

EU OG DEMOKRATI

– I et deliberativt perspektiv



Eva Maria Nordenbæk Hansen
Rikke Hove
Martin Schultz
Gülistan Ucak

Vejleder:
Børge Klemmensen

Samfundsvidenskabelig Basisuddannelse, RUC, Hus 20.1, gruppe 22, 3. semester 2004/2005

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse.....	2
Kapitel 1: Indledning og Metode	4
Indledning	4
Problemfelt.....	4
Problemformulering	7
Metode	8
Valg af teori	8
Valg af empiri	9
Projektets analysestrategi, forholdet mellem teori og empiri	9
Projektdesign.....	10
Afgrænsning.....	11
Videnskabsteoretisk retning.....	12
Indledning	12
Kritisk teori	13
Videnskabsteori og metodologi	15
Kapitel 2: Teori	18
Indledning	18
Den kommunikative handlen	18
System og livsverden	19
Kommunikativ handlen og offentlighed	21
Den deliberative demokratimodel	22
Den liberale demokratitradition	22
Den republikanske demokratitradition.....	23
Kritik af de to demokrati traditioner	24
Den deliberative demokratimodel.....	26
Sammenfatning	27
Kapitel 3: EU's institutioner	29
Indledning	29
EU's institutioner	29
Kommissionen	29
Figur 1: Kommissionens opbygning	30
Parlamentet.....	31
Ministerrådet (Rådet for Den Europæiske Union).....	32
Kvalificeret flertal.....	35
Den Europæiske Råd:.....	35
Beslutningsprocessen	35
Høringsproceduren.....	36
Den fælles beslutningsprocedure	37
Nærhedsprincippet (Subsidiaritetsprincippet).....	38
Kapitel 4: Traktat om en forfatning for Europa	40
EU-konventet	40
Forfatningstraktaten	41
Del I.....	42
EU's kompetencer.....	42
Institutionerne	43
EU-udenrigsminister	43
Kommissionen	43

Ministerrådet	44
Øget brug af kvalificeret flertal.....	44
Parlamentet.....	45
Beslutningsprocedure.....	46
De nye retsakter	46
EU's søjle struktur	47
Åbenhed og demokrati	47
Nærhedsprincippet og de nationale parlamenter.....	48
Anden del	48
Tredje del	49
Fjerde del.....	49
Kapitel 5: Analyse.....	50
Indledning	50
Kommissionen	50
Parlamentet.....	52
Ministerrådet	53
Regeringskonferencerne.....	56
Beslutningsproceduren.....	58
Offentligheden	60
Kapitel 6: Diskussion af et europæisk deliberativt demokrati	65
Forfatningstraktatens grundlag for deliberativt demokrati	65
EU og legitimitet.....	68
Kapitel 7: Konklusionen	70
Kapitel 8: Perspektivering.....	72
Litteraturliste.....	73
Bøger.....	73
Hjemmesider (Internettet)	74

Kapitel 1: Indledning og Metode

Indledning

Den institutionelle og teknologiske udvikling har bevirket, at vi i dag lever i en globaliseret tidsalder. I kølvandet på dette er der opstået problemer og udfordringer, som en isoleret nationalstat ikke har politisk kompetence og interventionsmagt til at kontrollere. Det er grænseoverskridende problemer som miljømæssige risici og svingninger i den globale økonomi, der har resulteret i øget interdependens mellem nationalstaterne. De europæiske nationalstater står derfor overfor en række opgaver, der er nødvendige at løse i fællesskab, da traditionelt mellemstatsligt samarbejde ikke længere er tilstrækkeligt forpligtende og effektivt. Den Europæiske Union (EU) er et resultat af dette, hvor politisk samarbejde på et overnationalt niveau er blevet etableret. En naturlig konsekvens af den internationale koordinering er, at temaer om politisk samarbejde og integration hyppigt er dukket op i den politiske debat. Problemstillingen i denne sammenhæng har været, om det er muligt at forene og integrere politisk samarbejde med demokrati på et overnationalt niveau? Den Europæiske Union har udviklet sig fra at være et økonomisk samarbejde mellem nogle få europæiske lande til et mere politisk samarbejde mellem flere lande. Spørgsmålet i denne sammenhæng er så, om det politiske samarbejde giver plads til, at demokratiet kan udvikle sig og blive en integreret del af det europæiske samfund? Projektet vil tage udgangspunkt i denne problemstilling.

Problemfelt

Det europæiske samarbejde har sin oprindelse fra 1950'erne, hvor datidens vigtigste råvarer var kul og stål. Dette økonomiske samarbejde resulterede i forsoning mellem de europæiske lande, Frankrig, Tyskland, Italien, Belgien, Holland og Luxembourg og skabte en ny politisk ramme for de seks lande. Det var den franske udenrigsminister Robert Schuman og en af hans embedsmænd, økonomen Jean Monnet, der kom med selve forslaget om at lægge produktionen af kul og stål ind under en ny fælles myndighed. (Skovgaard, 2001, pp. 7-8)

Schuman og Monnet havde en forestilling om, at landene i begyndelsen gav suverænitet på begrænsede områder såsom kul og stål, og senere udviklede sig til at omfatte flere og flere områder. De mente, at udviklingen af samarbejdet ville udvikle sig i tre faser, der var afhængige af hinanden. Den første fase var afviklingen af toldskrankerne mv., mens anden fase var skabelsen af den

økonomiske og monetære union med en fælles valuta. Den sidste fase var dannelsen af Europas Forenede Stater. (Skovgaard, 2001, p. 8)

Det samarbejde der startede i begyndelse af 1950'erne byggede hovedsageligt på økonomiske incitament, men med tiden har det udviklet sig i den retning som Schuman og Monnet forestillede sig (Skovgaard, 2001, p. 8). Den Europæiske Union (EU) er i dag et samarbejde, der omfatter langt flere områder end blot kul og stål. De økonomiske forhold står ikke længere alene i samarbejdet. Med EU's indre marked er der skabt et meget stort sammenhængende område, hvor vare og tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft bevæger sig frit. I teorien kan sådanne frie markeder være grundlag for velstand og udvikling, men i virkeligheden ser det anderledes ud. Derfor har der været behov for regulering på overnationalt plan, således at ingen lande kan favorisere egne nationale interesser og for bl.a. at undgå markedsfejl. Dermed bliver samarbejdet udvidet og EU's stater yderligere integreret, således at samarbejdet i langt højere grad handler om politiske områder.

Disse forhold har gjort EU til en usædvanlig konstruktion. På den ene side er unionen politisk mere forpligtende, end internationalt samarbejde normalt er. På den anden side lever unionen ikke op til en række af de normer om åbenhed og demokrati, der gælder for det politiske liv i de enkelte medlemslande. Det er netop demokratiet, der ofte er omdrejningspunktet i debatten om EU's velstand og fremtid. Kritikken går ofte på, at EU er for lukket og ugennemsommeligt, og derfor lider af et demokratisk underskud som følge af dette. Demokratisk underskud er et europæisk begreb, der blev lanceret af Europa-parlamentarikerne. Begrebet dækker kort sagt over, at nogle beslutninger, der tidligere blev vedtaget i det enkelte lands parlamenter eller folketing, nu vedtages på et fælles europæisk plan. Den indflydelse de nationale parlamenter mister, må opvejes af beføjelser af det fælles parlament, ellers opstår der et demokratisk underskud. (Smidt, 1999, p. 9)

Den danske journalist Jens Nielsen kritiserer strukturen i EU, idet han mener ”at EU lider af et demokratisk underskud” (Nielsen, 2003, p. 65): For det første fordi: ”EU-lovningen vedtages af Ministerrådet og Parlamentet, men det første er ikke folkevalgt og kan derfor ikke stilles til ansvar for beslutninger ved et efterfølgende valg” (Nielsen, 2003, p. 65). For det andet, at ”EU's politikker føres ud i livet via Kommissionen, som ikke er demokratisk valgt. Eneste kontrol med Kommissionen udøves gennem Parlamentet” (Nielsen, 2003, p. 65).

Det overstående citat henviser til, at det demokratiske underskud skyldes magtfordelingen mellem og inden i for de tre centrale institutioner i EU. De tre institutioner, der ifølge Nielsen, lider af demokratisk underskud er, Kommissionen som er initiativtageren, og Parlamentet som er rådgivende og kontrollerende organ, samt Ministerrådet som er det lovgivende organ.

Med Nice-traktaten i 2000 nedfældede Det Europæiske råd Laeken-erklæringen hvis formål var at tilgodese det demokratiske aspekt i EU: "*EU skal være mere demokratisk, mere gennemsigtigt og mere effektivt*"(EU-baggrund, 2001, p.5). I erklæringen bliver det konstateret, at der må ske nogle institutionelle ændringer for, at imødekomme et evt. demokratiske underskud. (EU-baggrund, 2001, p.1). I den forbindelse blev der nedsat et konvent, som fik til opgave at behandle disse problemstillinger. Dette konvent bestod af 105 personer, der repræsenterede forskellige lande og institutioner i EU. Konventets møder var åbne samt arbejdsrapporter og forslag var offentlige tilgængelige. Selve arbejdsmetoden i konventet var et eksperiment, der forudsætter at medlemmerne var indstillet på at arbejde med en konsensus model, hvor holdningerne hos flertallet gradvist blev nærmet hinanden, for til sidst at kunne præsenteres som et fælles dokument, i form af en forfatningstraktat for EU. (Antonsen & Norsk (red.), 2003, p.10)

Jürgen Habermas (1929-) er en tysk filosof og sociolog, der i sit forfatterskab har beskæftiget sig med demokratiet på overnationalt niveau og med Europas fremtid. Habermas står bag nogle af de mest omfattende og omdiskuterede samfundsteoretiske projekter i det 20. århundrede. På baggrund af sin forskning har Habermas udviklet en teori om det deliberative demokrati. Denne teori bygger på teorien om den kommunikative handling, dvs. gensidig kommunikation, som et middel til at opnå enighed på. (Eriksen & Weigård, 1999, p.11 og pp. 170-171) I teorien er det vigtigt, at den enkelte borger har mulighed for at få indflydelse på de beslutninger, der påvirker deres eget liv. Habermas' teori om den deliberative demokrati model er normativt funderet, hvilket vil sige, at den fungerer som en rettesnor for demokratiet. I demokratimodellen bliver der lagt vægt på parlamentarisk indflydelse og åben offentlig debat i en sådan grad, at demokratiet får status som en åben dialog mellem borgerne og politikkerne. Den deliberative demokratimodel er på den måde et demokrati ideal, idet dens styreform er bestemt af borgerne. Det er nemlig borgerne selv der er med til at styre samfundet, idet de kan deltage i de retslige institutionaliserede lovgivningsprocesser, som kun kan opnå legitimitet ved alles samtykke i den frie debat. (Eriksen & Weigård, 1999, p.172) Habermas's deliberative demokratimodel er baseret på "*(1) et afsubstantialiseret forlkesuverænistetsbegreb (2)*

et proceduralt legitimitetsbegreb (3) et decentreret samfundsperspektiv” (Eriksen & Weigård, 1999, p. 188), som understreger de ovenfor nævnte kriterier for at deliberative demokrati kan fungere. Det er nemlig igennem 1) en magt fri offentlighed, 2) klare procedurer og retningslinier for kompetencefordelingen, beslutningsprocessen og repræsentation samt deltagelse, og 3) en decentreret magtfordeling, så der kan skabes en åben dialog mellem offentligheden og de politiske institutioner. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 188-191)

Med udgangspunkt i overstående overvejelser, er det interessant og yderst relevant at lave en kritisk analyse af EU's institutioner og beslutningsprocesser med udgangspunkt i Habermas teori om det deliberative demokrati. Hertil kommer at konventets ”udkast til traktat om indførelse af en forfatning for Europa”, i det følgende kaldet forfatningstraktaten, netop prøver at forbedre demokratiets tilstand i EU. I traktaten tages der højde for åbenhed, gennemsækelighed og folkelig inddragelse i beslutningsprocessen. Den deliberative demokratimodel bygger netop på nogle væsentlige antagelser omkring vigtigheden af deltagelse og debat, samtidig med at der tages højde for pluralismen i det moderne samfund. Derfor er denne ideel som analyse ramme, for at undersøge demokratiets tilstand i EU, set i forhold til de visioner, der kommer til udtryk i forfatningstraktaten. På baggrund af dette ønsker vi, at undersøge, hvilke muligheder der er for en udvikling af et overnationalt deliberativt demokrati i EU. Dette leder os frem til følgende problemstilling:

Problemformulering

”Hvordan kan den nye forfatningstraktat bidrage til en udvikling af et deliberativt demokrati indenfor EU's institutioner?”

Uddybning

Med udgangspunkt i et teoretisk idealbillede af et overnationalt deliberativt demokrati, vil vi foretage en kritisk analyse af demokratiets tilstand i EU. Dette gøres med udgangspunkt i EU's institutioner, som er Kommissionen, Ministerrådet, og Parlamentet, samt de dertil hørende beslutningsprocedurer. Problemformuleringen tager udgangspunkt i konventets udkast til en forfatningstraktat for EU, hvilket medfører, at vi ser på den nutidige konstruktionen af EU, for således at belyse om de ændringer der er i den nye forfatningstraktat bidrager til en udvikling af et deliberativt demokrati i EU.

Metode

I det følgende redegøres for vores metodiske overvejelser omkring projektet. Det er nødvendigt, at gøre sig overvejelser omkring hvordan man vil gribe sin problemstilling an i et videnskabeligt projekt. Metodeovervejelserne bidrager nemlig til at legitimere resultatet, idet processen bliver systematisk og bevidst. Dermed fungerer metoden samtidig som en vejledning gennem projektet, således at fejl kan undgås. I dette projekt bliver metoden derfor et redskab til at frembringe og formidle projektets resultater.

Valg af teori

Vi har valgt en teori, der beskæftiger sig med deliberativt demokrati, idet vi mener at denne er en fornuftig demokratiform, der bidrager til en udvikling og opretholdelse af en demokratisk kultur samt en forøgelse af legitimiteten. Hertil kommer at der i den deliberative demokratimodel lægges vægt på borgerdeltagelse, politisk aktivitet, og hvor beslutninger bliver truffet på baggrund af dialog og rationel argumentation.

Habermas er en af de fremtrædende repræsentanter indenfor den deliberative demokratiteori og har med sine ideer og teorier bidraget til den offentlige politiske debat. Han fremstår som en af de mest indflydelsesrige og citerede samfundskritikere og filosoffer i nutiden. Vi vælger derfor at anvende Habermas' teori om den deliberative demokratimodel, da denne indeholder nogle grundige overvejelser om, hvad en sådan demokratiform skal indebære. Endvidere kan Habermas' teori benyttes på overnationalt plan, hvilket er relevant, når vi beskæftiger os med EU.

Den deliberative demokratimodel, der i projektet, fungerer som en analyseramme for det empiriske grundlag, har et normativt udgangspunkt. Det vil sige at den deliberative demokratimodel er en ideal tilstand, man *bør* stræbe efter. I projektet har vi foretaget en deskriptiv analyse, altså hvordan den demokratiske tilstand *er*. Det betyder at det deliberative demokrati, i Habermas' form, skal virke som en rettesnor, da den aldrig i sin rene form, vil kunne realiseres. Derfor var vi for starten klar over at den deliberative demokratimodel aldrig kunne blive en realitet i EU. Vi mener alligevel, at den netop fungerer godt som en rettesnor og en "målestok", for at analysere hvordan forfatningstraktaten muliggør udviklingen af et deliberativt demokrati i EU.

Valg af empiri

Valget af empiri er foretaget på grundlag af dataindsamling, der omfatter en grundig litteratursøgning på bl.a. Infomedia, bibliotek.dk, folketingets hjemmeside, EU-oplysningen, EU-hjemmeside mm. Derudover har vi fundet relevant materiale fra adskillige fagbøger, artikler og rapporter. Vi er klar over, at nogle af kilderne, kan være farvede af forfatternes personlige eller politiske holdninger, men vi har bestræbt os på at være så kritiske, som muligt overfor dette. Denne omfattende søgning har været nødvendig i forhold til vores projekt, da der foreligger meget aktuelt materiale, samt at emnet udgør et bredt område.

I projektet benytter vi os hovedsageligt af kvalitativt materiale, idet vi vil anvende beskrivende, forstående og fortolkende empiri til gennemgangen af de europæiske institutioner, beslutningsproces og i form af forfatningstraktaten. Vi vil i begrænset omfang anvende kvantitativt empiri i form af statistisk data.

