for kommunikation og information var begrænset, men det er langt fra den måde, borgerne er i kontakt med hinanden i dag.

Bred repræsentation gennem lodtrækning

Inspireret af eksperimenter fra blandt andet Irland, Canada, USA og Island anbefaler David Van Reybrouck at ændre den nuværende demokratiske procedure ved at søge inspiration i oldtidens Athen. Her var demokratiets grundprincip, at borgere udpeget ved lodtrækning blev sat til at træffe afgørende samfundsmæssige beslutninger på grundlag af drøftelser med eksperter og andre borgere.

Ved at genoplive lodtrækningssystemet vil man få en mere repræsentativ og bredt sammensat gruppe af beslutningstagere, der afspejler mangfoldigheden i samfundet.

Ekspementerne med denne type borgerinddragelse har vist, at det skaber større samfundsmæssigt engagement, ejerskab over de politiske beslutninger samt større respekt og tolerance over for andres meninger. I sin bog "Imod valg" refererer David Van Reybrouck blandt andet til oliestaten Texas. Her førte direkte drøftelser med borgere, udtrukket ved lodtrækning, om vedvarende energi til en markant stigning i antallet af personer, der var villige til at bruge flere penge på vind- og solenergi. På baggrund af den øgede opbakning udviklede Texas sig i 2007 til at blive den stat i USA med det højeste antal vindmøller.

Borgerinddragelse i EU

På EU-plan er der lavet lignende eksperimenter med borgermøder. Det gælder blandt andet "European Citizens Consultation", som blev afholdt i 2006 og 2009. Til borgermødet i 2009 var det overordnede emne "Hvad kan EU gøre for at forme den økonomiske og sociale fremtid i en globaliseret verden?". Borgere fra hele EU blev tilfældigt udpeget gennem professionelle rekrutteringsbureauer og sat til at drøfte konkrete forslag til den politiske proces.

Formålet var at give borgerne en platform til at fremsætte idéer sammen med andre EU-borgere og drøfte dem med politiske beslutningstagere. En evaluering af projektet vurderede det som en succes, at det i praksis var lykkedes at sammensætte og afholde disse borgermøder med så mange mennesker. Evalueringer viste dog også, at borgermødernes politiske effekt var stærkt begrænset.

Lodtrækning som fast procedure

I stedet for enkeltstående borgermøder med flere års mellemrum foreslår David Van Reybrouck en fast procedure, hvor princippet

om tilfældigt udvalgte borgere integreres i den politiske beslutningsproces. I brevet til kommissionsformanden henviser han til Irland som et foregangsland for denne type af demokratisk nyskabelse. Her skete det for første gang i moderne historie, at et lands forfatning er blevet ændret efter høringer hos en tilfældig stikprøve blandt borgerne. Siden har Irland fortsat med lignende tiltag. Eksempelvis er 100 tilfældigt udvalgte borgere sat sammen for at diskutere forskellige emner som abort, folkeafstemninger og klimaforandringer.

David Van Reybrouck foreslår konkret, at EU opretter et borgerforum. Hvert medlemsland samler først 100 udvalgte borgere, som mødes gennem flere måneder for at finde svar på, hvordan man kan gøre EU mere demokratisk i 2020. Herefter skal 20 deltagere fra hvert nationalt forum, igen tilfældigt udvalgt, mødes med de øvrige landes repræsentanter og udarbejde et endeligt udkast til 25 konkrete forslag med prioriteter for EU's fremtid.

Han vurderer, at sådanne initiativer vil skabe et kraftigt incitament for borgere til at tage aktiv del i at forme EU og medvirke til at skabe mere kompetente samfundsborgere. Det vil ydermere skabe større demokratisk legitimitet og øge tilliden til EU, når de politiske beslutninger ikke alene bliver truffet af en relativt ensartet gruppe af folk fra samfundets højere lag. Han mener desuden, at det vil skabe en politisk kultur, som ikke fortaber sig i meningsmålinger, men kan koncentrere sig om almenvællets bedste.

Demokratiske borgerkonventer

I sin tale i Athen i september 2017 talte Emmanuel Macron for at afholde lignede demokratiske konventer eller borgermøder, hvor borgere fra forskellige områder i EU mødes for at diskutere, hvordan EU kan blive mere demokratisk. Konventerne skulle al-

lerede afholdes i løbet af 2018 i de EU-lande, der ønsker at deltage. Resultatet af disse drøftelser skulle derefter være inspiration for en køreplan for EU's fremtid de næste 10-15 år.

Hvorvidt Emmanuel Macrons konventer vil medføre konkrete politiske resultater, og om Jean-Claude Juncker vil tage imod David Van Reybroucks opfordring, er endnu uvist. Det kunne under alle omstændigheder være med til at danne en modvægt til de teknokratiske institutioner og den skæve interessevaretagelse og bidrage til at skabe et EU, som er mere repræsentativt og genkendeligt for de europæiske borgere.

Find kilder på deo.dk/samfundstanker5

HVORDAN KAN BORGERNE FÅ INDFLYDELSE PÅ EU?

Af Caroline Bindlev
og Peter Riddersborg

”Enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv”.

Lissabon-traktaten, artikel 10

Til næste år er det 25 år siden, at EU indførte Unionsborgerskabet, som giver alle EU-borgere en række demokratiske rettigheder. Forhåbningen blandt mange var, at EU-borgerskabet kunne være med til at skabe et europæisk demos. Altså et europæisk folk, som udover at være danskere, tyskere og grækere havde en transnational identitet som europæere.