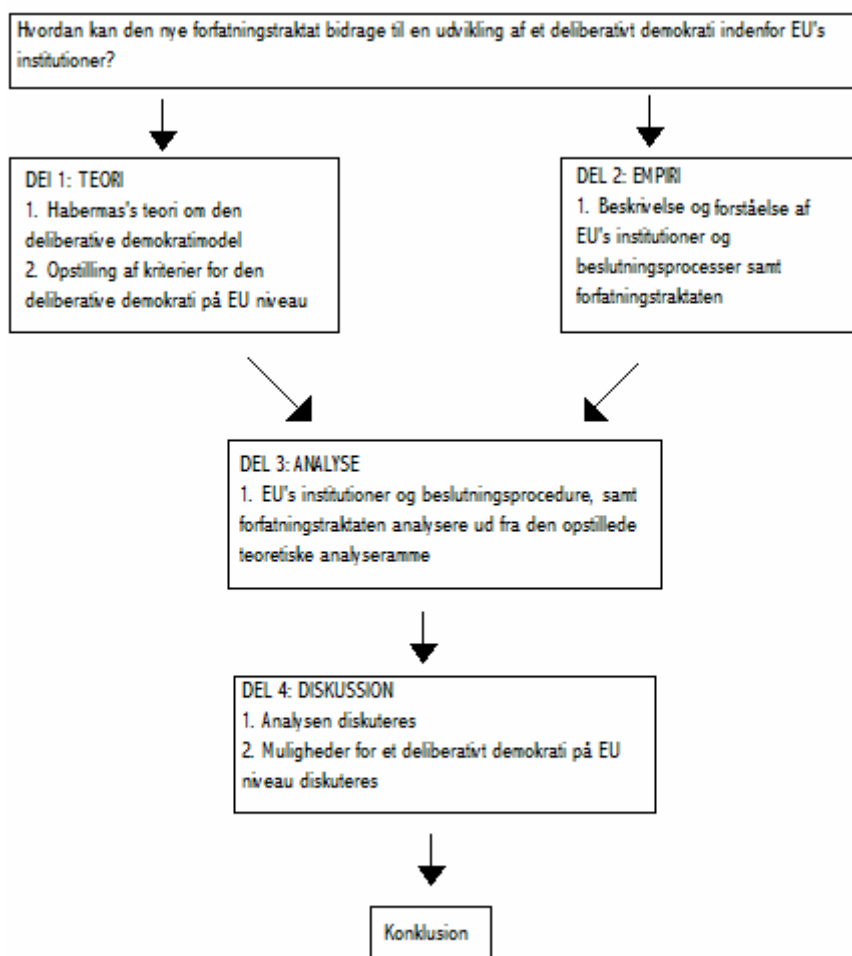
Projektets analysestrategi, forholdet mellem teori og empiri

I metoden er det en central diskussion, om man skal starte sin analyse med udgangspunkt i det empiriske eller det teoretiske. Man kan vælge at gå ud fra empiriske observationer, foretage en generalisering og fremsætte lovmæssigheder eller man kan på baggrund af teoretiske observationer be- eller afkræfte hypoteser, der er opstillet i empirien. Metodologien vi anvender i projektet læner sig hverken op ad den induktive eller deduktive analysestrategi. Vi har ikke i sinde at fremsætte lovmæssigheder på baggrund af vores empiri eller be- eller afkræfte vores teori i empirien. Vi vil derimod bruge vores teori som en analyseramme for empirien, således at vi kan afdække og forstå de bagvedliggende strukturer, der har indflydelse på demokratiets udvikling i EU.

Problemstillingen har sin grobund i vores undren om, hvorvidt der er demokratiske underskud i EU og de debatter, der har været i forbindelse med dette. Det er ud fra dette, at vi har valgt at fokusere på hvilke tiltag, der er blevet gjort for det demokratiske område i EU. Vi har valgt at analysere demokratiet i EU ud fra Habermas teori om den deliberative demokratimodel, som vi diskuterer og sætter i forhold til EU. Der opstilles ud fra dette tre krav, der må være opfyldt for, at et deliberativt demokrati kan eksisterer på EU-plan. Den opstillede model for den deliberative demokrati vil fungere som en analyseramme for hele projektet. Det er med disse kriterier, at vi vil foretage en samtidsanalyse af EU's institutioner og beslutningsprocesser, med inddragelse af de ændringer forfatningstraktaten medføre.

Projektdesign

Projektdesignet er med til at overskueliggøre besvarelsen af vores problemformulering. Her har vi valgt at opdele projektet i fire afhængige dele. Den første del beskæftiger sig med det teoretiske fundament i projektet. Her bliver Habermas teori introduceret og den deliberative demokratimodel opstilles på baggrund af en kritisk gennemgang af to demokratiopfattelser. Den opstillede demokratimodel diskuteres i forhold til EU og der udledes tre krav, der vil fungere som projektets analyseramme. Anden del vil omhandle empirien, hvilket overordnet er de tre institutioner i EU, dvs. Kommission, Ministerrådet og Parlamentet, og beslutningsprocesserne samt udkastet til den nye forfatningstraktat. Dette skal være med til at beskrive og forklare den demokratiske tilstand i EU, samt hvilke tiltag der foretages for at gøre EU mere demokratisk. Tredje del indeholder analysen, hvor EU's institutioner og beslutningsprocesser samt forfatningstraktaten analyseres i forhold til den opstillede model i del 1. I fjerde del diskuteres, med udgangspunkt i analysen, om forfatningstraktaten bidrager til en udvikling af et deliberativt demokrati i EU.



Afgrænsning

Projektets problemstilling har mange aspekter, der kunne have relevans og være væsentlige at undersøge. Derfor er en afgrænsning nødvendig for at indsnævre en problemstilling til et mere specifikt undersøgbart område. I forhold til vores problemstilling har vi derfor valgt at afgrænse os fra følgende:

1. Da vi beskæftiger os med demokrati, som bl.a. indebærer befolkningens valg, har vi valgt at afgrænser os fra dette. Idet der er mange aspekter, der er med til at påvirke den menneskelige ageren og dermed de valg, der træffes. Vi ønsker altså ikke at belyse de sociologiske årsagsforklaringer såsom sociale normer og værdier, der påvirker den menneskelige adfærd og dermed deres måde at stemme på. Det vil sige, at vi ikke ser på valgdeltagelse i nationalstaterne.
2. Vi ønsker ikke at se på forholdet mellem EU og nationalstaterne altså hvorvidt, om den nye forfatningstraktat indeholder en afgivelse af suverænitet fra nationalstaterne til EU, og hvad dette aspekt ville medføre.
3. Vi har valgt at afgrænse os fra at gå ned i en specifik case og følge dennes beslutningsproces, idet vi fokuserer på de formelle beslutningsprocedurer. Denne afgrænsning er fortaget på baggrund af, at projektet ikke skal blive for omfattende.
4. I forfatningstraktaten har vi afgrænset os til kun at beskæftige os med første del, idet denne behandler de mål og rammer, der er for EU's fremtidige arbejde, samt måden hvorpå EU vil føre sin politik.

Videnskabsteoretisk retning

Indledning

Videnskabsteori handler om videnskabens væsen, hvordan den udvikler sig og hvordan den spiller sammen med praksis og samfundsudviklingen. Det er videnskabsteoriens grundregler, grundlagsproblemer og gyldighedsproblemer, som bestemmer hvilke fremgangsmåder man bør eller kan anvende, når der frembringes videnskabelig gyldig viden. Videnskabsteori bliver på den måde en teori om andre teorier.

Inden for videnskabsteorien er der spændinger, idet der findes mange forskellige paradigmer, der repræsenterer forskellige forståelser af videnskabens grundlag. (Fulgesang & Olsen (red.), 2003, p.16) En diskussion af de forskellige retninger, vil være for omfattende, men vi vil overordnet komme med en refleksion, der tager udgangspunkt nogle i centrale modsætninger inden for videnskabsteori.

En af de mest fremtrædende modsætninger man finder inden for videnskabsteori er på den ene side empirisk-analytisk videnskabsteori og på den anden side fortolkningsviden. Den empirisk-analytiske videnskabsteori er oprindeligt blevet udviklet i relation til naturvidenskaberne, og er siden blevet overført som model for den samfundsvidenskabelige forskning. Denne videnskab beskæftiger sig med de forhold, der fremtræder positivt for erfaringen, og ikke med skjulte årsager bag fænomenernes fremtrædelse. Den fremtrædende position inden for denne retning er positivismen. Her skal videnskaben altid formulere sig i sætninger, der kan verificeres, og dermed kan sandheden opnås i absolut forstand. Den positivistiske metode bygger på, at indsamle empiriske data, som er et resultat af eksperimenter og observationer. Det er den induktive slutningsform, der gør sig gældende inden for dette område.

Modsætningen til denne retning er den fortolkende hermeneutiske retning. Der tages afstand fra den umiddelbare opfattelse af virkeligheden, som den fremtræder for erfaringen. Virkeligheden vil altid være påvirket af nogle bevidstheds fænomener, som forskeren ikke har direkte adgang til. Denne tankegang kan forklares ud fra et billede om isbjerget, hvor kun toppen er synlig for det blotte øje. Den fortolkende retning beskæftiger sig ikke med toppen af isbjerget, men mener det er nødvendigt også at forstå det, der befinder sig under overfladen. Metoden bliver derfor at fortolke træk ved

delen af isbjerget, der indikere noget om helheden. Mennesket opfattes indenfor den fortolkende videnskab, som et forstående, sprogligt og historisk væsen, der har mulighed for at opnå indsigt i mening. Der tages udgangspunkt i livsverden, hvor subjektive billeder af den sociale verden, igennem fortolkning skaber forståelse af sociale handlinger og hændelses forløb. (Fuglesang & Olsen (red.), 2003, p. 19)

Projektet tager hverken udgangspunkt i den empirisk-analytiske videnskabsteori eller den fortolkende i deres rendyrkede form. Vi vil i projektet inddrage elementer fra både den empirisk-analytiske og den fortolkende retning, men vores primære ståsted lægger sig op af en anden videnskabsteori nemlig den kritiske teori.

Kritisk teori har "kritisk" i sin betegnelse, fordi den indeholder en videnskabsopfattelse, der indebærer, at samfundsvidenskaber nødvendigvis må og bør forholde sig kritisk overfor de samfundsforhold der undersøges. Denne tese er ofte blevet opfattet som kontroversiel, fordi den strider imod tidligere dominerede opfattelser, af hvad samfundsvidenskabernes opgave er. Navnlig den empirisk-analytiske videnskabsteori har betonet kravet om værdifrihed som en forudsætning for at opnå objektiv og gyldig viden. Kritisk teori tager afstand fra dette synspunkt, idet den mener at virkeligheden er præget af bagvedliggende forhold, og derfor ikke fremkommer i sin sande form. (Andersen (red.), 1994, p. 183) Det uddybes i det følgende hvor der vil blive redegjort for den kritiske teori.

Kritisk teori

Kritisk teori går tilbage til Frankfurterskolen, som først og fremmest bestod af en gruppe af samfundsforskere og filosoffer, som i begyndelsen af 1930'erne arbejdede sammen under ledelse af filosofen Max Horkheimer (1895-1973) ved Institut für Sozialforschung (IfS). Det teoretiske grundlag for Frankfurterskolen havde først og fremmeste udgangspunkt i marxismen og psykoanalysen. Det overordnede mål med skolens virke var at skabe en fælles teoretisk ramme udfra et tværvideenskabeligt samarbejde mellem forskellige discipliner. Det resultat skolen sigtede efter var en teori om forholdet mellem det kapitalistiske samfunds økonomi, psykologi og kultur. (Andersen & Kaspersen (red.), 2002, p. 164)

Max Horkheimer og Theodor W. Adorno (1903-1969) var nogle af de kendte skikkelser fra Frankfurterskolen, der arbejdede med en kritisk videreførelse af "fornuften" med udgangspunkt i

bl.a. den tyske idealisme fra Immanuel Kant (1734-1804) samt en kritik rettet imod den moderne rationalitetsopfattelse dvs. positivismen, men hovedsagelig var det Marx' politiske økonomi, der var grundlaget. De udviklede efter 2. verdenskrigs afslutning en kritisk teori, der tog afstand fra 1930'ernes forestilling om et samfund, der kunne indrettes fornuftigt til gavn for alle. Målet med den kritiske teori var at klarlægge, hvordan den historiske udvikling på en og samme tid kunne føre til fremskridt på det samfundsmæssige plan og medføre elendighed, ufrihed og undertrykkelse på det individuelle plan. (Jessen (red.), pp. 272-273)

Jürgen Habermas (1929-) reformulerede i 1960'erne den kritiske teori, men ikke ud fra den politiske økonomi, men ud fra en teori om erkendelsesinteresser, med interesse for emancipation (frigørelse) som det mest central. Han forsøger at udvikle et mere omfattende fornuftsbegreb, der bygger på en sociologisk teori om system og livsverden som afgørende for vilkårene for rationel kommunikation i moderne samfund. Habermas arbejder her med en sondring mellem handlingstyperne formålsrationel handling (arbejde) og kommunikativ handling (den sprogligt formidlede handling), som en bærende rolle. Med dette tager Habermas i modsætning til Horkheimer og Adorno afstand fra Marx' position og indfører i stedet afgørende elementer fra Kants tredeling af fornuften, hvor individet igennem fornuften, kan opnå erkendelse af sandheden, ved den teoretiske fornuft (det sande), den praktiske fornuft (det gode) og den æstetiske fornuft (det skønne). (Andersen & Kaspersen (red.), 2002, p. 369 og Fuglsang & Olsen (red.), 2004, p. 212 og p. 218 og Jessen (red.), 1999, pp. 123-124)

Habermas hævder på samme måde som Kant, at moralprincipper (den praktiske fornuft) må kunne gøres universelle. Ifølge Kant har mennesket en "praktisk fornuft", dvs. en fornuftsevne, der til enhver tid fortæller os, hvad der er rigtigt og forkert på moralens område. Moralloven er en universel og almengyldig lov. Den fortæller os derfor ikke noget konkret om, hvordan vi bør handle i en bestemt situation, dvs. at der er tale om en almen regel for, hvordan man bør forholde sig i alle situationer, hvor der skal træffes moralske valg. Moralloven er fastlagt af menneskets "praktiske fornuft", dvs. den er ikke bestemt empirisk, men er en integreret del af menneskets fornuft, altså har en absolut størrelse. Menneskets frigørelse sker ifølge Kant ved at man følger moralloven, idet man derved handler i overensstemmelse med fornuften. (Jessen (red.), 1999, pp. 128-132)

Habermas henviser i stedet for Kants fornuftsprincip til kommunikationen, som det moralsk rigtige. De moralske normer kan kun gøre krav på deres gyldighed, ved at finde tilslutning blandt dem de berører. ”*Dette universalistiske og kommunikative ideal peger i retning af det åbne, pluralistiske demokrati, hvor forskellige værdier og moral-opfattelser kan komme til orde med samme vægt og med respekt for fornuftig og argumenterende samtale*” (Andersen, 2002, p. 105). Habermas mener i forhold til Marx, at frigørelse ikke opnås gennem revolution, men gennem herredømmefri kommunikation. (Andersen, 2002, p. 105 og Nørgaard, 1996, p. 10)

Den kritiske teori, som Habermas opererer med, anvender en mere kritisk forskningsmetode i modsætning til den positivistiske videnskabsteori. Den positivistisk teoris opgave er, at give en neutral beskrivelse og forklaring af de faktiske forhold. Det vil med andre ord sige, at lave en fremstillingen af virkeligheden, som den egentligt tager sig ud, dvs. dens lovmæssige struktur. I den forbindelse bliver der ikke taget højde for de sociale forhold, som er udtrykt gennem magtudøvelse, som mennesker kan og bør frigøre sig fra. Det er derfor ikke samfundsforskningens primære opgave at give en neutral beskrivelse af virkeligheden, men give en kritisk analyse af de negative forhold i samfundet. (Andersen & Kaspersen (red.), 2002, pp. 367-368 og Johansen et al., 1972, p. 135)

Videnskabsteori og metodologi

Det der har interesse, når den kritiske teori skal anvendes, er de reelle, grundlæggende samfundsforhold i deres kompleksitet. Hovedopgaven er, at undersøge hvorledes samspillet mellem system- og livsverden ideelt set og i praksis er på forskellige områder. Det er nødvendigt, at begge verdner er til stede, og at der er balance mellem dem, for at et samfund kan fungere ideelt. Med udgangspunkt i EU ønsker vi at foretage en kritisk analyse af samfundsforholdene, hvor demokratiet er genstanden for analyse. Vi forsøger at klarlægge de bagvedliggende strukturer i samfundet, der er dominerende for den menneskelige ageren og samfundets opbygning. I den forbindelse vil balancen mellem den politiske viljedannelse i systemverden og den offentlige meningsdannelse i livsverden blive belyst.

Den fortolkningsvidenskabelige fremgangsmåde er, at man for at opnå en forståelse af det sociale handlingsforløb, må samle alle dele af den for at danne dens helhed. Den sociale verden er helheden af de oplevelser og indtryk man får af den og som den enkelte aktører har i bevidstheden. Den

metode, der anvendes i fortolkningsvidenskab er deltagersynsvinklen, hvor forskeren inddrages i fortolkningsprocessen. (Andersen, 1994, p 188)

Der findes mekanismer og sammenhænge i de sociale processer, som folk ikke kender til, men som alligevel er styrende for deres handlinger. De typifikationer og legitimeringer, der indgår i folks livsverden, kan være falske eller mangelfulde billeder af det, der faktisk styrer handlinger og hændelsesforløb. Således bliver den fortolkningsvidenskabelige deltagerorienterede fremgangsmåde ikke tilstrækkelig. En konsekvens af dette må være at tilskuervinklen inddrages, så de to fremgangsmåder kan supplere hinanden for at opnå et udtømmende billede af den sociale virkelighed. Baggrunden herfor er, at alt socialt liv grundlæggende rummer både et subjektivt og et objektivt plan. De handlinger og sociale processer, der foregår i samfundet, vil altid være et resultat af et samspil mellem bevidste handlinger og objektive lovmæssigheder, som fungerer udenfor bevidstheden. Disse anonyme objektive lovmæssigheder anvendes under begrebet systemverden til at begribe det objektive plan. Systemverden typiske dækker over økonomien, der er styret af markedsmekanismerne, samt formelle organisationer i statsligt og privat regi, der ligger under for bureaukratiske og formelle regler. (Andersen, 1994, pp. 189-190)

Dette er netop den kritiske teoris ståsted. Opgaven for den kritiske teori er, at undersøge balancen mellem system og livsverden ud fra om, der forekommer anonyme systemmekanismer, der hæmmer den frie kommunikation, og medfører et tilslørede virkelighedsbilleder. Den kritiske teoris metodologi søger, at kan forene deltager- og tilskuersynsvinklen, den subjektiverende livsforståelse og den objektiverende systemmekanisme, samt den hermeneutiske meningsfortolkning og empirisk-analytisk årsagsanalyse. (Andersen, 1994, p. 190) Dette sammenfattes i nedenstående skema:

	Empirisk-analytisk videnskabsteori	Fortolkningsviden	Kritisk teori
Videnskabsideal	Testning Empirisk iagttagelse Objektiverende Værdineutral	Hermeneutisk fortolkning Subjektiverende Værdineutral	Fortolkning og empirisk testning Subjektiverende og objektiverende Kritisk
Virkelighedsbillede	Systemverden Årsagslove	Livsverden	Relation mellem system- og livsverden

(Andersen, 1994, p. 190)

I projektet vil ontologien lægge sig op af den kritiske teoris opfattelse af genstandsfeltet. Her er ontologien realistisk, idet der findes en endegyldig sandhed. Denne sandhed er dog ikke tilgængelig, da den er skjult af magtforhold og kompleksitet. Derfor er idealet for den kritiske teori, at stræbe efter sandheden ved klarlægge de bagvedliggende samfundsstrukturer. Den epistemologi der anvendes i projektet er en blanding af den empiriske-analytiske videnskabsteori og fortolkningsviden.

Sammenfattende ønsker vi, at foretage en analyse af hvilke muligheder, der er for udviklingen af et deliberativt demokratimodel i EU. Vi vil gennem en forstående og fortolkende analyse af samfundets lovmæssigheder og strukturer fremstille en kritisk rekonstruktion af virkeligheden. Der bliver i projektet taget udgangspunkt i en undersøgelsesstrategi, der indebærer en vekslen mellem den hermeneutiske fortolkning og en tilskuerorienteret analysestrategi. Den hermeneutiske fortolkning er nødvendig for at kunne forstå livsverden og undersøge, hvorvidt kommunikationen her hviler på konsensus og fri dialog. Den er samtidig vigtigt for, at kunne spore om systemverden påvirker livsverden. Endvidere er tilskuersynsvinkel nødvendig for at afdække, hvilke systemmekanismer der er i funktion i EU, mens vi gennem den hermeneutiske fortolkning analysere, hvad der betinger dem.

Kapitel 2: Teori

Indledning

I dette afsnit vil der blive redegjort for Jürgen Habermas' teori om den deliberative demokratimodel. For at forstå denne model, er det nødvendigt at forstå den bagvedliggende teori, der danner grundlag den deliberative demokratimodel. Derfor vil i det følgende, først redegjort for teorien om den kommunikative handlen, der er fundamentet i Habermas' teori. Efterfølgende opstilles modellen for deliberativt demokrati. Habermas' teori er en ideal forestilling, som skal opfattes, som et normativt mål man bør stræbe efter. Habermas anser selv sin teori som en rettesnor for den kommunikative proces, der i sin rene form sjældent fungerer i praksis. (Nørgaard, 1996, p. 15)

Den kommunikative handlen

I Habermas' teori om den kommunikative handlen (1981) er rationaliteten et centralt omdrejningspunkt. Rationaliteten har specielt i den moderne form for civilisation været forbundet med troen på fornuft og fremskridt, og dermed blevet et omdrejningspunkt hos mange teoretikere inden for diverse fagdiscipliner. Ikke mindst har Max Weber (1864-1920) udviklet en central teori om rationaliteten, der går igen hos Habermas. Weber så rationalismen på en og samme tid som menneskets velsignelse og forbandelse. Den er vores velsignelse, fordi den har skabt fremskridt og gjort den vestlige civilisation til noget unikt, men er vores forbandelse, fordi den truer med at dehumanisere tilværelsen og lukke os ind i et "rationalitetens jernbur". (Eriksen & Weigård, 1999, p. 16)

Habermas er en kritisk viderefører af rationalismens idé. For Habermas findes der et alternativ til den negative opfattelse af rationalismen og det moderne samfund, som han mener, er et ufuldendt projekt, men er værd at stræbe efter at realisere. Grunden til denne skepticisme er, at den videnskabelige rationalitetsforståelse ensidigt har lagt vægt på fornuftens kognitive aspekter, og er dermed blevet til en instrumentel rationalitetsforståelse. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 17)

Ifølge Habermas har fornuften imidlertid også en anden side, som han definerer med begrebet kommunikativ rationalitet. Her er rationaliteten knyttet til den kommunikative relation, der opstår mellem individer og er en subjekt-subjekt relation. Dette er et aspekt ved rationaliteten, der er nødvendigt for, at samfundet kan opretholde et socialt væv hvor sociale strukturer udvikles. Dette

sociale væv skal altså forstås som et væv, der holder samfundet sammen og danner en ramme for samfundet hvor i der dannes symbolske konstruktioner. Eksempler på sådanne konstruktioner kan være formelle eller uformelle institutioner, love, regler, normer og konventioner. Forudsætningen for disse er, at aktørerne er i stand til at nå frem til en gensidig forståelse om forhold i den sociale virkelighed. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 46)

Fornuften giver os ikke kun fakta spørgsmål, men også praktiske spørgsmål om hvad der bør gøres, det vil sige på etiske og moralske problemstillinger. Habermas hævder, at den menneskelige kommunikation er et medium, der har en rationel forpligtende karakter, og fungerer handlingskoordinerende, hvilket betyder, at aktørernes handlinger lader sig styre af en fælles virkelighedsforståelse eller konsensus der etableres ved en sproglig dialog. Det er altså en handling, som er orienteret imod interaktion på grundlag af konsensus omkring sproglige gyldighedskrav. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 21)

Der eksisterer andre former for rationalitet udover den kommunikative rationalitet, der udfylder en naturlig og nødvendig funktion i det moderne samfund. Dette gælder formålsrationaliteten, der i høj grad præger arbejdslivet og forskellige formelle organisationer. Formålsrationaliteten er blandt andet repræsenteret i samfundsteorier som rational choice, public choice mm., hvor den enkelte aktør reducerer andre mennesker og genstande til betingelser og midler for at kunne realisere egne handlingsmål. Målet for handlingen er, at maksimere de værdier som aktøren sætter højest. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 45) Indenfor formålsrationaliteten eksisterer den instrumentelle handlen og den strategiske handlen, hvorved aktørerne handler på grundlag af deres respektive kalkuler for, hvordan de bedst kan opnå deres handlings mål. Dermed er den formålsrationelle handlen koordineret ved resultatorientering, mens kommunikative handlen er koordineret ved forståelsesorientering. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 46)

System og livsverden

Helt centralt i Habermas teori om den kommunikative handlen er begreberne system- og livsverden, der tilsammen udgør en analyseramme for hele samfundet. Livsverden dækker over en verden hvor der lægges vægt på individets frivillige, sociale og nære relationer, som er opnået gennem gensidig og ligeværdig kommunikation. Denne verden er rammen om individets liv, erfaringer og kundskaber, som erkendes og udvikles gennem kommunikation med andre individer. Habermas ser primært tre funktioner, som den kommunikative handlen varetager, og danner grundlag for

livsverden. For det første vil den gensidige forståelse, der ligger i kommunikationen videreføre og forny forrådet af kulturel viden. For det andet benyttes den forståelsesorienterede kommunikation til at koordinere handlinger, der bidrager til integration og etablering af solidariske relationer. For det tredje er sproget det medium, hvorigennem socialiseringen foregår, og dermed skaber den personlige identitet. Disse tre funktioner varetager vedligeholdelsen af, det Habermas kalder livsverdens tre strukturelle komponenter, nemlig kultur, samfund og personlighed. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 136)

Systemverden er de samfundsmæssige sammenhænge, som aktørerne ikke er i stand til at overskue fra deres livsverdens perspektiv. Systemerne opstår og eksisterer, som en konsekvens af aktørernes handlinger, men hvor der ikke er knyttet nogen subjektiv mening til udfaldet af handlingerne. Aktørerne styrer ikke bevidst systemerne gennem deres sproglige kommunikation, men det er derimod styringsmedierne penge og magt, der begge er handlingsimperativer, der gør det muligt at handle uden at begrunde det. Handlingssystemerne koordineres gennem aktørernes resultatorienterede adfærd. Systemverden kommer særligt til udtryk i markedsøkonomien og i det politisk-administrative forvaltningsapparat. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 134)

Habermas mener, at der i udviklingen af det moderne samfund sker en større uddifferentiering af systemområderne fra livsverden og dermed en frisættelse af formålsrationaliteten. Tilsvarende sker der en rationalisering internt i livsverden. Dette hænger sammen med, at der i det præmoderne samfund var en fælles, religiøs strukturel forestilling, som omsluttede alle betingelser i samfundet og hvor livs- og systemverden dermed var integreret. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 143) Habermas har et ambivalent syn på denne udvikling, idet han mener at der er et konfliktfyldt forhold mellem system og livsverden. På den ene side har vi gennem rationalitetsudviklingen et mere konstrueret, økonomisk velfungerende og stabilt samfund med hensyn til økonomisk velfærd og demokrati. På den anden side har udviklingen også medført at det økonomiske system og det offentlige forvaltningssystem koloniserer af livsverden, hvor resultatorienterede handlinger er blevet dominerende. Konsekvensen er, at relationer der burde være baseret på personlig forpligtelse, fælles forståelse og engagement, i stedet bliver reguleret på et upersonligt grundlag, med fremmedgørelse, nedbrydning af samfundsmæssige ansvarsforhold og legitimitetssvigt til følge. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 22)

Kommunikativ handlen og offentlighed

For Habermas udgør offentligheden en vigtig del af samfundet. Offentligheden knytter sig til livsverden, og bliver dermed et medie hvor igennem der skabes en gensidig forståelse og en fælles kontekst, der danner grundlag for sproglige handlinger og kulturel overlevering.

Offentligheden er et centralt element i udviklingen af samfundet. Denne voksede frem parallelt med, at politiske spørgsmål fik en bredere social interesse i det 18. og 19. århundrede. Ved offentlig argumentation og ræsonnement kan forskellige synspunkter ved politiske spørgsmål sættes under kritisk belysning, og offentligheden bliver dermed en uomgængelig kanal for etablering af demokratisk legitimitet. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 25) Åbne, velfungerende og frie offentligheder er derfor absolut nødvendige for et demokratisk system. Det er gennem offentligheden, at borgerne får mulighed for at få indblik i og opnå gensidig forståelse omkring givne problemstillinger. Den offentlige debat skal tage udgangspunkt i det nære og civile samfund, i borgernes livsverden og foregå uden styring af magt og penge.

Habermas mener, at dette imidlertid ikke er tilfældet, idet offentligheden har mistet sin kritiske funktion siden midten af det forrige århundrede. Dette hænger sammen med fremkomsten af den magtbaserede politik, med parti konkurrence, markedsføring og politisk propaganda. I stedet for at oplyse folkets bevidsthed er der en tendens til at manipulere med meningsdannelsen.

Systemverdens kolonisering af livsverden har på dette område, betydet at det er magt og strategiske handlinger, der er dominerende i koordineringen af politiske processer i dag. Habermas mener dog, at dette foregår inden for nogle rammer, som holdes sammen af en anerkendelse af systemet. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 26)

Det offentlige rum ses som kommunikationsfora mellem de politiske systemer og civilsamfundet, der ikke er immun overfor deliberative impulser, og hvor borgerne får mulighed for at få indsigt i det politiske system. Der skal skabes en offentlig ligeværdig og åben dialog, der sikrer det fornuftige styre og modvirke systemverdens kolonisering af livsverden.

Den deliberative demokratimodel

Ovenfor er der blevet gennemgået en række væsentlige elementer i Habermas teori om den kommunikative handlen. Vi har beskrevet, hvorledes handlinger enten kan være formålsoorienteret eller forståelsesorienteret. Endvidere har vi fremhævet problematikken omkring, hvorledes de formålsoorienterede handlinger kan være styrende i et samfund, og hvordan systemverden dermed kan kolonisere livsverden. Med udgangspunkt i dette beskrives i det følgende, teorien om den deliberative demokrati model. Denne indeholder nogle grundantagelser om, hvordan man sikrer demokratisk legitimitet udfra det deliberative ideal.

Den deliberative demokratimodel tager udgangspunkt i nogle væsentlige betingelser fra de traditionelle demokratiopfattelser om den liberale og republikanske model. Indledningsvist vil de to demokrati traditioner blive præsenteret og diskuteret, således at de centrale værdier kan fremhæves og integreres, og dermed danne grundlag for den deliberative demokratimodel. Den kritiske udredning af de to demokrati traditioner bidrager endvidere til argumentationen for den deliberative demokratimodels styrker i forbindelse med et moderne demokrati.

Den liberale demokrati tradition

I den liberale demokratiopfattelse bliver individets frihed sat højest, og staten skal være garant for denne frihed. Statens eksistensberettigelse er, at beskytte borgerne og beror på en form for kontrakt, som lige og frie individer har indgået frivilligt for at beskytte deres egne interesser.

John Locke (1632-1704) er fortaler til den liberale tradition. Hans forestilling tager udgangspunkt i, at mennesket har nogle præ-politiske rettigheder, der eksisterer forud for den politiske orden. Disse naturgivne metafysiske rettigheder er frihed, ejendomsret og den menneskelige ukrænkelighed. Dette begrænser ikke bare statsmagten, men individerne er berettiget til at bruge disse præ-politiske rettigheder til eget forgodtbefindende. Denne samfundsmodel bygger på en todeling hvor alt ikke-statsligt anses som privat. Denne todeling forklarer Locke med, at der indgås en kontrakt mellem civilsamfundet og staten for, at beskytte den naturgivne ejendomsret. Menneskets ukrænkelighed skal ikke direkte kunne påvirkes af den førte politik i samfundet. (Heywood, 2002, p. 45)

Liberalismen tager udgangspunkt i præ-politiske menneskerettigheder og neutrale principper til at afgøre strids spørgsmål i samfundet. Her er det helt centrale begreber, som tolerance, upartiskhed og rationel rekonstruktion der tilsammen udgør det retfærdige.