Efter 25 år er det fortsat ikke lykkedes EU at skabe en europæisk befolkning, der kerer sig lige så meget om EU som om deres nationalstat. For mange borgere er EU en institution, der befinder sig langt væk fra deres hverdag, hvor beslutninger træffes uden deres medvirken. I en undersøgelse fra Eurobarometer fra 2016 svarede kun 42 procent af EU-borgerne ja til, at deres stemme tæller i EU. De europæiske befolkninger siger overvejende nej til EU, når de spørges direkte ved folkeafstemninger. En tendens, der kulminerede sidste år med Brexit-afstemningen, hvor briterne stemte sig ud af Unionen.

Sværeste vilkår for demokrati

Demokratiets rolle i EU har været diskuteret siden grundlæggelsen af Unionen. Mange samfundsforskere har igennem årene peget på, at EU lider af et demokratisk underskud.

Ifølge demokratiforsker, Mogens Herman Hansen, er EU ganske rigtigt mindre demokratisk end for eksempel Danmark som nationalstat. Det hænger dels sammen med størrelsen på Unionen og med EU's kompetenceområder.

Jo mindre den politiske enhed er, desto mere demokratiske kan beslutningerne blive. Man kan altså træffe ganske demokratiske beslutninger i en landsby med 300 borgere, hvorimod det er vanskeligere at nå samme demokratiske niveau, hvis der er tale om fem millioner borgere – for slet ikke at tale om 500 millioner. Det betyder dog ikke, at større politiske enheder ikke kan være demokratiske, men den demokratiske deltagelse vil *nødvendigtvis* have sværere vilkår, påpeger han.

Omvendt hænger betydningen af en politisk beslutning direkte sammen med enhedens størrelse. Landsbyen kan træffe demokratiske beslutninger om for eksempel en lokal busrute, men de kan ikke træffe beslutninger om større politiske emner såsom flygtningekvoter eller klimapolitik. Dertil skal der en større politisk enhed til. Dette forhold mellem den politiske enheds størrelse og de politiske beslutningers betydning er ifølge Mogens Herman Hansen de vigtigste forhold at have for øje, når man diskuterer og vurderer EU som demokrati.

Inddragelse skaber legitimitet

Ifølge forfatter og tidligere EU-parlamentariker for JuniBevægelsen, Jens-Peter Bonde, er det borgernes manglende indflydelse på de politiske beslutninger, der er EU's grundproblem.

Inddragelsen af borgerne er ikke alene med til at skabe den nødvendige legitimitet bag de politiske beslutninger. Den er også helt afgørende, hvis folk skal rette sig efter de beslutninger, som EU træffer, påpeger han. Det kan godt være, at de ikke bruger

indflydelsen, men det forhold, at de har muligheden for at få indflydelse, spiller en stor rolle.

Dette forhold er der taget højde for i EU's guide til aktivt medborgerskab, som indeholder mange bevingede ord om borgernes muligheder. ”*Det er din stemme! Det er dit Europa!*”, kan man blandt andet læse. Her er også henvisning til Lissabon-traktatens artikel 10, om at enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv. Guiden henviser til, hvor man kan blive informeret, og hvordan man kan blive hørt. Den peger på fire overordnede kanaler: Valgdeltagelse, offentlige høringer, borgerklager og det såkaldte Borgerinitiativ.

Direkte og indirekte indflydelse

Siden 1979 har det været muligt for borgere at stemme direkte på kandidater til EU-Parlamentet. Valgene er en oplagt mulighed for at få indflydelse i indirekte forstand, fordi man ligesom ved folketingsvalgene stemmer på den kandidat, der skal repræsentere ens holdninger.

Offentlige høringer er borgerne og civilsamfundets redskaber til at holde øje med beslutningerne i EU og sikre, at lovgivningen fungerer bedst muligt. EU's guide henviser til portalen ”*Kom til orde i Europa*”. Her kan man blandt andet blive inviteret til at deltage i offentlige debatter.

Fagudvalgene i parlamentet arrangerer en lang række høringer, hvor udvalgenes medlemmer inviterer eksperter og organisationer til at bidrage. Kommissionens generaldirektorater inviterer også løbende til høringer, og hver af de 28 kommissærer har en ”høringsmedarbejder”, der har til opgave at føre dialog med den bredere offentlighed.

Ved de fleste mundtlige høringer er der adgang for offentligheden, og de skriftlige hørings svar kan altid læses på institutionernes hjemmeside. For eksempel inviterede en særlig undersøgelseskomité om Panamapapirerne til en offentlig høring i maj 2017, hvor repræsentanter for Panama, Gibraltar og flere andre lande, der fungerer som skattely, gik i dialog med udvalgets folkevalgte om deres skattesystemer.

Forskellige klagesystemer

Den tredje mulighed for indflydelse er gennem borgerklager. Når man indgiver en klage til borgerklageudvalget, tager den sagen videre til Kommissionen. Udvalget kan ikke kræve – men alene opfordre til – at Kommissionen behandler sagen ved at gøre den til en såkaldt betænkning, som de kan udarbejde på baggrund af en borgerklage.

Et nyligt eksempel på en borgerklage kom efter den danske VLAK-regering sammen med Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti i juni 2017 vedtog en ændring af miljøloven. Den åbnede for øget havbrugsproduktion ved de danske kyster. Ifølge tre østjyske lokalpolitikere bryder loven dog med EU's miljølovgivning, der har til formål at beskytte drikke- og badevand på tværs af Europa. De valgte derfor at indgive en klage til borgerklageudvalget.