Liberalismens demokrati ideal lægger sig op af, hvad der i den moderne forståelse, kaldes konkurrence demokrati. Her konkurrerer partierne om, at have det bedste udbud til vælgerne for dermed at få flest stemmer og vinde retten til at styre. Borgerne opfattes som passive og den politiske proces er en kamp mellem konkurrerende interesser. Den almene vilje er ikke andet end summen af alles viljer, en aggregeret vilje. De valgte politikeres opgave er, at aggregere borgernes præferencer og deres legitimitet udledes af valgresultaterne. Der forudsættes ikke nogen videre enighed og fælles interesse. Det er forhandlings og strategisk interaktion i stedet for argumentation, der forklarer adfærd og beslutningsresultater. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 174)

Den republikanske demokratitradition

Den græske filosof Aristoteles (384-322 f.v.t.) betragtes som ophavsmand til den republikanske tradition, der sætter det sociale og fællesskabet i centrum, og forestillingen om det fælles gode. Republikanismen er inspireret af Aristoteles beskrivelse af mennesket som et zoon politikon, dvs. et politisk dyr, som kan forfølge egne mål. Dermed opnås frihed i et frit socialt politisk fællesskab, hvor der er mulighed for at teste meninger om en given problemstilling i en fri og lige debat. Politik og civilsamfund er derfor integreret i samfundet, hvor staten er et værdi fællesskab. For republikanismen skal samfundet være baseret på et styre, hvor beslutninger træffes på baggrund af forståelse, dialog og det fælles bedste. (Heywood, 2002, p. 7 og p. 72)

Republikanerne mener, at rettigheder af natur er politiske og at demokrati er det højeste gode. Det er i den politiske proces, at rettighederne bliver til og gjort forpligtende gennem kollektive vedtagelser. Refleksionen hos borgerne er afgørende for, hvilke pligter og regler, der skal gælde. Målet er at gøre borgerne så kultiverede, at de bliver i stand til at deltage i en diskussion om betingelserne for deres sameksistens og om det fælles bedste, idet borgerne opfattes som suveræne til selv at bestemme. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 178)

Ud fra en republikansk opfattelse skal samfundet styres på baggrund af fælles værdier og et fælles normgrundlag, der tager udgangspunkt i fælleskultur, solidaritet og patriotisme i det civile samfund. Samfundet må derfor bestå af en yderst homogen befolkning.

Nedenstående skema sammenfatter nogle af hovedforskellene mellem de to demokratitraditioner:

Sammenlignelige egenskaber	Liberalisme	Republikanisme
Frihedsbegreb	Negativt	Positivt
Rettigheder	Præpolitiske	Politiske
Procedurer	Beslutningsmetode	Også mål i sig selv
Legitimering	"Det rette"	"Det gode"
Beslutningsmodel	Aggregering	Deliberation

(Eriksen & Weigård, 1999, p. 179)

Kritik af de to demokrati traditioner

I den liberalistiske demokrati opfattelse retter Habermas sin kritik mod den generelle samfundsopfattelse. Idet mennesket opfattes som et individ hvis grundlæggende interesser er privat nyttemaksimering, bliver andre individer reduceret til midler for at nå egne mål. Dermed bliver den herskende rationelle handlen strategisk og instrumentel. Dette bunder i, at liberalismen ikke tillægger fællesskabet og det sociale aspekt nogen væsentlig samfundsmæssig betydning forstået på den måde at den kollektive handling udelukkes. Dette kommer også til udtryk i demokratiet, hvor den almene vilje er den aggregerede vilje. Dette er et problem, idet vælgerne ikke har mulighed for at påvirke beslutningsprocessen direkte, fordi der ikke eksisterer en voteringsregel som sikre en retfærdig og meningsfyldt summering af private præferencer. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 173). Når borgerne stemmer strategisk opstår der endvidere et problem, idet voteringen ikke giver direkte udtryk for borgernes reelle ønsker. Dermed kan der skabes et flertal, der i realiteten ikke udtrykker flertallets vilje. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 175)

Den manglende inddragelse af det sociale i liberalismen er for Habermas en mangel på livsverden. Vi har tidligere set, at livsverden er en nødvendighed, idet individet forudsætter en social integrationsproces for at opnå mening og identitet. Individet relaterer ikke kun eksternt, men også internt til sine medmennesker som en del af et fællesskab.

Idet liberalismen har et manglende fokus på den kollektive handling og borgernes indflydelse på den politiske dagsorden, sker der i følge Habermas en langsom nedbrydelse af demokratiet. De formålsrationelle handlinger betyder, at der sker en systemkolonisering af livsverden. Eksempelvis betyder systemets frigørelse fra livsverdens kommunikative indflydelse, at systemet har "demokratiseret" markedøkonomien i den forstand, at det bliver et konkurrence demokrati. Systemverden bliver da til herre over den afhængighed, der er mellem livs- og systemverden. Det

betyder, at den politiske magt ikke længere er legitimeret gennem borgernes kommunikative fællesskaber men i stedet i en form af fremmanipuleret legitimitet. Systemverden legitimerer sig selv ved at skabe en slags masseloyalitet, hvor borgerne opgiver deres politiske indflydelse i bytte for, at systemerne skaber sikkerhed.

Det generelle problem med den republikanske demokratimodel er, ifølge Habermas, at politik forstås som en konsekvens af en dialog der foregår i særligt integrerede grupper. Demokratisk legitimitet udspringer i folkeviljen, der opstår, når borgerne er samlet. Borgerne adlyder de love, de selv har givet. I den republikanske tradition er det derimod kun borgerne i det politiske fællesskab, der har rettigheder og ikke alle mennesker i almindelighed. Dermed opstår, der problemer med at give menneskerettighederne en ukrænkelig status. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 181)

Sammenfattende rettes der tre kritikpunkter mod republikanismen. For det første mangler republikanismen blik for nødvendigheden af offentligheder, som bevæger sig i civilsamfundet og må være adskilt fra institutionaliserede procedure for beslutningstagning i formelle politiske organer. På den måde kan livsverden via offentligheden yde indflydelse på udviklingen af samfundet. Der er behov for en offentlighed, der ligger udenfor magthavernes kontrol, og hvorigennem borgerne kan gøre brug af deres politiske deltager rettigheder. (Eriksen & Weigård, 1999, p.180) For det andet tager den republikanske model ikke højde for strukturelt differentierede diskussionsformer. Det vil sige, at der eksisterer nogle handlingsrationaler i de moderne demokratier der opfattes som illegitime. Eksempelvis er det svært at se nogen legitimitet i det nykorporativistiske forhandlingssystem, hvor den strategiske handlen under visse betingelser, både må være nødvendig og legitim i politiske kontekster. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 181)

For det tredje passer den republikanske model meget ringe ind i et multikulturelt samfund. Udgangspunktet for denne model er troen på det fælles bedste, hvilket forudsætter en fælles forestilling om, hvad det gode liv er. Det beror på et fællesskab med fælles interesser og et fælles verdensbillede. Dette hænger ikke sammen med beslutningstagning i komplekse samfund, der er præget af funktionel differentiering, social kompleksitet og interesse modsætninger. I et moderne demokrati findes der ikke den homogenitet der er forudsat i den republikanske model. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 182)

Den deliberative demokratimodel

Habermas søger i sin deliberative demokratimodel at indfange både liberalismens fokusering på individets rolle og civilsamfundet og republikanernes opfattelse af, at legitimiteten udspringer af borgernes deltagelse og dialog. Habermas tager højde for pluralismen i samfundet, og for at individernes autonomi og forskellige moral og værdisyn kan komme til udtryk. Hermed kan der opstå et problem, når forskellige og konkurrerende interesser og værdiopfattelser skal forenes i en dialog hvor der ikke findes noget facit. Den deliberative demokratimodel har et handlingsteoretisk fundament i form af den kommunikative rationalitet, på samme måde som konkurrence demokratiet har en strategisk rationalitet. Kommunikativ rationalitet henviser til, at aktørerne ikke kun er rationelle i deres valg, men også når de skal begrunde og forsvare deres valg. Handlinger må retfærdiggøres for at opnå accept. Her gælder private argumenter ikke, men der må appelleres det alment gyldigt, som alle kan være enig eller uenig om. Argumenter skal altså foregå i et målestoksforhold, hvor der appelleres til almene gyldige normer og principper. Disse almene principper kan eksempelvis være menneskerettighederne, og nogle absolut gyldige rettigheder kommer ind her. Hertil kommer, at Habermas pointerer, at det ikke er kompromisløsninger, der skal afgøre en beslutning men derimod konsensus.

"According to the theory of Jürgen Habermas , the goal of politics should be rational agreement rather than compromise, and the decisive political act is that of engaging in public debate with a view to the emergence of a consensus". (Bohman & Rehg, 1997, p. 3)

Alligevel rummer den deliberative demokratimodel forståelse for, at det i visse sammenhænge kan være både nødvendigt og legitimt at der benyttes formålsorienteret handlen. Denne må bare ikke være dominerende. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 181)

Folkestyret spiller også en afgørende rolle, hvor det er folket der gennem demokratiske processer styrer sig selv. (Eriksen & Weigård, 1999, p.187) Man kan sige, at dette bliver en abstrakt fortolkning af liberalismen og republikanerne. Der må endvidere laves stabile arrangementer for konflikt og problemløsning, således at forskellige grupper kan leve sammen under en fælles lov, selvom de er uenige om mange spørgsmål. Derfor er det nødvendigt med procedurer, der er opstillet på baggrund af en omfattende enighed. Udfra overstående overvejelser opstilles den deliberative demokrati model på baggrund af tre elementer:

1. *Et substantielt folkesuverænitetetsbegreb.* Det betyder, at folkeviljen kommer til udtryk i et kollektivt subjekt i form af folket. Habermas sonderer mellem meningsdannelsen i offentligheden og viljedannelse i formelle politiske beslutninger. Suverænitetetsbegrebet kommer ind i de demokratiske procedurer, der tilvejebringer de kommunikationsbetingelser, der forbinder de frie offentligheder med de institutionaliserede folkevalgte forsamlinger, og er dermed betingelser for legitime beslutninger. Der foretages en skarp distancering mellem offentligheden, som et magtfrit område, hvor gensidig forståelse opnås gennem deliberation, og det politiske system, som det område hvor politiske forhandlinger føres på baggrund af konstitutionelt fastlagte procedurale normer.
2. *Et producentralt legitimitetsbegreb.* Der må være en forfatning, der skal fastlægge konkrete procedurer. Denne forfatning skal sikre, at beslutninger træffes på baggrund af tilstrækkelig oplysning om en konkret sags indhold, således at beslutningerne er legitime ud fra princippet om deliberation. Forfatningen skal sikre retten til fri og offentlig debat, samt procedurer for argumentation og forhandling. Endvidere skal regler for repræsentation, etablering og sammensætning af politiske organer, høring, beslutningstagning og kompetence fordeling institutionaliseres. Ifølge Habermas består legitim politisk magt i samspillet mellem legalt institutionaliserede, diskursive arrangementer og kulturelt mobiliserede offentligheder, hvor borgerne har frihed mulighed for at deltage.
3. *Et decentreret samfundsperspektiv.* Dette betyder, at samfundet ikke kun er opbygget omkring staten, men flere forskellige magtcentre, der dermed sikre mere kontrol og flere deltager muligheder for den enkelte. Beslutningskompetencen flyttes og tilpasses de niveauer i samfundet som beslutningerne berører, og der skal være et rigt udbud af indflydelses kanaler, hvilket sikre det kommunikative netværk. Der må være et etableret sæt af procedurer og informationsarrangementer, deliberation og forhandling både i og udenfor det formelle magt apparat. Deres formål er at udvide og høringsgrundlaget, forbedre informationsstagnation og øge argumentationsudviklingen, før en beslutning træffes.

Sammenfatning

I den deliberative demokratimodel opnås legitimitet ved at den politiske magtudøvelse retfærdiggøres gennem procedurer der accepteres af alle. Forud for beslutninger må offentligheden inddrages gennem fastlagte procedurer for argumentation og debat. Enighed i offentligheden forudsættes ikke men dialogen mellem offentligheden og det politiske system er en forudsætningen for legitimiteten. Derfor er det nødvendigt, at offentligheden er et magtfrit område, hvor

meningsdannelse og kommunikation kan foregå, og hvor livsverdens rationaler kan få indflydelse på beslutningsprocessen. Endvidere må politiske forhandlinger i det politiske system ske på baggrund af konstitutionelt fastlagte procedurer. Den deliberative demokratimodel anerkender behovet for repræsentation, således at folket er repræsenteret og har indflydelse på de beslutninger, der træffes og berører dem. Ydermere er det en central pointe i den deliberative demokratimodel, at der er flere magt- og autoritetscentre, som har til formål at udvide, forbedre og øge grundlaget for offentlige inddragelse i det politiske arbejde.

For at foretage en kritisk analyse af EU's institutioner er det derfor nødvendigt at tage udgangspunkt i de overstående betingelser. Disse betingelser må nødvendigvis sættes i forhold til en EU sammenhæng. Det kan kort sammenfattes således:

1. Der må være en magt fri offentlighed, hvor der kan ske en offentlig meningsdannelse. Denne meningsdannelse skal kunne øge indflydelse på den institutionaliserede politiske viljedannelse. Dette indebærer, at EU's institutioner må være åbne og modtagelige overfor denne offentlige meningsdannelse.
2. Der skal ifølge dette krav være klare procedurer og retningslinier for; 1. Kompetencefordelingen. 2. Beslutningsprocessen. 3. Repræsentation og deltagelse.
3. Der må være en decentreret magtfordeling. Dette krav gælder både indenfor og i mellem institutionerne. Dette er nødvendigt for, at offentligheden kan opnå indflydelsesmuligheder på flere forskellige niveauer.

Med dette som udgangspunkt kan vi foretage en kritisk analyse af demokratiet i EU i et deliberativt perspektiv.

Kapitel 3: EU's institutioner

Indledning

I det følgende vil der blive redegjort for EU's institutionelle opbygning og de dertilhørende beslutningsprocedurer. De tre mest centrale institutioner er henholdsvis Kommissionen, Parlamentet og Ministerrådet, hvorfor disse vil være fokus i projektet. Endvidere består beslutningsprocessen i hovedtræk af et samspil mellem disse tre institutioner. Under de tre institutioner inddrages relevante udvalg og komitéer, der har indflydelse på institutionerne og beslutningsprocesserne.

Det Europæiske Råd hører under Ministerrådet og derfor kun blive omtalt kort.

EU's institutioner

Kommissionen

Kommissionen er en af de vigtigste institutioner i EU, i det denne arbejder på at fremme fællesskabets interesser, og gøre integrationen tættere i EU. Kommissionen er tilstræbt en uafhængighed af nationalstaternes interesser og har altså en afgørende rolle som neutral vogter af EU's interesser, hvorimod Ministerrådets medlemmer repræsenterer deres eget lands særlige interesser. (Skovgaard, 1998, p. 26)

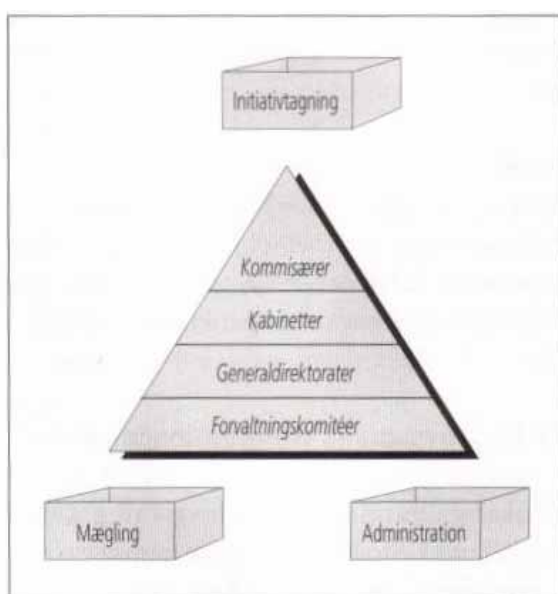
Kommissionen besidder initiativ retten, dvs. at det er kommissionen, der skal gennemarbejde og fremføre lovforslag. Ved udarbejdelsen af nye lovforslag, fremlægges disse for Parlamentet og Ministerrådet. Kommissionen sørger for at de beslutninger, der træffes bliver gennemført korrekt og skal derudover føre tilsyn med, hvordan ressourcemidlerne i EU anvendes. (EU-oplysningen; <http://www.eu-oplysningen.dk/fakta/institutioner/kommissionen>, 2004.12.01)

Kommissionen består af 25 medlemmer med en fra repræsentant fra hvert medlemsland, hvor hver kommissær har et politisk hovedområde, som de har ansvar for. (www.europa.kommisionen.dk/eu-politik, 2004.12.01) Når udnævnelsen af kommissærerne finder sted, indstiller hvert medlemsland sine kandidater. Sættelsen af kandidater sker efter fælles aftale mellem regeringerne. Når kommissærerne er valgt, er de i deres mandatperiode formelt uafhængige af alt andet end EU traktaterne. Kommissionsformanden og de øvrige kandidater, skal først godkendes som kollegium ved en afstemning i Parlamentet før, de kan varetage Kommissionens opgaver og funktioner. (Samfunds lex, 2000, p. 174).

En udnævnt kommissær sammensætter i første omgang sit personlige kabinet bestående af en kabinetschef og fire medarbejdere. Alle spørgsmål behandles i kabinettet, uanset hvilket sagsområde kommissæren er ansvarlig for. Det er i kabinettet, at interesseorganisationer fra kommissærens hjemland henvender sig for, at vinde gehør for deres synspunkter. (Dosenrode & Svane Hansen, 2001, p. 26) Hver kommissær er leder for et eller to generaldirektorater. Kommissærernes ansvar er kollektivt og beslutningerne træffes af den samlede Kommission ved flertalsafgørelser. Den enkelte kommissær har derfor også ansvaret for alle de andre fagområder. Dette giver dermed kommissæren ret til at blande sig i kollegaernes anliggender. (Skovgaard, 1998, p.28)

Kommissionens formand har bl.a. med Amsterdam og Nice traktaten i hhv. i 1998 og 2000 fået en styrket rolle. Formanden for Kommissionen har nemlig et generalsekretariatet under sig. Dette sekretariat har en generalsekretær, der sammen med formanden har en afgørende betydning for beslutningsprocessen, idet de styrer denne proces vha. tidsfrister, arbejdsprogrammer, dagsordener mm. Det er således generalsekretæren der samler alle trådene, og hans stilling kan sammenlignes med en kommissærs. Der eksisterer ca. 20 generaldirektorater under Kommissionen, som bl.a. består af generaldirektører, direktører, kontorchefer, ekspeditionssekretærer og fuldmægtige. Det er især i disse grupper, at der træffes vigtige beslutninger. (Folketingets EU-oplysning, 2004, p.14) Kommissionens hierarkiske opbygning er illustreret i figur 1.

Figur 1: Kommissionens opbygning (Dosenrode & Svane Hansen, 2001, p. 56)



Sammenfattende er Kommissionens hovedfunktioner følgende:

1. Initiativtagning: Kommissionen har formelt eneret på at tage initiativ til fællesskabsbeslutninger mht. at komme med lovforslag.
2. Administration: Kommissionen varetager tekniske opgaver f.eks. forberedelse af beslutninger, dataindsamling mm. samt, at vedtagelse af en række administrative beslutninger som følge af fællesskabslovgivningen.
3. Mægling: Beslutninger træffes formelt af Ministerrådet og til dels af Parlamentet. For at skabe enighed blandt Ministerrådets medlemmer samt mellem Ministerrådet og Parlamentet indbyrdes optræder Kommissionen som mægler. (Dosenrode & Svane Hansen, 2001, pp. 55-56).

Parlamentet

Parlamentets overordnede opgave er at udøve demokratisk kontrol over EU's institutioner. Parlamentet har ofte været genstand for meget kritik, idet indflydelsen på beslutninger har været begrænset, hvilke også er årsag til beskyldningerne om at EU lider af et demokratisk underskud. I 1980'erne kaldte den tidligere britiske premierminister Margaret Thatcher, Europa Parlamentet for et Mickey Mouse-parlament. Igennem årene har Parlamentet dog fået en styrket rolle ved at få øget indflydelse. Den hidtil største beføjelse Parlamentet har fået, var i forbindelse med Maastricht traktaten, da Parlamentet blev medlovgiver sammen med Ministerrådet på en række politik områder, hvor den fælles beslutningsprocedure blev anvendt. (Den fælles beslutningsprocedurer udredes og forklares under beslutningsprocessen.)

Parlamentet vælges direkte af folket i medlemslandene, og er dermed den eneste institution i EU, der er direkte folkevalgt (Dosenrode & Svane Hansen, 2001, p. 64). Parlamentet består af 732 folkevalgte medlemmer fra alle medlemslande. Medlemmerne af EU- parlamentet vælges hvert femte år og dens hovedopgaver er:

1. at behandle og vedtage EU- lovgivning.
2. at godkende EU's budget.
3. at øve demokratisk kontrol med de andre EU institutioner, f.eks. ved at nedsætte undersøgelsesudvalg.
4. at godkende vigtige internationale aftaler, som f.eks. når EU optager nye medlemslande eller indgår handels- og associeringsaftaler med andre lande.

I Parlamentet samles parlamentarikerne ikke efter lande, men efter politisk overbevisning. Europa-Parlamentet er opbygget som et "rigtigt" parlament med partier, diskussioner og afstemninger, men har ikke den samme magt og indflydelse som et nationalt parlament.

Overordnet set mangler Parlamentet stadig, at få tildelt nogle kompetencer for at kunne fungere som et "rigtigt" Parlament. Parlamentet optræder ofte som et rådgivende og kontrollerende organ, mens Ministerrådet træffer beslutninger. Parlamentet træffer ingen selvstændige beslutninger bortset fra nogle få vigtige undtagelser, bl.a. skal Parlamentet vedtage EU's budget efter forslag fremlagt af Ministerrådet. Man kan sige at Parlamentet er gået fra at fungere som et *høringsorgan*, til et samarbejdsorgan, og er nu blevet *medlovgiver* på visse områder. Som vi skal se på senere er disse områder dog stadig begrænset. (Lunde & Skovgaard, 1998, p. 31).

Ministerrådet (Rådet for Den Europæiske Union)

Rådet for Den Europæiske Union, også kaldet Ministerrådet, eller blot Rådet, er den oprindelige centrale lovgivende institution i EU og udgør det højeste beslutningsniveau i EU. (Folketingets EU oplysning, 2004, p.62) Ministerrådet består af en minister fra hvert medlemsland, der derfor er politisk ansvarlige overfor deres nationale parlamenter. Det var oprindeligt udenrigsministrene der mødtes i Ministerrådet, men i takt med udviklingen og udvidelserne i EU, skete der en specialisering der gjorde, at Ministerrådet blev sammensat af fagministre med ansvar for de politik områder, der var til diskussion. Hvilke ministre der deltager til møderne afhænger altså af det sagsområde, der skal behandles. Dette medførte mange forskellige formationer af rådet, hvilket gav problemer for sammenhængen i Ministerrådets arbejde. Derfor blev der i juni 2002 bestemt, at antallet af rådsformationer skulle reduceres kraftigt fra tidligere at være 16 til kun 9 rådsformationer. De tre vigtigste rådsformationer er, *almindelig anliggender og eksterne relationer, økonomi og finans samt Landbrug og fiskeri*. De ovennævnte råd mødes en gang om måneden, mens øvrige råd mødes ca. 7-8 gange om året. (Folketingets EU-oplysning, 2004, p.67)

Mødet mellem fagministre kaldes "tekniske" Råd, mens mødet mellem udenrigsministrene kaldes det "almindelige Råd", her behandles alle sager og arbejdet koordineres.

Ministerrådet arbejde bliver styret et formandskab, som hvert halve år går på skift mellem medlemslandene. Beslutningerne i Rådet træffes enten ved enstemmighed, flertal eller med kvalificeret flertal. (Lunde & Skovgaard, 1998, pp. 23-24) Selvom om Ministerrådet har den

formelle kompetence til at tage beslutninger, administreres mange af beslutningerne i mindre vigtige sager reelt på ambassadørniveau i COREPER (Komiteen af permanente repræsentanter) eller i arbejdsgrupper sammensat af embedsmænd (Samfunds lex, 2000, p. 172). COREPER er betegnelsen for to arbejdsgrupper/komitéeer, der forbereder Ministerrådets møder. Den består af medlemslandenes faste repræsentanter og deres stedfortrædere. COREPER er endvidere delt op i to, hhv. COREPER 1, som består af EU ambassadørernes stedfortrædere og COREPER 2, som består af EU ambassadørerne. (Skovgaard, 1998,p.23-24)

COREPER består af 25 embedsmænd, én fra hvert land, samt en repræsentant fra Kommissionen. Når COREPER forbereder møderne til Ministerrådet, foregår det i en række mindre arbejdsgrupper, hvor de udarbejder rådsmødets dagsorden. Et rådsmøde bliver på den måde meget nøje forberedt og tilrettelagt i detaljeret form. På den måde kan der spares tid og ressourcer. I nogle tilfælde afgør COREPER sager, og som derfor blot skal vedtages rutinemæssigt på Rådsmødet, uden diskussionen. COREPER opdeler nemlig dagsordnen i A og B punkter, hvor A punkter er dem, der er enighed om, hvilket betyder at man ikke tager op til debat. Hvorimod B punkter er dem, der er uenighed om og derfor skal afgøres i Ministerrådet. (Skovgaard & Lund, 1998, p. 32)

Arbejdsgrupperne under COREPER

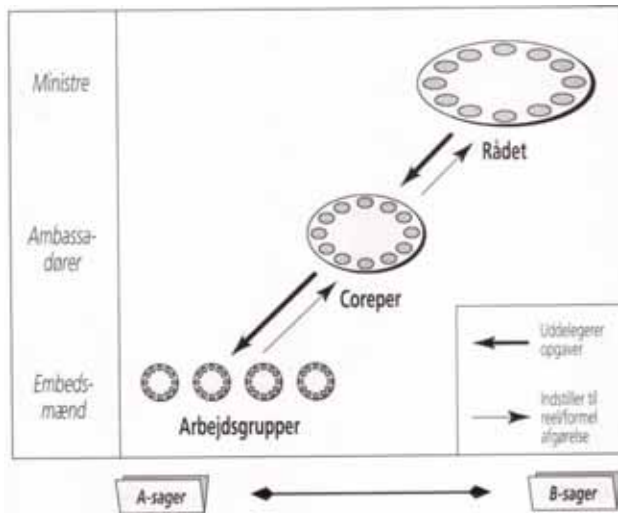
Der er oprettet ca. 300 faste arbejdsgrupper under COREPER, der dækker EU's samarbejdsområder. Derudover kan COREPER nedsætte ad hoc arbejdsgrupper til helt konkrete sager, hvis COREPER ikke finder de andre arbejdsgrupper egnede til at behandle sagen. Arbejdsgrupperne består af repræsentanter fra medlemslandenes regeringer, dvs. embedsmænd fra centraladministrationen i medlemslandene. (Folketingets EU oplysning, 2004, p.72)

Når Kommissionen fremsætter et forslag til en retsakt, som skal vedtages af Ministerrådet, sendes forslaget til Ministerrådets sekretariat, der sender det videre til COREPER. Det er som regel i COREPER, at man træffer beslutningen om hvilken arbejdsgruppe, der skal forberede forslagets behandling i Ministerrådet. Arbejdsgruppens opgave er, at arbejde sig frem til et forslag, der ville kunne opnå enighed om i Ministerrådet. (Folketingets EU oplysning, 2004,p.72)

Først foretages en teknisk gennemgang af forslagene, derefter udarbejdes der ændringsforslag til det oprindelige forslag for at nå frem til et forslag, som kan godkendes af Ministerrådet. I drøftelserne

om forslaget i arbejdsgrupperne opnås der et overblik over forhandlingssituationen, som arbejdsgruppen så laver en rapport om. Når arbejdsgrupperne er færdige med sagen eller sagen ikke kan løses på dette niveau, går sagen videre til COREPER. Denne arbejdsproces er illustreret i figur 2. (Folketingets EU oplysning, 2004, p.72)

Figur 2: Beslutningsniveauerne i Rådet (Dosenrode & Svane Hansen, 2001, p. 60)



De uformelle Rådsmøder

Der bliver foruden de almindelige rådsmøder afholdt uformelle rådsmøder uden en officiel dagsorden. Møderne afvikles i det land der har formandskabet. Formålet med dette er bl.a., at give medlemslandenes ministre lejlighed til at lære hinanden bedre at kende samt mulighed for at drøfte sagerne under uformelle forhold.

Trilogmøder

Trilogmøder er uformelle trepartsdrøftelser, der foregår mellem repræsentanter fra de tre institutioner Ministerrådet, Kommissionen og Parlamentet for at nå til enighed om en sag. Der eksisterer ingen nedskrevne regler for forløbet af disse møder, og det er heller ikke nævnt i EU traktaterne. Det første trilogmøde blev afholdt i 1994, og i de sidste år er brugen af trilogmøder eksploderet. Der skal i den forbindelse skelnes mellem klassiske og efterhånden veletablerede trilogier, der er tilknyttet til forligsudvalgsmøderne og de øvrige trilogier, der afholdes under Parlamentets og Ministerrådets 1. og 2. behandlinger. Det første nævnte er løbende blevet indarbejdet og blevet en accepteret del af den fælles beslutningsprocedure, idet den følger klare, men uskrevne retningslinier. (Folketinget, 2002, p. 92)

Kvalificeret flertal

Kvalificeret flertal er den afgørelse, der anvendt mest i Ministerrådet. I Kvalificeret flertal, tages der udgangspunkt i at Rådets medlemmer er tildelt et forskelligt antal stemmer, de såkaldte stemmevægte. De 25 ministre råder over 321 stemmevægte, hvoraf Danmark råder over syv. Kravet er, at det ikke er nok, hvis over halvdelen er enige om et forslag, idet der ved kvalificeret flertal minimum skal være 232 stemmer for et forslag kan vedtages. Endvidere skal et flertal af medlemslandene også stemme for forslaget og i nogle tilfælde skal 2/3 af medlemslandene stemme for forslaget. I Nice Traktaten indførtes, at udover de nævnte betingelser, kræves der et kvalificeret flertal af stemmevægte på mindst 62 % af EU's samlede befolkning. Dette er kravet om tredobbelt kvalificeret flertal. (Folketingets EU Oplysning, 2004, p.73).

Den Europæiske Råd:

Denne institution er EU's øverste politiske autoritet og hører under Ministerrådet. Den er sammensat af stats- og regeringscheferne fra de 25 lande samt Kommissionens formand. Det europæiske Råd blev dannet i 1975, men blev først nævnt i den Europæiske Fællesakt i 1987, og fik præciseret sine funktioner i 1993 ved Maastricht traktaten og i 1998 ved Amsterdam traktaten. Dens opgave er, at fastlægge overordnede retningslinier for Unionen og dens politikker, samt at tilføre disse fremdrift. Det vil sige, at Det Europæiske Råd er EU samarbejdets motor. (Folketinget, 2002, p. 52) De overordnede retningslinier som Det Europæiske Råd kommer frem til, fremgår af *konklusionerne* fra møderne. Konklusioner er en politisk aftale og har ikke retslig status, men de vil ofte være grundlag for Ministerrådets, Parlamentets og Kommissionens gennemførelse af politikkerne i praksis. (Folketinget, 2002, pp.51-53)

Beslutningsprocessen

Det grundlæggende princip i EU's beslutningsproces er, at et forslag fremsættes af Kommissionen (initiativtageren) hvorefter Parlamentet (rådgivende/medlovgivende) høres om forslaget og til sidst tager Ministerrådet (lovgivende) stilling til, om loven skal vedtages eller forkastes. (Skovgaard, 1998, pp. 33-34) I den såkaldte Fællesakt fra 1987 indførte man noget der hed samarbejdsprocedure, der gav Parlamentet øgede beføjelser. I 1990'erne begyndte man at tale om "fælles beslutningstagen" der i dag anvendes på områder såsom det indre marked, etableringsret, arbejdskraftens frie bevægelighed, uddannelse, kultur, folkesundhed, forbruger beskyttelse, forskning og teknologi.

De fire centrale beslutningsprocedurer i EU er:

1. **Høringsproceduren (1958):** Parlamentet skal høres og have mulighed for at udtale sig om Kommissionens forslag, inden Ministerrådet træffer afgørelse herom.
2. **Samarbejdsproceduren (1987):** Denne procedure gav Parlamentet nye muligheder for indflydelse, men den anvendes stort set ikke i dag, idet den er blevet erstattet af den fællesbeslutnings procedurer
3. **Den fælles beslutningsprocedure (1993):** Denne indebærer at EU's lovgivning er blevet et fælles anliggende mellem Parlamentet og Ministerrådet.
4. **Proceduren for samstemmende udtalelse (1987):** Princippet i denne procedure er, at Ministerrådet og Parlamentet skal være enige om det, der skal vedtages, ellers kan Ministerrådet ikke vedtage retsakten. (Folketingets EU-oplysning, 2004, pp.114-115)

I figur 3 er anvendelsen af de forskellige beslutningsprocedurer illustreret.