En relateret klagemulighed, som kun nævnes overfladisk i EU's guide, er EU's Ombudsmand. Denne har til opgave at undersøge klager over fejl eller forsømmelser i Unionens institutioner. At der muligvis ikke er mange danskere, der kender til denne mulighed, vidner det lave klageantal fra Danmark om. De seneste tre år er der kun indgivet mellem 12 og 17 klager årligt med dansk signatur. Det er ifølge juraprofessor, Michael Gøtze, færre klager, end man skulle forvente ud fra en ren de-

mografisk beregning og i betragtning af en udbredt EU-skepsis i befolkningen. Klager ved EU-ombudsmanden har ellers en god prognose, da flertallet af EU-ombudsmandens sager ender succesfuldt for klageren. De senere år har EU-instanserne rettet ind i over 80 procent af de sager, hvor de har fået kritik af Ombudsmanden.

Det deltagerdemokratiske redskab

Borgerinitiativet bliver i EU's guide omtalt som EU's deltagerdemokratiske redskab, der skal give borgerne mere direkte indflydelse på den europæiske dagsorden. Borgerinitiativet blev introduceret med Lissabon-traktaten og har været aktivt siden 2012. Det er derfor stadigvæk et relativt nyt redskab, der løbende evalueres og rettes til.

Udgangspunktet for Borgerinitiativet er, at alle EU-borgere kan fremsætte et forslag inden for Kommissionens beføjelser (for eksempel miljø, landbrug, transport, folkesundhed eller international handel), som man ønsker at få gennemført på politisk plan. Derfra er det dog en ret omfattende proces, der ikke kan udføres som enkeltperson. Initiativet skal nemlig opnå støtte fra en million borgere fra mindst syv medlemslande inden for et år, efter at initiativet er registreret, før det kan blive taget op til overvejelse i Kommissionen. Hvis forslaget godkendes, skal det til offentlig høring i EU-Parlamentet, og herefter kan Kommissionen tage stilling til, hvorvidt det skal tages videre i en lovgivningsproces. Der er altså flere led i proceduren, hvor Kommissionen kan afskrive initiativet.

Et demokratisk benspænd

En af de politikere, der oprindeligt var med til at stemme Borgerinitiativet igennem, er Margrete Auken, der sidder i den grønne

gruppe i EU-Parlamentet for SF. Hun er desuden medlem af udvalget for borgerklager. I begyndelsen var Margrete Auken positiv over for Borgerinitiativet, men hendes holdning har siden ændret sig. I dag mener hun ligefrem, at det spænder ben for borgernes deltagelse. Selvom over 50 initiativer er sat i søen, er der på nuværende tidspunkt ikke et eneste, der har opnået den ønskede indflydelse. Ofte er det derimod endt i tvister mellem initiativtagere og Kommissionen, og flere sager er taget til Ombudsmanden eller EU-Domstolen.

Ifølge Margrete Auken er problemet, at borgerinitiativet lover noget, som et repræsentativt demokrati reelt ikke kan yde. Man snyder borgerne ved at skabe en forventning om, at de kan få direkte indflydelse, mener hun. Det ville på den anden side også være et demokratisk problem, hvis en million borgere kunne trumfe noget igennem uden om de folkevalgte i en union med 500 millioner borgere, tilføjer hun.

I stedet for at opfinde nye redskaber til borgerdeltagelse, bør man i stedet kæmpe for dem, man allerede har gennem de folkevalgte politikere, mener Margrete Auken. Både i Folketinget, EU-Parlamentet og i særdeleshed i Rådet. Selvom det kræver politisk benarbejde, kan man sagtens opnå indflydelse som borger, mener hun. For eksempel via borgerklageudvalget eller ved at gå direkte til medlemmer af EU-Parlamentet, som kan tage sagen videre.

Demokratiforsker ved Københavns Universitet, Ditte Brasso Sørensen, er mere positivt stemt overfor borgerinitiativet. Selvom det ikke har ført til nogen konkrete lovforslag, er det med til at styrke civilsamfundet på tværs af grænserne, mener hun. Det kræver et stort arbejde at mobilisere så mange underskrifter og skabe debat og samarbejde mellem EU-landene, påpeger hun.

Demokrati i bevægelse

Spørgsmålet er, om EU's eksisterende kanaler for borgerinddragelse er tilstrækkelige. Overalt i Europa opstår der i disse år protestbevægelser og nye partier, der finder alternative måder at øve indflydelse på de politiske beslutninger. I Frankrig, Spanien, Grækenland, Tyskland, Polen og Ungarn har de offentlige pladser været præget af demonstrationer med utilfredse borgere. Der er flere årsager til, at disse nye bevægelser er opstået. Særligt EU's gældskrise og den sparepolitik, som EU har ført med påkrævede nedskæringer og offentlige reformer, har mødt stor modstand.

Den folkelige utilfredshed har blandt andet resulteret i oprettelsen af Democracy in Europe Movement (DiEM25). "EU skal demokratiseres – ellers vil det opløses", lyder titlen på bevægelsens manifest. DiEM25 anser borgernes manglende demokratiske indflydelse som den primære årsag til den store skepsis over for EU. Bevægelsens formål er at skabe en demokratibevægelse, der overskrider de nationale grænser.

Til det har man blandt andet lavet en digital platform på internettet, som giver deltagerne indflydelse på alt fra bevægelsens organisering til konkrete politiske mærkesager og forslag via afstemninger. Udover den digitale platform findes der også lokale grupper i de forskellige lande, hvor interesserede kan møde op og deltage i debatter om demokratiet i Europa. Den eneste forudsætning for at deltage er, at man skriver under på deres manifest. Herefter har man i teorien lige så stor indflydelse som bevægelsens stiftere.

Velkendte udfordringer

Jens-Peter Bonde deltog i opstarten af DiEM25 og har siden fulgt organisationen tæt. Han syntes som udgangspunkt, at det var

en glimrende idé at forsøge at skabe en bevægelse på tværs af grænserne, som opstiller et fælles politisk program. Indtil videre er han dog skuffet over resultatet. DiEM25 har ikke udviklet sig til den stærke bevægelse, man havde håbet på, og antallet af medlemmer, der deltager på tværs af grænserne, er fortsat stærkt begrænset.

Ser man på bevægelsens udvikling, står det da også klart, at deltagelse af folk fra forskellige lande skaber mange af de samme udfordringer, som der findes på EU-niveau. Det forklarer etnolog Karen Birkegaard, der har forsket i bevægelsens udvikling de seneste år. Selvom der er bred enighed om, at demokrati er godt og vigtigt, er der typisk forskellige forståelser af, hvad en demokratisering indebærer, afhængigt af om deltagerne kommer fra Rumænien, Danmark eller Frankrig. Sprogudfordringen er et andet område, der går igen. I modsætning til EU har DiEM25 som nystartet bevægelse ikke et stort tolkekorps. Derfor foregår debatten oftest på engelsk, men DiEM25 opfordrer også deres medlemmer til at lave frivilligt oversættelsesarbejde.

Den flade struktur gør også, at det kan være en udfordring for bevægelsen, hvis der bliver for stor forskel på, hvordan medlemmerne arbejder i de forskellige lande. DiEM25-eksemplet vidner om, at det er lettere at blive enige om, hvad man *ikke* ønsker for demokratiet i EU end at oprette alternative demokratiske kanaler, der fungerer i praksis.

Går til valg i flere lande

Trods hensigten kan man dårligt sige, at DiEM25 er lykkedes med at demokratisere EU på nuværende tidspunkt. Efter at have eksisteret i halvandet år har bevægelsen ikke opnået nogen reel indflydelse på EU's demokratiske strukturer og politik.

Det kan dog ændre sig i de kommende år, da bevægelsen har erklæret, at den stiller op som transnationalt parti ved EU-Parlamentsvalget i 2019. Der er altså en reel mulighed for, at DiEM25 kommer til at stå på stemmesedlen – i første omgang som selvstændige partier i de enkelte lande. I sin tale i september 2017 fremhævede EU-Kommissionsformand Jean-Claude Juncker dog muligheden for at stemme på partier på tværs af de nationale grænser som et potentielt tiltag for et mere demokratisk EU.

Fraværet af en europæisk offentlighed

At EU er langt væk fra borgerne stiller større krav om et levende og aktivt civilsamfund, hvor borgere kan udtrykke sig og blive hørt. I samfundsforskningen har man længe talt om nødvendigheden af en kritisk europæisk offentlighed til at skabe borgerindflydelse og danne kritisk modpol til det politiske system.

Det er den paneuropæiske ”Stop TTIP”- bevægelse et godt eksempel på. Bevægelsen har samlet borgere, NGO’er, og græsrodder på tværs af en række EU-lande, herunder også nordeuropæiske lande som Tyskland og Danmark. Her har man protesteret under forhandlingerne om en frihandelsaftale mellem EU og USA, som Kommissionen indledte i 2013.

Modstanden handler blandt andet om, at forhandlingerne primært er blevet ført bag lukkede døre, og at det hovedsageligt er industriorganisationer, der er blevet inddraget i forhandlingerne. Organisationer for miljø, sundhed, forbrugere og arbejdstagerrettigheder er derimod langt fra blevet hørt i samme grad. Modstanden fra civilsamfundet førte blandt andet til, at Kommissionen i 2014 valgte at sætte dele af forhandlingerne på pause.

Bevægelsen er senere vokset til at omfatte en modstand mod CETA, som er en frihandelsaftale med Canada, samt TISA, der drejer sig om handel med serviceydelser. Protesterne har blandt andet haft den effekt, at EU's ombudsmand er gået ind i sagen. EU-Kommissionen er efterfølgende begyndt at fremlægge flere dokumenter om forhandlingerne og inddrage NGO'er i et større omfang.

Den nye europæiske offentlighed

EU-forsker Ditte Brasso Sørensen peger på nødvendigheden af den offentlige debat som udgangspunkt for forståelse og anerkendelse af EU. Her har et af de store problemer gennem årene været, at de nationale medier har nedprioriteret indhold om EU-politik. Selvom EU generelt er begyndt at fylde mere i mediernes dækning, ændrer det ikke på den udbredte opfattelse af EU som fjernt fra borgerne. Både på grund af den fysiske afstand, den komplekse struktur og ikke mindst størrelsen på Unionen.

Ifølge Ditte Brasso Sørensen er man inden for samfundsforskningen gået væk fra at fokusere på en fælles europæisk offentlighed som en samlet platform, hvor borgere på tværs af grænserne debatterer fælleseuropæiske emner. I dag taler man i højere grad om, at forskellige offentligheder åbner sig op over for hinanden. Det kan man blandt andet se ved, at de nationale medier de senere år er begyndt at beskæftige sig mere med, hvad der sker i andre lande. Udfordringerne i ét EU-land bliver i dag diskuteret af borgerne i de andre medlemslande.

Hun vurderer, at der er kommet en væsentlig større offentlig bevidsthed om EU – især efter finanskrisen og de seneste valg i blandt andet Holland, Frankrig og Tyskland. De fleste danskere ved nu, hvem eksempelvis Marine Le Pen og Emmanuel Macron er. Jens-Peter Bonde fremhæver medier på tværs af grænserne,

der begynder at samarbejde om transnationale emner. Det skete for eksempel i forbindelse med lækagesagerne fra Panama og Luxemborg, der afslørede omfattende og organiseret skatteunddragelse, som involverede store virksomheder, jurister og politikere. Her koordinerede en gruppe journalister og medier en samlet kortlægning og analyse af det omfattende materiale, som de publicerede samtidigt i de forskellige landes medier.