Figur 3: Anvendte beslutningsprocedure i EU i 2001(Folketinget, 2002, p. 66)

<i>Procedure/deltagelse</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2000 i %</i>	<i>2001 i %</i>
Fælles beslutningsprocedure	52	65	11,9	16,1
Samarbejdsprocedure	0	0	0,0	0,0
Høringsprocedure	68	110	15,6	27,3
Samstemmende udtalelse	9	10	2,1	2,5
Ingen høring eller hjemmel i retsakt	307	218	70,4	54,1
Rådsafgørelser i alt	436	403	100,0	100,0

Kilde: Celex-databasen pr. 23/6 2002. 2001 omfatter derfor kun retsakter offentliggjort inden denne dato. Optællingen er gennemført af Folketingets EU-Oplysning og omfatter kun bindende retsakter som direktiver, forordninger, afgørelser og beslutninger.

Høringsproceduren

Denne beslutningsprocedure blev introduceret i 1958 med vedtagelsen af Rom-traktaten. Høringsproceduren er en af de to mest anvendte beslutningsprocedurer i EU. Dette kan ses ved, at ca. en fjerdedel af lovgivningen i 2001 i EU blev vedtaget efter denne procedure. Høringsproceduren er ikke indskrevet i de forskellige traktater, men er i stedet blevet beskrevet i de konkrete bestemmelser for beslutningsprocedure, der er det juridiske grundlag for at udstede regler. (Folketinget, 2002, p.117)

Høringsprocedure fungerer på følgende måde:

1. Kommissionen fremsætter et forslag, der sendes til Ministerrådet. Ministerrådet kan anmode Parlamentet om udtalelser vedr. f.eks. forslaget relevans og betydning for EU.

2. Parlamentet afgiver sin udtalelse med et flertal af de tilstedeværende medlemmer, der er ingen tidsfrist på dette. Parlamentet vil ofte komme med en række ændringsforslag til Kommissionens forslag.
3. Derefter kan Kommissionen beslutte om de vil fremsætte et ændret forslag på baggrund af Parlamentets ændringer.
4. Til sidst vedtager Ministerrådet retsakten med kvalificeret flertal eller enstemmighed afhængigt af hvilket arbejdsområde, det handler om. Ministerrådet kan kun ændre Kommissionens forslag med enstemmighed. (Folketingets EU oplysning, 2004, p. 117)

Høringsproceduren bliver specielt anvendt indenfor 35-40 samarbejdsområder, det gælder f.eks. områder vedr. EU's landbrugspolitik og toldunion. Høringsprocedurens betydning har i de senere år været aftagende. Efter Samarbejdsproceduren blev indført i 1987, og senere den fælles beslutningsprocedure er mange af områder, som førhen blev besluttet ved høringsproceduren blevet overtaget af disse. (Folketinget, 2002, p. 71)

Den fælles beslutningsprocedure

Fælles beslutningsproceduren er temmelig indviklet og den adskiller sig fra samarbejdsproceduren på to punkter fra samarbejdsproceduren. For det første giver den giver parlamentet en reel vetoet og for det andet giver den mulighed for at der kan oprettes et forligsudvalg mellem Parlamentet og Ministerrådet i tilfælde af uenighed. (Lunde & Skovgaard, 1998, pp. 32-34) Den fælles beslutningsprocedure har styrket Parlamentets rolle væsentligt, idet den ligestiller Parlamentet med Ministerrådet i den forstand, at begge organer skal godkende et forslag, før det kan blive en realitet. Desuden giver den fælles beslutningstagen mulighed for, Parlamentet kan mødes i direkte forhandlinger med Ministerrådet i et forligsudvalg hvis de er uenige om en sag. (Folketingets EU oplysning, 2004, p.118)

Den fælles beslutningsprocedure anvendes på ca. 45 samarbejdsområder, men områder som landbrug, fiskeri, handelspolitik samt indirekte skatter og afgifter er ikke underlagt den fælles beslutningstagen, men vedtages efter høringsproceduren. Den fælles beslutningsprocedure er delt op i tre faser, idet et forslag kan gennemgå op til tre behandlinger:

1. *Førstebehandling*: Her er der ingen tidsfrist. Her skal Parlamentet enten først godkende forslaget fra Kommissionen eller komme med ændringsforslag. Rådet kan derefter vedtage forslaget hvis det er godkendt af parlamentet eller Rådet er enige med alle ændringsforslag. Rådet kan også vedtage en ændret tekst kaldet en Fælles Holdning.
2. *Andenbehandling*: Her er der en tidsfrist på 3 måneder. I denne fase er der tre muligheder. A) Retsakten anses for vedtaget, hvis Parlamentet godkender Rådets fælles holdning med et simpelt flertal. B) Parlamentet kan forkaste den fælles holdning, med absolut flertal. C) Parlamentet kan vedtage ændringsforslag til den fælles holdning, med et absolut flertal, der skal være på mindst 376 ud af Parlamentets 732 medlemmer. Kommissionen skal udtale sig om Parlamentets ændringsforslag. Rådet kan herefter, på en tidsfrist på tre måneder, vedtage forslaget med kvalificeret flertal, hvis alle Parlamentets ændringsforslag kan accepteres. Har Kommissionen afgivet negativ udtagelse til Parlamentets ændringsforslag, kræves en enstemmighed i Rådet.
3. *Tredjebehandling*: Her inddrages et forligsudvalg, der har til opgave at udarbejde en kompromistekst, der både støttes af Ministerrådet og Parlamentet. Denne kompromistekst tages derefter op til en tredjebehandling i Ministerrådet og i Parlamentet. Lykkes det at nå til enighed mellem Ministerrådet og Parlamentet, har de en tidsfrist på 6 uger til at nå til vedtage lovforslaget. Ministerrådet træffer som hovedregel beslutningen med kvalificeret flertal, mens Parlamentet skal godkende forslaget med et flertal af de afgivne stemmer. Bliver forslaget ikke godkendt mellem Ministerrådet og Parlamentet inden de seks uger, forkastes forslaget automatisk. (Folketingets EU oplysning, 2004, p. 119)

Nærhedsprincippet (Subsidiaritetsprincippet)

Nærhedsprincippet går ud på, at de politiske beslutninger i EU skal træffes på lavest mulige administrative og politiske niveau og så tæt på borgerne som muligt. Kommissionen skal altid, inden den fremsætter et forslag til lovgivning, undersøge om forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og begrunde dette. Nærhedsprincippet indeholder overordnet, at følgende to betingelser skal være opfyldt, for at EU kan lovgive på de områder, hvor både EU og medlemslandene kan lovgive:

1. Formålet med et forslag må ikke i tilstrækkelig grad kunne opfyldes ved, at medlemslandene selv lovgiver det.
2. Formålet med et forslag skal bedre kunne opnås ved, at det bliver lovgivet på EU plan frem for nationalt plan.

Dette princip hænger tæt sammen med proportionalitetsprincippet, der indebærer, at EU's foranstaltninger ikke bør gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde traktatens målsætninger. (Folketinget, 2002, pp. 34-35)

Kapitel 4: Traktat om en forfatning for Europa

EU-konventet

Ved Nice-topmødet år 2000 besluttede de europæiske stats- og regeringsledere, at indlede nogle grundige overvejelser omkring mulighederne for at gøre de europæiske institutioner mere åbne og demokratiske. Dette udmundede i Laeken-erklæringen, december 2000, hvor der blev nedsat et konvent, der skulle beskæftige sig med disse problemstillinger. Laeken-erklæringen var konventets mandat og nedfældede rammerne for konventets arbejde. (Antonsen & Norsk, 2003, p. 10)

På topmødet nåede man frem til en politisk enighed om at ændre det eksisterende traktatgrundlag i form af Nice-traktaten. Der blev vedtaget en erklæring om Unionens fremtid, hvor udvidelsen af EU indebærer institutionelle ændringer. Det fremgår af erklæringen, at der er behov for at lancere en bredere og mere dybdegående debat om EU's fremtid. Udgangspunktet for debatten var at alle dele af samfundet inddrages. Det vil sige repræsentanter for de nationale parlamenter, politiske og økonomiske eksperter, repræsentanter for folkelige organisationer og de enkelte borgere. Endvidere skulle konventet koncentrere sig om spørgsmål vedrørende udfordringer i en globaliserede verden, fordeling og definition af kompetencerne i EU, samt demokrati og åbenhed. I erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid, der findes i bilag til Nice-traktaten, understreges behovet for at undersøge demokratiet i den europæiske konstruktion:

"Det første spørgsmål er hvordan vi kan øge de nuværende institutioners demokratiske legitimitet og gøre dem mere åbne, og det gælder alle tre institutioner." (EU-baggrund, 2001, p. 7)

Konventets arbejde resulterede i et "udkast til traktat om indførelse af en forfatning for Europa", der udkom i juli 2003. (EU-konvent, 2003, p. 1). Det, at overlade denne arbejdsopgave til et konvent, var en metode, der var radikal forskellig fra hvordan, man tidligere har grebet opgaver an. De fire foregående regeringskonferencer blev forberedt af grupper af regeringsrepræsentanter, et fra hvert land, plus en repræsentant fra EU-kommissionen. Deres møder var lukkede og refererede kun til deres regeringer. Deres opgave var at bringe forberedelsen af regeringskonferencen frem til at punkt hvor, der kun var et begrænset antal uløste problemer tilbage. (Antonsen & Norsk, 2003, p. 10)

Konventet bestod af 105 personer, der var sammensat af 28 repræsentanter for de 15 medlemslande og 13 af de daværende ansøgningslandes regeringschefer, samt to repræsentanter fra de 28 nationale

parlamentet, 16 europarlamentarikere og to medlemmer af Kommissionen. I spidsen for konventet var Giscard d'Estaing (forhenværende præsident i Frankrig) og to vice-præsidenter. (EU-baggrund, 2001, p. 2) Endvidere var konventets møder, i forhold til tidligere, åbne. Arbejdsrapporter og forslag var offentligt tilgængelige. Den eneste undtagelse var præsidentens møder, der var lukkede.

Konventet var derfor et mere åbent og gennemsigtigt organ. Arbejdsmetode var det et eksperiment, der forudsatte at det store antal af medlemmerne var indstillet på at arbejde med en konsensusmodel. Her blev holdningerne hos det meget store flertal gradvist blev nærmet hinanden, for til sidst, at kunne præsenteres som et fælles dokument, i form af udkastet til forfatningstraktaten. (Antonsen & Norsk (red.), 2003, p. 10)

Forfatningstraktaten

Traktaten om en forfatning for EU afklarer EU's mål om opbygning i et grunddokument. Tre hovedtemaer gør sig her gældende, EU's fælles værdier, forholdet mellem EU og medlemslandene og EU demokratiske forankring. Endvidere er et hovedformål med forfatningstraktaten at sikre beslutningsdygtigheden og handlekraften i et EU med 25 eller flere medlemslande. Derfor gennemføres der en række ændringer, der ifølge konventet er styrkelser af EU's institutioner og beslutningsprocedurer. (Udenrigsministeriet, 2004, p. 9)

Indholdet af forfatningstraktaten er delt op i fire dele:

1. **Første del** handler om mål og rammer for EU's arbejde, samt hvilke institutionelle ændringer traktaten medfører. Det er derfor de institutionelle rammer, hvorpå EU vil føre sin politik.
2. **Anden del** er charteret om grundlæggende rettigheder, der samler og tydeliggør de europæiske borgers rettigheder. Det har hidtil været politisk og ikke juridisk bindende rettigheder.
3. **Den tredje del** omhandler EU's politikker. Det er her, de enkelte politik områder præciseres.
4. **Den sidste del** er nogle afsluttende bestemmelser, bl.a. om hvordan forfatningstraktaten kan revideres, vedtages og træde i kraft. (EU-konvent, 2003, p. 3)

I det følgende tages der overvejende udgangspunkt i del 1, som er den egentlige forfatningsdel. Dette gøres med henblik på, at klarlægge rammerne for kompetencefordelingen samt EU's institutioners funktion, og giver dermed anledning til at analysere det demokratiske aspekt.

Del I

Forfatningens første del indeholder indledningsvist en beskrivelse i generelle vendinger af EU's værdier og mål, af rettigheder og friheder for borgerne, som EU skal respektere, når EU udøver sine kompetencer. Derefter er der en principiel beskrivelse af EU's forskellige kompetencer og beføjelser. Endvidere kommer artiklerne for EU's institutioner, deres sammenhæng, deres opgaver og funktionsmåde. Herefter er der en beskrivelse af, hvordan EU rent juridisk udøver beføjelserne og herunder et forslag til en forenkling af det antal beslutningsformer, som EU kan anvende. Til sidst i første del findes bestemmelserne for EU demokratiske liv. Hertil kommer principperne om det repræsentative demokrati, som skal gælde i EU samarbejde og om åbenhed i institutionernes samarbejde.

EU's kompetencer

De grundlæggende principper for, hvad EU kan og må, dvs. kompetencefordelingen opdeles i tre typer:

1. Enekompetencer: På disse områder er det EU alene, der kan lovgive og vedtage retsakter. Det gælder f.eks. den fælles handels politik og toldunionen. Medlemsstaterne kan ikke lovgive på disse områder, medmindre EU giver lov til det.
2. Delt kompetence: Her kan både EU og medlemslande lovgive. Dog følges princippet at EU-lovgivningen har forrang for national lovgivning. Delt kompetence er den generelle kompetence i EU. Eksempler er områder som det indre marked, transport og miljø.
3. Understøttende handling: EU har mulighed for at komme med understøttende, koordinerede eller supplerende tiltag hos medlemslandene. Dette gælder inden for områder som f.eks. industri, kultur og civil beskyttelse. (EU-konvent, 2003, p. 4 og Traktat om forfatning for Europa, 2004, p. 14)

Kompetencerne skal udøves i respekt for nærheds og proportionalitetsprincippet. Nærhedsprincippet betyder, at problemer skal løses så lokalt som muligt, dvs. at EU kun skal tage sig af opgaver, som ikke bedre lader sig løse nationalt, regionalt og lokalt. Det er de nationale parlamenter der sikre at dette princip bliver overholdt.

Proportionalitetsprincippet er et juridisk udtryk, som her betyder at indholdet og formen af EU's handlinger ikke må gå videre end nødvendigt for at nå forfatningens mål. (EU-konventet, 2003, p. 6 og Traktat om forfatning for Europa, 2004, p. 11)

Institutionerne

Forfatningstraktaten fastholder EU's grundlæggende institutionelle opbygning som den ser ud i dag, men ændre nogle af forholdene for at opnå større effektivitet og demokrati.

EU-udenrigsminister

Ifølge konventet skal EU fremover have en udenrigsminister, som kommer til at slå to nuværende funktioner sammen. Det drejer sig om Kommissionens udenrigskommissær og EU's særlige udenrigs koordinator. Formålet er blandt andet, at sikre en bedre koordination mellem diplomati og udviklingsbistand fra EU til lande uden for EU. (EU-konventet, 2003, p. 6) EU-udenrigsministeren kan kun afskediges af Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal

Kommissionen

Kommissionens rolle er fortsat, at fremme EU's almene interesser. Kommissionens centrale beføjelse er som i dag initiativretten i lovgivningsprocessen. Endvidere er Kommissionen som hidtil ansvarlig overfor Parlamentet, som kan vedtage et mistillidsvotum.

Derudover skal den første Kommission efter optagelsen af det 27. medlemsland i 2014 have færre medlemmer end medlemslande. Antallet af kommissærer i Kommissionen skal reduceres til 15, og kommissionen skal dermed bestå af en formand, EU-udenrigsminister, samt 13 såkaldte europakommissærer. Derudover skal der udpeges en *junior kommissær* fra hvert af de medlemslande, der ikke har en europakommissær. Junior kommissæren har ikke nogen stemmeret. Det betyder at hvert enkelt land ikke kan forvente at have en kommissær med stemmeret hele tiden. De 13 europakommissærer går på skift mellem alle landene uanset størrelse. (EU-konventet, 2003, p. 9)

I bestemmelserne om den centrale post som kommissærformanden foretages der enkelte ændringer. Der foreslås bl.a. at Det Europæiske råd skal foreslå en kandidat under hensyntagen til Europa Parlamentets sammensætning og efter passende høringer. Kandidaten skal vælges af Europa Parlamentet. (Udenrigsministeriet, 2004, p. 110)

Ministerrådet

Ministerrådet vil blive omorganiseret. Der findes i dag ni forskellige råds sammensætninger (f.eks. Rådet for landbrug, Rådet for miljø osv.). de skal ændres således at der kun kommer to faste rådssammensætninger, nemlig:

1. Det Generelle og Lovgivende Råd: Skal forberede møder i det Europæiske Råd og behandle og vedtage EU-love
2. Udenrigsrådet: Skal udforme EU's udenrigspolitik på grundlag af retningslinier fra det Europæiske råd.

De nationale regeringer stiller så en minister til rådighed, i forhold til Ministerrådets dagsorden. Er det f.eks. miljø, er det miljøministeren der skal stå til rådighed. På samme vis som i dag, kan det Europæiske råd oprette specialiserede råd.

Forfatningen ændrer også på den nuværende formandsmodel, hvor alle medlemslande på skift varetager formandskabet i Ministerrådet i et halvt år. Fremover skal formandskabet for det Generelle og Lovgivende Råd, varetages for mindst et år af gangen ad medlemslandene på skift, for at sikre en højere grad for kontinuitet. Udenrigsrådet vil have den nye EU-udenrigsminister som fast formand. (EU-konventet, 2003, p. 7)

Øget brug af kvalificeret flertal

Med forfatningstraktaten bliver kvalificeret flertal hovedreglen, når Rådet skal træffe afgørelse. Det er kun hvor det udtrykkeligt anføres, at Rådet træffer afgørelse på anden måde. Rådet træffer således afgørelse med kvalificeret flertal på mere end 20 områder, hvor der i dag gælder enstemmighed. I tillæg hertil træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal på mere end 30 områder. I visse tilfælde ledsages overgangen til kvalificeret flertal i Rådet af en såkaldt nødbremse, der gør det muligt for et medlemsland at henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvorved forslagens behandling i Rådet suspenderes.

EU er ofte blevet beskyldt for at være for uigennemskueligt og svært at forstå. Denne kritik knytter sig ofte til stemmereglerne i Ministerrådet. Konventet prøver at imødekomme denne kritik ved at forenkle stemmereglerne. Det nuværende system med forskellige stemmevægte til medlemmerne af Rådet erstattes i 2009 af et såkaldt dobbelt flertal. (EU-konventet, 2003, p. 8) Dette betyder, at

betingelsen for kvalificeret flertal stiller krav til både antallet af medlemslande og til hvor stor en del af EU's befolkning landene repræsenterer.

Det dobbelte flertal indebærer, at mindst 55 % Rådets medlemmer skal stemme for forslaget. Dette skal omfatte mindst 15 % af EU's medlemsstater. Derudover skal mindst 65 % af EU's befolkning være repræsenteret i den gruppe af lande, der stemmer for et forslag. Et blokerende mindretal skal udgøres af mindst fire medlemslande. Er der ikke et sådan mindre tal anses det kvalificerede flertal for opnået. I den nuværende traktat stilles der større krav til kvalificeret flertal ved beslutninger, der ikke træffes på forslag af Kommissionen eller EU-udenrigsministeren. I de tilfælde udgør landetærsklen mindst 72 % af Rådets medlemmer, mens befolkningstærsklen fastholdes på 65 %.

Parlamentet

Ifølge konventet er den store vinder i udkastet til traktaten, Parlamentet. Det er ligesom i mange tidligere traktatændringer, Europaparlamentet, der får tildelt mere lovgivningsmagt.

I traktaten sidestilles Parlamentet med Ministerrådet, som lovgiver i EU, på politik områder, som træffes med den fælles beslutningsprocedurer. I praksis betyder det, at flere politiske områder overgår til fælles beslutningstagen. Den nye fælles beslutningstagen skal fremover kaldes *den almindelige lovgivningsprocedure*. Parlamentet vil fortsat have en politisk kontrolfunktion overfor Kommissionen, samtidig med at den spiller en større rolle i forbindelse med vedtagelse af EU's budget. (EU-konventet, 2003, p. 9)

Forfatningstraktaten fastsætter minimums og maksimums antallet af parlamentarikere. Der må maksimalt være 750 medlemmer, hvoraf der max må være 96 medlemmer fra et medlemsland. Hvorimod der minimum må være seks medlemmer fra et land af hensyn til de mindste lande i EU. Fordelingen af plader i Parlamentet skal ske på grundlag af princippet om degressiv proportionalitet. Beslutningen om sammensætningen af Parlamentet vedtages af Det Europæiske Råd ved enstemmighed på forslag fra Parlamentet og med dets godkendelse. (Udenrigsministeriet, 2004, p. 106)

Beslutningsprocedure

Den almindelige lovgivningsprocedure erstattes med den fælles beslutningsprocedurer, hvor Parlamentet og Ministerrådet sidestilles. Den almindelige lovgivningsprocedure vil blive anvendt på 40 nye områder. Høringsprocedurerne gælder stadig, hvor Rådet er alene om at vedtage beslutninger. Parlamentet vil blive inddraget på anden måde, f.eks. ved at skulle godkende de pågældende retsakter. I ganske få tilfælde vedtager Parlamentet selv lovgivning efter godkendelse fra Rådet.

Forfatningstraktaten fastholder Kommissionens initiativret. På lovgivningsområdet kan beslutninger ikke træffes på forslag fra andre institutioner eller medlemslande, medmindre det udtrykkeligt fremgår af forfatningstraktaten. For andre vedtagelser end lovgivning fremgår det i hvert enkelt tilfælde, hvem der har ret til at fremlægge forslag. Det er i langt de fleste tilfælde Kommissionen med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som væsentligste undtagelse. Her har EU-udenrigsministeren og medlemslandene initiativret. Derudover kan Rådet og Parlamentet anmode Kommissionen om at fremlægge forslag på et bestemt område. Det er noget nyt, at borgerne kan komme med et initiativ med opbakning fra en million borgere til Kommissionen, som skal fremlægge dette forslag. Kommissionen kan altid selv ændre et forslag, den har fremsat, mens Rådet kun kan ændre Kommissionens forslag med enstemmighed. Det gælder navnlig inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor Rådet kan træffe afgørelse på eget initiativ.

De nye retsakter

I den nye forfatningstraktat afløses de gældende former for retsakter af seks typer af retsakter: De europæiske love, de europæiske rammelove, europæiske forordninger, europæiske afgørelser, henstillinger og udtagelser.

For at klargøre hvilke institutioner, der vedtager de forskellige afgørelser, sondres der mellem lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige retsakter. De lovgivningsmæssige retsakter (love og rammelove) vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure. De ikke-lovgivningsmæssige retsakter (forordninger og afgørelser), vil som udgangspunkt kun være vedtaget af en institution, oftest Rådet. De lovgivningsmæssige og de ikke-lovgivningsmæssige retsakter er begge af bindende karakter, mens henstillinger og udtagelser, svare til det samme som i dag og er altså ikke bindende karakter. (Folketingets EU oplysning, 2004, p. 110)

EU's søjle struktur

EU's nuværende traktater afhænger af, hvilke samarbejdsområder det handler om. Overordnet beskriver de nuværende traktater de tre typer af samarbejdsområder i EU ud fra tre søjler.

Søjle 1 omhandler det klassiske EU-samarbejde: det indre marked, fiskeri og landbrugspolitik mm., søjle 2 indeholder EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mens søjle 3 er politi og restarbejdet. Den største forskel mellem søjlerne er at samarbejdet i søjle 1 er overstatsligt. Dvs. at EU-medlemslandene på dette området har afgivet suveræniteten til EU. Til gengæld er søjle 2 og 3 mellemstatslige. Det betyder, at arbejdet er noget der forgår mellem staterne. I et mellemstatsligt samarbejde kan det generelt ikke vedtages noget, hvis et eller flere medlemsstater er imod forslaget. EU-konventet foreslår at søjlestrukturen ophæves. Det betyder ikke, at fremgangsmåden for lovgivningen vil være identisk inden for alle områder. Konventet foreslår visse særregler inden for de forskellige politikområder.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil, hvis konventets forslag vinder tilslutning, blive af mere forpligtende karakter og vil i fremtiden blive gennemført af EU-udenrigsministeren og medlemsstaterne. Endvidere foreslår konventet en gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik og dermed et fælles forsvar. Her forpligter medlemslandene sig til at stille civil og militær kapacitet til rådighed til EU for gennemfører EU's politik. Ligeledes forpligter medlemslandene sig til at forbedre deres militære kapacitet. (EU-konventet, 2003, p. 11)

Åbenhed og demokrati

EU's arbejde skal foregå så åbent som muligt *"For at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse arbejder unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer så åbent som muligt"* (Traktat om forfatning for Europa, 2004, Del I, afsnit VI, artikel I-50, p. 30)

Det betyder, at Ministerrådets møder også skal være åbne, når der forhandles og vedtages lovforslag. Dog skal møderne i Ministerrådets arbejdsgrupper, stadig foregå bag lukkede døre. Parlamentets samlinger vil fortsat være åbne for offentligheden. (EU-konventet, 2003, p. 1 og Traktat om forfatning for Europa, 2004, p. 30)

EU's institutioner beslutninger skal træffes så åbent og så tæt på borgerne, det er muligt.

"Institutionerne giver på passende måde borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentlig" (Traktat om forfatning for Europa, 2004, Del I, afsnit VI, artikel I-47 stk.1)

Nærhedsprincippet og de nationale parlamenter

Konventet mener, at de nationale parlamenter skal mere på banen i EU. Det er første gang, de nationale parlamenter bliver direkte involveret i EU's beslutningsproces. Dette skal i praksis ske ved, at der skal være bedre kontrol med, at EU's institutioner overholder nærhedsprincippet. Dette skal ske gennem en klage mekanisme, som gør det muligt for de nationale parlamenter, at give Kommissionen et "gult kort.", hvis nærhedsprincippet bliver krænket. Det gule kort betyder ikke, at Kommissionen er tvunget til at trække et lovforslag tilbage, men de skal overveje sit lovforslag igen. Et nationalt parlament kan ikke give et gult kort på egen hånd, dette kræver en enighed mellem mindst 1/3 af de nationale parlamenter. For at de nationale parlamenter kan varetage kontrollen med EU's institutioner, skal der ske en udvidelse af EU-institutionernes informationspligt overfor medlemslandene. Medlemslandenes parlamenter kan forhindre brugen af den såkaldte generelle passerelle-bestemmelse (overgangs-bestemmelser), hvor beslutningsproceduren i Rådet kan ændres fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Gør blot ét parlament indsigelse kan beslutningsproceduren ikke ændres. (Udenrigsministeriet, 2004, p. 13)

De nationale parlamenter har ikke ret til at klage direkte til EF-domstolen over en EU-lovgivning, som er i strid med nærhedsprincippet. Det kan regeringerne på vegne af de nationale parlamenter derimod.

Anden del

Det er tidligere nævnt, at anden del i nye forfatningstraktat handler om charteret de grundlæggende rettigheder. Disse blev udarbejdet af et konvent i 1999-2000 og undertegnet af det Europæiske Råd i Nice 2000. EU-konventet har ikke ændret på indholdet, men lavet nogle tekniske tilpasninger. Der er ikke decideret tale om nye rettigheder, men snarere en sammenfatning og tydeliggørelse af eksisterende rettigheder, som er fastsat forskellige steder, f.eks. Medlemslandenes forfatninger, den europæiske menneskerettigheds konvention, pagter og domme. De grundlæggende rettigheder bliver en del af forfatningstraktaten, idet charteret ikke længere er en politisk hensigtserklæring, men bliver juridisk bindende. (EU-konventet, 2003, p.13)

Tredje del

Denne del beskæftiger sig med EU's politikker, som også i høj grad er en sammenskrivning af de gældende traktater. Indholdet er en præcisering af EU's kompetencer på de enkelte politikområder, samt hvilke retsakter og beslutningsprocedurer EU kan bruge. De tre central punkter er:

1. Beslutninger træffes efter den såkaldte almindelige beslutningsprocedure, hvilket betyder at Ministerrådet og Parlamentet bliver ligebyrdige lovgivere. Dette hænger sammen med, at der er mange politiske områder, som stats- og regeringscheferne ikke er parat til at gøre Parlamentet medlovgiver på.
2. Brugen af kvalificeret flertal skal ske hyppigere end i dag. Konventet foreslår, at Ministerrådet omlægger deres procedure på 26 områder. Hertil kommer 12 nye områder hvor der indføres kvalificeret flertal. F.eks. på områder som humanitær bistand.
3. Den åbne koordinations metode, hvor Ministerrådet kan foretage foranstaltninger af samarbejdet mellem medlemsstaterne, er en ny arbejdsform. I udkastet til forfatningstraktaten bliver den åbne koordinationsmetode traktatfæstet på fire områder: social og arbejdsmarkedspolitik, forskning og teknologisk udvikling, folkesundhed og industri.

Fjerde del

Den sidste del omhandler de afsluttende bestemmelser, der i vidt omfang svare til de nuværende uafsluttede bestemmelser.

Ifølge konventet skal alle tidlige EU-traktater ophæves, dog skal den juridiske kontinuitet sikres. Det betyder at nuværende forpligtelser og rettigheder overføres til den nye traktat. Det fastslås at forfatningstraktaten skal indgås på ubestemt tid. Konvents metode skal dog anvendes i forbindelse med større ændringer i fremtiden. Konventet og mange andre mener, at processen har været en succes og derfor skal bruges igen.

Kapitel 5: Analyse

Indledning

I dette kapitel vil vi på baggrund af den deliberative demokratimodel, lave en kritisk analyse af EU's institutionelle opbygning, med udgangspunkt i forfatningstraktaten. Den fremgangsmåde der er anvendt i analysen, er baseret på vores videnskabsteori, hvilket betyder at der foretages en kritisk analyse af EU's magt forhold, konflikter og undertrykkelse. Dermed undersøger vi og analyserer om dele af EU's institutionelle og politiske fundament underminerer eller hæmmer den offentlige meningsdannelse muligheder for at få indflydelse på den politiske viljedannelse, repræsentativiteten, de procedurale normer og magtfordelingen. Vi forsøger at komme bag om strukturen og undersøge om underliggende forhold er styrende for de politiske processer, og dermed hæmmer udviklingen af et deliberativt demokrati.

Kommissionen

Der kan i forbindelse med Kommissionen sættes spørgsmålstegn ved en række elementer, såsom repræsentation, procedure og offentlig inddragelse, er med til at begrænser udviklingen af et deliberativt demokrati i EU.

Først og fremmest er det problematisk, at Kommissionen ikke er direkte valgt af befolkningen. Kommissærerne er udpeget af de nationale regeringer, dermed har befolkningen ikke valgt hvem der skal udarbejde lovforslag og føre europæisk politik på deres vegne. Kommissionen har en vigtig rolle, idet de skal varetage de europæiske interesser og besidder initiativretten, og netop derfor burde denne være repræsenteret af befolkningen. Kommissionens demokratiske legitimitet eksisterer hovedsageligt på baggrund af Parlamentets kontrol med denne.

Kommissionens monopol på at fremsætte lovforslag bliver med den nye forfatningstraktat ændret. Borgerne får mulighed for at komme med forslag til ændringer af EU's politikker, med det forbehold, at der må være mindst 1 mio. underskrifter. I forhold til den deliberative demokratiopfattelse er dette en mindre forbedring, idet offentligheden får større mulighed for at få indflydelse på Kommissionens beslutninger. På nuværende tidspunkt er Kommissionen ikke nødsaget til at tage de forskellige organisationers eller borgernes forslag til efterretning, hvorimod den nye forfatningstraktat gør det til et krav, at Kommissionen skal overveje og tage forslagene til efterretning.