Omfanget af EU-dækningen afspejler dog fortsat ikke den store betydning, som EU har for de europæiske samfund og borgernes hverdag. Til dagligt arbejder kun cirka 10 danske journalister med at rapportere fra EU-systemet, mens 180 journalister er ansat til at dække politikken på Christiansborg.

Brug for mere demokratidebat

Udfordringerne for deltagerdemokratiet er imidlertid ikke løst endnu. Der findes kort sagt ikke én løsning, der kan gøre EU mere demokratisk. Der er dog tegn på, at EU trods alt er begyndt at fylde mere i de nationale offentligheder og i folks bevidsthed. DiEM25 og TTIP-bevægelsen er blot et par af de mange initiativer, der sætter borgerinddragelse og borgernes stemme på dagsordenen. Nye teknologier giver borgerne mulighed for direkte deltagelse og indflydelse, og der eksperimenteres i både teoretisk og praktisk forstand. I maj 2017 fik Danmark for eksempel et nyt parti, der kalder sig Initiativet. Partiet stiller ikke op med et partiprogram, men opretter i stedet en digital platform, der giver borgerne mulighed for at stemme direkte i forbindelse med lovforslag.

Ditte Brasso Sørensen minder om, at EU stadigvæk er et eksperiment, der tager form efter den virkelighed, der udspiller sig. Det indeholder en vis fleksibilitet, og den demokratiske dimension i EU er i bevægelse, selvom det på mange måder går langsomt.

Der er flere og flere af EU's ledere, der taler om mere og andre former for demokrati og borgerinddragelse.

Demokratiforsker Mogens Herman Hansen bemærker, hvordan det direkte demokrati er gået fra at være en historisk fodnote til at blive en vision om et reelt alternativ til det repræsentative demokrati. Med udgangspunkt i historiske erfaringer er der brug for en grundlæggende diskussion om hvilken demokratimodel, der passer bedst til EU-systemet og det moderne samfund.

Find kilder på deo.dk/samfundstanker5

ER DER PLADS TIL POLITISKE ALTERNATIVER I EU?

Af Rasmus Nørlem Sørensen
og Jesper Vestermark Køber

”Vi [EU-landenes statsledere] ønsker at fuldføre den proces, der blev indledt med Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten, med henblik på at styrke Unionens effektivitet og demokratiske legitimitet og forbedre sammenhængen i dens indsats.”

Præamblen til Lissabon-traktaten (2009)

Der skal være et valg. Demokrati er kendetegnet ved, at der afholdes valghandlinger, hvor folket udtrykker sine ønsker til styret. Vælgerne udstikker den politiske kurs. I det liberale demokrati, som vi kender fra de fleste europæiske lande, sker det ved, at folket vælger repræsentanter, der varetager deres interesser og kæmper for dem mellem valghandlingerne.

Hvordan fungerer det i EU? Det europæiske samarbejde er ikke Europas Forenede Stater, men dog meget mere end blot en international organisation. Der er elementer, der minder om de demokratiske systemer, vi kender fra medlemslandene, hvor vælgerne giver deres mandat til en politisk linje. Der er også elementer, der minder mere om dem, vi kender fra andre internationale organisationer. Her er det i høj grad regeringerne, der definerer de politiske rammer, som kun kan ændres, hvis alle regeringer er enige.

Beslutninger i EU bliver ikke truffet alene af folkets valgte repræsentanter efter armlægning mellem partier og ideologiske

ståsteder. I stedet udspringer de af magtkampe mellem nationale interesser, EU-institutionernes ønsker, traktatgrundlaget og Parlamentets fælles holdning.

Det gør det ikke nemt for vælgerne at præge den ideologiske linje. Faktisk kan det være svært overhovedet at se, hvilke politiske alternativer der kæmpes om i det europæiske demokrati. Selv hvis et flertal af europæiske borgere ønskede at ændre det indre marked, ville det ikke være muligt. Det indre marked er skrevet ind i EU's traktater, der kun kan ændres ved enstemmighed mellem medlemslandene og ikke umiddelbart ved, at vælgerne stemmer anderledes end sidst.

Mere samarbejde – mere demokrati

EU-samarbejdet blev grundlagt på idéen om, at man kunne skabe et europæisk fællesskab omkring kompromisser, der kom flertallet og helst alle til gavn og ikke skadede nogen. I bund og grund handlede det om at regulere et marked på den mest effektive måde. Man kan kalde det en teknokratisk tilgang til politik, hvor etableringen af en Højeste Myndighed (senere kaldt Kommissionen) med udpegede ”embedsmænd” i rollen som en slags ministre, var motoren i politikudviklingen.

Tankegangen var, at det europæiske samarbejde skulle bedømmes på dets resultater. Med et relativt begrænset samarbejde om handel gav det god mening, og debatten om det demokratiske underskud var behersket. EF og senere EU var en attraktiv klub, hvor nye lande hele tiden var parate til at søge optagelse, og hvor den folkelige modstand mod projektet var begrænset.

Men med et EU med stadig flere kompetencer og stadig mere magt blev det tydeligt, at man havde brug for demokratisk legi-

timitet. Under kommissionsformand Romano Prodi formulerede EU-Kommissionen i 2001 fem principper for EU's demokrati, der fik opbakning fra alle medlemslande og EU-Parlamentet. Demokratiet skulle være båret af åbenhed, deltagelse, ansvarlighed, effektivitet og sammenhæng i EU's politik.

Idéen var, at beslutningerne ikke bare kan betragtes som legitime, fordi de giver resultater, men også fordi de er produktet af en demokratisk proces, hvor befolkningen og de berørte parter har fået indflydelse. Den erkendelse er vokset i takt med, at EU har overtaget ansvarsområder og dermed magt fra de folkevalgte i medlemsstaterne. Derfor har hver eneste ny traktat givet de folkevalgte i EU-Parlamentet mere indflydelse i den politiske proces.

Demokratisk overskud

Med Lissabon-traktaten i 2009 fik EU-Parlamentet rollen som medlovgiver på stort set alle politiske beslutninger i EU. Den italienske samfundsforsker Giandomenico Majone har argumenteret for, at EU skaber et problematisk demokratisk overskud, idet EU som ingen anden international organisation har et magtfuldt parlament, der er direkte valgt.

Demokratiske processer er ofte langsomme og besværlige og et demokratisk overskud kan derfor være særdeles skadeligt for effektiviteten. Ifølge den danske EU-forsker Peter Nedergaard er det derfor problematisk at opbygge EU som et demokratisk system, hvis hovedopgave er at repræsentere folket. Demokrati finder sted i nationalstaterne, og EU skal effektivt levere resultater og altså koncentrere sig om at finde løsninger på de store udfordringer som klima og flygtninge, som medlemslandene ikke kan løse alene.

I den optik er det en fejl overhovedet at have et EU-Parlament i et blandet føderalt system, som EU er i dag. Det ville være mere ærligt og gennemskueligt for vælgerne, hvis man afskaffede det. Så kunne vælgerne forholde sig til valget af deres regering og skifte den ud, hvis de var utilfredse med den førte politik på EU-plan.

Afskaffelsen af EU-Parlamentet ville gøre beslutningsprocessen mere simpel og overskuelig, men det ville efterlade et hul i det demokratiske system. EU's lovgivning er overnational på flere områder og trumfer her beslutninger i medlemsstaterne. Logikken i det nuværende system er, at den danske regering kan blive stemt ned af et flertal i medlemskredsen. I en sådan situation er det danske folketing og dermed vælgerne i Danmark sat uden for indflydelse. Derfor har man etableret EU-Parlamentet, hvor de danske vælgeres mandat til parlamentarikerne giver dem indflydelse uden om den danske regering. Spørgsmålet er, om Parlamentet rent faktisk fungerer på den måde i dag.

Konsensuskultur eller centrisme

De politisk valgte i EU-Parlamentet kan ikke få deres holdninger igennem over for Ministerrådet og Kommissionen, hvis de kun udgør et lille flertal i Parlamentssalen. Derfor er der tradition for brede kompromisser. Når både socialdemokrater, liberale og konservative skal finde frem til en enighed i parlamentet, er det klart, at de tre ideologiske positioner drukner i processen. Politikken føres derfor på midten af det politiske spektrum.

Den amerikanske politolog Andrew Moravcsik har argumenteret for, at det netop er en styrke ved EU, at det er det midtsøgende kompromis, der er standarden i samarbejdet. Når 28 lande og hundredvis af partier med hver deres dagsorden skal forme et fælles projekt er enighed og de brede kompromisser en nødvendighed, lyder hans argument.

For især venstrefløjen og socialdemokratierne i Europa har det typiske modsvar til denne type indvending været, at kompromiserne bliver fundet på en spillebane, der er ideologisk skæv. Den fri bevægelighed for kapital, varer, tjenesteydelser og arbejdskraft er slået fast med syvtommersøm i EU's traktater og kan kun ændres med enstemmighed blandt medlemslandene. Fagforeningernes ret til at lave konflikter og blokere virksomheder, der udnytter reglerne for fri bevægelighed til at udbetale lave lønninger, står derimod ikke i traktaten. Det betyder, at EU-systemet og herunder EU-Domstolen ofte vil trække i retning af liberale og konservative ønsker om billig arbejdskraft. Man tager derimod sjældent hensyn til kollektive rettigheder, som er hjer-teblod for socialdemokrater og venstrefløj.

Krisehåndtering uden alternativer

I løbet af de ti år med økonomisk krise blev der startet en række politiske initiativer, der har det tilfælles, at de fokuserer skarpt på, at EU har brug for alternativer. I de sydeuropæiske lande hersker der stor utilfredshed med den sparepolitik, som mange borgere oplever har tvunget deres økonomier i knæ. Men sparekursen er en naturlig følge af de regler, som blandt andet tyskerne krævede for at gå med i eurosamarbejdet. Først og fremmest, at der skulle være styr på inflationen, og at EU-landene ikke skulle tage ansvar for andre landes gæld.

Eurosamarbejdet er et godt eksempel på, hvordan traktatfæstede aftaler mellem EU-landene er svære at ændre på. Aftalerne i traktaterne er reelt politiske beslutninger, som vælgerne burde kunne øve indflydelse på. Det er tydeligt i den økonomiske krise, hvor tyskerne er nået op på et eksportoverskud i global særklasse. I kroner og øre eller euro og cent er det større end det kinesiske. De 83 millioner tyskere tjener altså flere penge hjem på eksport end 1.300 millioner kinesere, der har bygget deres

økonomi op omkring eksport til andre lande. Næsten ti procent af det tyske BNP lyder handelsbalanceoverskuddet på i dag.

Et sådan overskud modsvarer af et underskud i andre lande inden for eurozonen. Det vidner om, at den tyske konkurrenceevne er både høj, ekstremt høj og kunstig høj. Høj fordi tyskerne er effektive. Ekstremt høj fordi tyske lønninger er blevet presset i bund af arbejdsmarkedsreformer og stor indstrømning af billig arbejdskraft på det tyske arbejdsmarked. Og kunstig høj fordi efterspørgslen på tyske varer normalt ville føre til en efterspørgsel på tysk valuta, som dermed ville stige voldsomt i pris og lægge en dæmper på den ekstreme konkurrenceevne. Men tyskerne deler euroen med Grækenland, Spanien og Italien, der ikke kan konkurrere med tyskerne og derfor heller ikke sælge deres varer. De trækker prisen på den fælles euro ned og gavner dermed konkurrenceevnen i særligt Tyskland.

Effekten af den oprindelige aftale om eurosamarbejdet har været, at nogle lande utilsigtet er blevet vindere og andre tabere. Men taberne har ikke mange chancer for at ændre på det politiske grundlag, selvom den politiske virkelighed ændrer sig.

Kan vi blive uenige?

Plan B, Alter Summit, European Alternatives og DiEM25 er navne på nogle af de bevægelser og initiativer, der blev lanceret for at kræve en debat netop om alternativer til det bestående euro-samarbejde og til denne politiske kurs. Ydermere har flygtningekrisen i Europa skabt grobund for flere nationale partier og skabt et indtryk af, at EU ikke er stand til at opretholde grænsen udadtil. Det har blandt andet ført til den særlige situation, at regeringerne i Ungarn og Polen med meget stor opbakning i befolkningen nægter at efterleve beslutninger truffet efter traktatens forskrifter.

Der er altså tydelige tegn på, at den politiske kurs på en række områder er ude af trit med mange europæeres ønsker. Allerede for år tilbage var der tegn, der indikerede befolkningens kritiske indstilling over for EU. Ved valget til EU-Parlamentet i 2014 fik politiske partier og partigrupper, der krævede forandringer, markant fremgang i parlamentet. Femstjernebevægelsen i Italien, der blandt andet ønskede at ændre radikalt på eurosamarbejdet, fik 21 procent af stemmerne. Det franske Front National, der er stærkt EU-skeptisk, fik 17 procent af stemmerne. I Danmark var valgets stemmesluger EU-kritikeren Morten Messerschmidt, der satte en personlig stemmerekord med næsten en halv million stemmer.

EU-forsker Ditte Brasso Sørensen forklarer den udvikling med, at når det er meget svært at gøre EU-politik ideologisk, så kommer kampen let til at stå om et ideologisk for eller imod EU. Hvis ikke vælgerne kan se et alternativ til EU's politik inden for rammen af samarbejdet, så vil de før eller siden kigge mod alternativer til EU.

Det enige EU

Det gode spørgsmål er naturligvis om al denne utilfredshed kan føre til forandringer. Det korte svar er, at det kan de godt, hvis ønsket om forandringer kommer fra toppen af systemet. Jean-Claude Juncker annoncerede i sin tale om Unionens Tilstand den 13. september, at EU skal finde en vej fremad. I december 2017 skal de europæiske regeringsledere mødes og tage stilling til, hvordan man konkret skal komme videre. Med genvalget af Angela Merkel som kansler i Tyskland bliver der åbnet for egentlige forhandlinger om, hvordan den genopstart af det europæiske projekt skal foregå i praksis. Presset er vokset på tyskerne, der står meget alene, nu hvor briterne er ude af klappen. Briterne har traditionelt lagt vægt bag den tyske kamp mod protektionisme og mod statslig indblanding i økonomien.

Ligesom da Prodi lancerede sine tanker om EU's fremtid, er demokrati også et politisk slagord for de europæiske politikere i dag. Den franske præsident Emmanuel Macron foreslog i efteråret 2017, at demokratiske konventer og en stor debat om paneuropæiske lister til EP-valget skulle være med til at sikre befolkningens opbakning til en yderligere integration i det europæiske fællesskab.

Den tidligere amerikanske præsident Abraham Lincoln definerede i et berømt citat demokratiet som et styre af folket, ved folket og for folket. Både Merkel, Juncker og Macron argumenterer for, at EU skal gøre mere for at inddrage folk og skal føre en politik, der i højere grad gavner folket. Spørgsmålet er, hvordan regeringslederne vil gennemføre dette.

Et forsvar for kampen

EU-beslutninger er politiske beslutninger. Den teknokratiske model, der har været fremherskende gennem EU's historie, er utilstrækkelig i et samarbejde, der har afgørende indflydelse på borgernes liv.

Den belgiske politiske teoretiker, Chantal Mouffe, argumenterer for, at de konkrete interesse modsætninger mellem lande og samfundsgrupper er nødt til at være repræsenteret på en politisk kampplads. Hvis befolkningen skal engageres i demokratiet, sådan som EU's forpligtelse på deltagelsesdemokratiet fordrer, så skal der være en tydelig og levende kamp mellem ideologiske positioner eller samfundsinteresser.

Ditte Brasso Sørensen påpeger, at de vælgere, der ikke har stemt på et af de partier, som er en del af den brede konsensus i EU-Parlamentet, får begrænset indflydelse ud af deres stemme. Det

risikerer at skabe politikerlede og politisk apati hos de grupper af vælgere.

Engagement i den politiske kamp om alternativer har to klare fordele. Den britiske politolog Simon Hix påpeger, er det er muligt, at en teknokratisk eller politisk elite træffer de gode beslutninger. Men det er langt fra sikkert, at de får alle de gode argumenter med, og at de tager alle borgernes interesser i betragtning. Det kan bedst garanteres med en levende offentlig debat, hvor borgerne kan udtrykke deres opbakning eller modstand mod den politiske linje og eventuelt kæmpe for alternativer.

Den anden fordel er, at demokratisk deltagelse gør folk klogere og skaber en højere grad af medansvar og tillid. Der kan være stor forskel på det valg, som et flertal af vælgerne vil tage før og efter en oplysende debat om de politiske udfordringer. Det gælder ved folkeafstemninger, men det gælder i høj grad også, når der afholdes nationale og europæiske valg.

Kan man skabe plads til alternativer?

EU står i et vadedsted mellem et mellemstatsligt og et overstatsligt samarbejde. Skal EU basere sig på et samarbejde mellem regeringer, som i princippet kan nedlægge veto mod enhver politisk beslutning, sådan som særligt Polen og Ungarn har argumenteret for i debatten om flygtningekvoter? Eller skal man følge linjen udstukket af Juncker, Macron og Merkel, hvor samarbejdet er overstatsligt, og de enkelte lande dermed kan stemmes ned af et flertal? I det sidste tilfælde må det europæiske demokrati i højere grad end i dag hente sin legitimitet direkte fra EU-borgerne.

Den demokratiske fordel ved at føre magten tilbage til medlemsstaterne er, at vi i det nationale demokrati vælger en regering.

Vi kan derfor sende en anden statsminister til topmøder i Bruxelles, hvis vi er uenige i den måde, samarbejdet udvikler sig på. Man kunne desuden, som det er blevet foreslået af flere EU-debattører, lave nationale valg til posten som EU-kommissær. Det ville konkret sende en dansk repræsentant med et demokratisk mandat ind på posten som ”minister” i EU’s ”regering”, Kommissionen.

Hvis man skal demokratisere det overstatslige EU-samarbejde, som vi har i dag, er der en række muligheder. En mulighed ville være, at borgerne i EU med én stemme hver kunne vælge en EU-præsident, der varetog rollen som både formand for Rådet og formand for Kommissionen. Det ville give ham eller hende et stærkt demokratisk mandat, men ville udfordre medlemslandenes regeringers magt over samarbejdet. En anden mulighed, der diskuteres i EU-systemet i dag, er at opstille tværnationale lister til EU-Parlamentsvalget. Det ville skærpe fokus på politiske frem for nationale modsætninger. Fælles for disse løsningsforslag er, at de vil pege i retning af et mere føderalt system.

Men det er også muligt, at alternativer kan formuleres uden for det formelle EU. Europæiske sammenslutninger af fagforeninger og folkelige organisationer kan være med til at forme og kæmpe for alternativer på konkrete politikområder. Vi ser i dag skridt til, at kritiske offentligheder og fællesskaber organiserer sig på europæisk plan og udfordrer den politiske linje i EU-beslutningerne. Med den ulmende utilfredshed i befolkningerne og brexit-forløbet i frisk erindring er der åbninger for, at politikere og andre beslutningstagere vil lytte til sådanne initiativer.

Når beslutninger skaber vindere og tabere, om det så er befolkningsgrupper, regioner eller hele lande, er det politiske beslut-

ninger. Hvis et system skal kaldes demokratisk, skal der være mulighed for kamp om politiske beslutninger. Der skal være et valg mellem alternativer.

Find kilder på deo.dk/samfundstanker5

Samfundstanker og Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO)

Samfundstanker er en serie af bogudgivelser, der sætter fokus på europæisk politik, demokrati og samfund. Bøgerne udgives af Demokrati i Europa Oplysningsforbundet (DEO).

DEO's mål er at kvalificere den offentlige debat om EU. Bøgerne i serien Samfundstanker udkommer fire gange om året. Hver bog rejser et aktuelt og væsentligt emne og bidrager med analyser og perspektiver på dette.

Når vi tager hul på arbejdet med en ny bog og en ny problemstilling, indkalder vi først til et åbent ekspertseminar, hvor vi sammen med organisationsfolk og forskere finder frem til dilemmaer og hovedpointer. På den baggrund skriver og redigerer vi bogen. Hver bogudgivelse danner udgangspunkt for en debatturné rundt i Danmark, hvor du har mulighed for at møde forfattere til bogens kapitler, eksperter på temaet og analytikere fra DEO.

Bøgerne bliver sendt med posten til DEO's 3.000 medlemmer og samarbejdspartnere. Det koster 300 kr. om året at være medlem af DEO og modtage de fire bøger. Bøgerne er også med på arrangementer ude i landet, hvor de indgår som en del af entréen til mødet. Derudover kan du købe bøgerne på vores hjemmeside: www.deo.dk

I DEO er vi uafhængige af partipolitiske interesser og EU's institutioner. Vi har ikke en særlig politisk linje eller specifikke holdninger, som vi ønsker at fremme. Vi stiller politiske spørgsmål og sætter problemer til debat i en levende og kvalificeret demokratisk samtale.

EU's demokrati har været diskuteret siden oprettelsen af det europæiske samarbejde. I takt med at EU får mere magt og indflydelse på borgernes hverdag, stiger behovet for demokratisk legitimitet. Efter Storbritanniens udmeldelse af EU er en række europæiske ledere begyndt at tale for at give borgerne mere indflydelse på de politiske beslutninger. Samtidigt ønsker de at presse på for et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne på en række områder.

Formålet med denne bog er at give et indspark i den igangværende debat om, hvordan EU bliver mere demokratisk. Med udgangspunkt i Lissabon-traktaten ser vi på, om EU lever op til egne demokratiske idealer. Er der tilstrækkelig åbenhed og gennemsigtighed i beslutningsprocesserne? Er alle interesser rimeligt repræsenteret? Kan borgerne deltage og få indflydelse på konkrete politiske beslutninger? Er der i det hele taget plads til politiske alternativer?

Med bogen ønsker vi at inspirere til en debat og diskussion, hvor alle kan give deres holdning tilkende og byde ind med løsninger til, hvordan vi demokratiserer EU.

DEO

ISBN: 978-87-995394-5-1



9 788799 539451 1