I udarbejdelsen af lovforslag uddelegerer Kommissionen arbejdsopgaver til nedsatte arbejdsgrupper, bestående af et bredt udvalg af lobbyister og eksperter, der dermed får kompetence til at udforme lovforslag. Ideen med ekspertudvalgene og de øvrige komiteer er, at beslutningerne skal tages på baggrund af råd af eksperter og berørte parter. Her påpeges det at møderne foregår på baggrund af diskussion og argumentation, hvorved resultatet bliver rationelt funderet. (Haahr, 2001, p. 15). Det problematiske her er, at der ikke eksisterer klare repræsentative kriterier for udvælgelsen af medlemmerne af arbejdsgrupperne. Endvidere er der ikke klare retningslinier for, hvorledes møderne i disse arbejdsgrupper skal foregå. Der bliver eksempelvis i nogle tilfælde ikke taget referater af møder, og dermed er det ikke gennemskueligt for offentligheden, at se hvilke interesser, der bliver repræsenteret. (Dosenrode & Svane Hansen, 2001, p. 71 og kap. 2) Endvidere er det risikabelt, hvis diskussionerne og argumentationerne hovedsageligt sker på baggrund af ekspertviden uden føling for den offentlige deliberation.

Det skal understreges, at de mange arbejdsgrupper og kabinetter er et udtryk for, at kompetencen er fordelt internt i Kommissionen, hvilket er i overensstemmelse med kravet om magtfordelingen i den deliberative demokratimodel. Det er Kommissionen, der i sidste ende skal tage forslagene til efterretning. Forudsætningen for en magtfordeling er, at dette vil øge indflydelseskanalerne for den offentlige deliberation, igennem et udvidet høringsgrundlag, forbedret informationsadgang samt en øget argumentationsudvekslingen før en endelige beslutning eller lovforslag kan realiseres. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 191). I og med at magtfordelingen er begrænset til eksperter, må dette betyde at den offentlige deliberation i Kommissionen, ikke er til stede.

Det skal pointeres, at Kommissionen er et åbent organ. Kommissionen offentliggør deres papirer og dokumenter, hvorved der findes en offentlig aktindsigt. Endvidere har Kommissionen informationskontorer i medlemslandene. (Nedergaard, 2001, p. 217).

Kommissionen består i dag af en repræsentant fra hvert medlemsland, som er udpeget af de forskellige medlemslandes regeringer. Med den nye forfatningstraktat vil Kommissærposterne bliver reduceret, svarende til 2/3 af antallet af medlemslandene fra år 2014, medmindre Ministerrådet enstemmigt beslutter at ændre dette antal. (Traktat om en forfatning for Europa, 2004, p.18, Artikel I-26 stk. 6) Det såkaldte rotationsprincip bliver hermed gældende. Denne ændring af antallet af kommissærer betyder, at ikke alle lande får mulighed for at have en kommissærpost i en periode på fem år, hvilke indskrænker landenes kompetencemuligheder til fremsættelse af

lovforslag. Dette bliver dermed endnu en svækkelse af det repræsentative demokratiske aspekt, idet alle lande i princippet ikke vil have kompetence til at udarbejde og fremsætte lovforslag i periode.

Når alle medlemslande ikke får lige mulighed for at deltage, og bidrage med samme vægt i diskussionen, undermineres den deliberative diskussion.

Parlamentet

Vurderingen af Parlamentets beføjelser må tage udgangspunkt i hvilken procedurer, der besluttet efter. Parlamentets indflydelse er yderst begrænset på områder hvor, der besluttet efter Høringsproceduren, mens indflydelsen er noget større på områder hvor den fælles beslutningsprocedurer anvendes. Da denne, i den nye forfatningstraktat laves om til den almindelige lovgivningsprocedurer, får Parlamentet tildelt mere magt, idet den skal anvendes på 40 nye områder. Dette aspekt analyseres nærmere i afsnittet om beslutningsprocedurer.

Parlamentets hovedopgaver vil stadig være deltagelse i EU's lovgivningsproces, vedtagelse EU's budget samt udøvelse demokratiske kontrol. Parlamentet skal godkende Kommissionen, og kan til enhver tid afsætte den siddende Kommission med et mistillidsvotum. Endvidere hænger den demokratiske kontrol sammen med, at borgerne er direkte repræsenteret i Parlamentet.

Borgerne repræsenteres degressivt proportionalt efter landenes befolkningsstørrelse. De små lande er svagt overrepræsenteret i forhold til deres størrelse, hvorimod fordelingen mellem de store lande er helt proportionalt. (Folketinget, 2002, p. 54)

Parlamentets medlemmer er valgt nationalt, men har ikke et nationalt tilhørsforhold, idet de bliver organiseret sig efter partier, eller politiske grupper. I dag er der syv forskellige politiske grupper samt et antal løsgængere. Der er mere end 100 forskellige nationale partier repræsenteret ved de syv grupper. Derudover findes der 17 stående udvalg, der nedsættes umiddelbart efter et nyvalgt Parlament. Udvalgspladserne fordeles mellem de politiske grupper efter størrelsen af deres repræsentation i Parlamentet. Normalt vil der være 40-60 medlemmer i et udvalg, som består af en formand, samt tre næstformand. Der findes ingen nationale kvoter for formandsposterne, men i praksis er det som regel de store lande dvs. Italien, Storbritannien, Tyskland, Spanien og Frankrig, som besætter formandsposterne.

De stående udvalg spiller en afgørende rolle i forbindelse med Parlamentets behandling af lovforslag. Udvalgene drøfter og vedtager udkast til betænkninger, som indeholder forslag til ændringer af kommissionsforslagene, og de fremlægges i Parlamentets plenum.

Det tyder på, at der er klare procedurer i disse grupper, idet der som hovedregel vælges en koordinator og ordfører. Endvidere drøftes og diskuteres betænkningerne grundigt i udvalgene, før de fremlægges i plenum. Det tyder altså på at der i disse grupper foregår en form for deliberation.

Ministerrådet

Ministerrådet har i dag den endelige afgørelse i beslutningsprocessen og er dermed den mest centrale af de lovgivende institutioner i EU. Derfor er det problematisk når deres møder ofte foregår bag lukkede døre, således at borgerne har begrænset indblik i de forhandlinger, der foregår.

Ministerrådets møder kan være offentlige, såfremt der er enstemmigt om det. Hvis ministrene nærmer sig løsningen på et problem, hvor nogen må give sig erklæres mødet dog for lukket.

(Nedergaard, 2001, p. 262).

På den måde er det kun ministrene, der er til stede i et lukket forum, når en kompromisløsning skal nås. Et nødvendigt krav i den deliberative demokratimodel er netop, at borgerne får indblik i beslutningsprocessen, og derfor er det et problem, når Rådet er præget af lukkethed. Med den nye forfatningstraktat bliver denne problemstilling i et vist omfang tilgodeset. Dette sker ved, at Rådets møder skal være offentlige, når det behandler og stemmer om udkast til lovmæssige retsakter.

”Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om et udkast til lovgivningsmæssige retsakter. Med henblik herpå er alle samlinger i Rådet opdelt i to dele, der vedrører henholdsvis forhandlinger om unionens lovgivningsmæssige retsakter og aktiviteter af ikke-lovgivningsmæssig karakter” (Traktat om en forfatning for Europa, 2004, p. 16, artikel I-24, stk. 6)

Da det kun er de lovgivningsmæssige retsakter, der skal være åbne, bliver offentlighedskravet ikke helt opfyldt. Det bliver senere i analysen påpeget, at det er disse lovgivningsmæssige retsakter, at Parlamentet, med den nye forfatningstraktat, får indflydelse, ved at blive medlovgiver. Hvorimod det er i de ikke lovgivningsmæssige retsakter, at Rådet kan beslutte enerådigt. Hertil skal det nævnes, at EU i en lang række tilfælde vedtager ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Endvidere skal det fremhæves, at det kun er i sager hvor den almindelige lovgivningsprocedure anvendes at Rådet og Parlamentet sidestilles. (Udenrigsministeriet, 2004, p. 115) Dermed løser forfatningstraktaten ikke problemstillingen, om den generelle lukkethed omkring Rådet, idet Rådet i de sager, som den træffer enerådigt foregår bag lukkede døre.

Argumentet for at møderne i Ministerrådet ikke skal afholdes i fuld offentlighed går på, at hvis alt foregik i åbenhed ville det være besværligt eller umuligt at få kompromiser i stand. I så fald ville de egentlige beslutninger blive flyttet til lukkede formøder.

I Ministerrådet kan der endvidere sættes spørgsmålstejn ved afstemningsprocedurer og forhandlingssituationer. Her knytter beslutninger sig primært til afstemninger og forhandlinger. Den dominerende interaktionsform omtales som *"the logic of bargaining"* frem for *"the logic of arguing"* (Haahr, 2001, p.13). Den fremherskende beskrivelse af den endelige behandling af beslutningsforslag i Rådet er, som en tovtrækningsproces mellem både nationalt og sektormæssigt definerede interesser om spørgsmål, som der ikke kunne nås enighed om på lavere niveauer. Dette foregår ved pakkedninger, hvor en stat accepterer et forslag på ét område mod at få indrømmelser på andre områder. Denne beslutningsteknik har gjort det muligt for Rådet, at træffe beslutninger på felter eller i perioder, hvor enstemmighed ikke har været en forudsætning.

"Over forty years of EC history, the necessity for consensus might have slowed down the decisionmaking process, but it has ultimately not prevented the EC from making considerable progress, especially by using the package-deal method" (Nedergaard, 2001, p. 249)

I COREPER foregår forhandlingerne hurtigt og der gøres sjældent forsøg på at overbevise gennem argumentation. Dette kommer til udtryk i nedenstående citat, fra en dansk embedsmand i COREPER:

"Det er et overstået kapitel at vi sidder og holder taler for hinanden og læser op. Det er fuldstændigt uhørt her. Vi forhandler, vi siger ja eller nej og det er næsten dårlig tone at begynde at argumentere" (Haahr, 2001, p.13).

Dette tyder på, at den dominerende rationalitet i Ministerrådet og COREPER er formålsorienteret og ikke forståelsesorienteret. For selv om den deliberative demokrati model vil acceptere strategisk handlen i visse politiske kontekster, må denne ikke blive den dominerende form.

Der er dog kilder, der peger på, at der alligevel finder nogle diskussioner sted, og hvor det er væsentligt at have argumentationen i orden, da sigtet bliver at overbevise de øvrige deltagere igennem argumentation. Et eksempel er en udtagelse fra en COREPER repræsentant, hvor han blev udstyret med en forhandlings instruks, der ikke var rationel:

”Sometimes they give me a bad argument to defend, in one case they said place a reserve because we have a national regulation which we don’t want to change, I threw this instruction away. I need a good argument” (Haahr, 2001, p. 14).

Dette hentyder til, at der tilsyneladende sker en forståelsesorienteret kommunikation i COREPER. I de mange råd under Ministerrådet, tyder det også på at der foregår en forståelsesorienteret kommunikation. I disse afgrænsede ekspert- og embedsmandskredse foregår diskussion og fornuftig argumentation, der påvirker holdningerne hos de deltagende. Dette hænger i høj grad sammen med, at deltagerne er eksperter, og derfor må føle sig forpligtet til at argumentere ud fra tekniske, juridiske eller økonomiske argumenter, hvor der er et underforstået gyldighedskrav om faktisk sandhed.(Haahr, 2001, p.13)

Stemmereglerne i Ministerrådet opdeles i tre forskellige bestemmelser. 1. Et flertal af medlemsstaterne, 2. Et kvalificeret flertal og 3. Enstemmighed. Kvalificeret flertal er den stemmeregulering, der anvendes oftest. I praksis er procedurerne for stemmereglerne ikke nær så enkle. Hertil kommer, at mange beslutninger er taget inden de når til Ministerrådet. Mange sager er i forvejen forberedt og afgjort af COREPER eller på arbejdsgruppeniveau og derfor skal A-punkterne kun afgøres på rådsmøderne. Dvs. uden debat og egentlig afstemning. Heller ikke B-punkterne, kommer normalt til afstemning. Afstemningen kommer kun, hvis formanden eller Kommissionen, mener det. De sager, som afgøres ved afstemning, skal dog markeres. Tendensen siden slutningen af 1980’erne har dog været, at flere beslutninger træffes med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Især med Øst-udvidelsen er behovet for at træffe effektive beslutninger med et kvalificeret flertal steget. (Folketinget, 2002, p. 43)

I den nye forfatningstraktat indføres der en ny definition af kvalificeret flertal. Den nye form for kvalificeret flertal afskaffer systemet med stemmewægte, i et forsøg på at sikre, at det bliver nemmere, at vedtage beslutninger i Ministerrådet. I stedet indføres det såkaldte dobbelt flertal.

”Kvalificeret flertal defineres som mindst 55 % af Rådets medlemmer, der omfatter mindst 15 af disse og repræsentere medlemsstater med tilsammen mindst 65 % af Unionens befolkning” (Traktat om en forfatning for Europa, 2004, p. 17, artikel I-25, stk. 1)

Endvidere skal flere afgørelser, ifølge traktaten, træffes med kvalificeret flertal og det bliver derfor nemmere og hurtigere at træffe beslutninger, da det alt andet lige er lettere at træffe en afgørelse ud fra et flertal end ud fra enstemmighed. Spørgsmålet er om, den øge brug af kvalificerede flertal er med til, at begrænse deliberative processer, idet enstemmighed kræver en bred opbakning, hvorimod muligheden for af opnå kvalificeret flertal på et lavere argumentations grundlag er større.

Der er ca. 300 faste arbejdsgrupper under COREPER, som består af embedsmænd fra medlemsstaternes permanente repræsentationer i Bruxelles, repræsentanter fra nationale administrationer samt repræsentanter fra Kommissionen. Arbejdsgruppernes funktion er juridisk og politisk at forberede beslutningerne til Ministerrådet. De skal analysere Kommissionens forslag og komme med justeringer og forslag til ændringer. Repræsentanterne i arbejdsgrupperne skal sikre den nationale interesse samtidigt med, at de skal nå til enighed (Nedergaard, 2001, p. 254). Dette viser, at der internt i Ministerrådet er en decentreret arbejdsdeling. Det skal pointeres, at selvom nationalstaterne bliver repræsenteret i disse arbejdsgrupper, og at det umiddelbart ser ud til at være rigeligt med indflydelses kanaler, er det ikke ensbetydende med, at den offentlige meningsdannelse er repræsenteret. Dette analyseres nærmere under afsnittet om offentligheden.

Regeringskonferencerne

Der er i forbindelse med regeringskonferencerne en række problemer, som meget ligner dem, der knytter sig til forhandlingerne i Rådet. De beslutninger, der tages på regeringskonferencerne foregår også i lukkede fora, hvor regeringscheferne deltager på baggrund af en på forhånd fastlagt national forhandlingsposition. Dette er et problem når regeringslederne mødes ved forhandlingsbordet for at nå frem til en fælles europæisk traktat til udvikling af EU. Ligesom i Rådet må det derfor være den strategisk-instrumentelle rationalitet, der styrer beslutningsprocessen. Offentligheden og den kommunikative deliberations indflydelse begrænser sig til processen før selve forhandlingerne. Det er først efter forhandlingerne er opnået, at offentligheden konfronteres med resultatet.

”Forhandlingerne må forsvare et udfald som ikke har været offentlig debatteret, som i sagens natur vil ligge et stykke fra det oprindelige udgangspunkt, og som de kun delvist kan stå inde for.” (Haahr, 2001, p. 25)

På disse konferencer mangler der en sammenhæng mellem civilsamfundets meningsdannelse og det formelle politiske systems viljedannelse, og må derfor anses som et problem i forhold til den deliberative demokratimodel. Problemet bliver i et vist omfang tilgodeset med den nye traktat, eller snarere i udarbejdelsen af den nye traktat. Da der på baggrund af Laeken-erklæringen blev nedsat et konvent til udarbejdelsen af traktaten. Her blev spørgsmål og problemstillinger fra offentligheden inddraget til diskussionen og bearbejdning.

I åbningstalen for konventet gjorde formanden for konventet Giscard d’Estaing rede for, hvordan arbejdet i konventet skulle foregå. Arbejdet blev opdelt i tre faser.

Den første fase var ”Lyttefasen”, hvor der blev taget udgangspunkt i offentligheden. Her lagde Giscard d’Estaing vægt på, at man skulle lytte bredt til forskellige dele af befolkningen. Interaktive metoder, som Internettet blev her, et afgørende middel.

Når ”Lyttefasen” var over kom ”Analyse fasen”. Her blev de forslag, der var blevet fremlagt af offentligheden drøftet og undersøgt. Der blev altså foretaget en grundig analyse af offentlighedens udmeldinger.

Den sidste fase var ”Forslagsfasen”, hvor konventet fremsatte et forslag til en traktat om forfatning i EU på baggrund af overstående to faser. Der blev i konventet lagt vægt på, at deltagerne skulle nå til enighed, gennem diskussion og arbejdsmetoden. Den anvendte arbejdsmetode byggede derfor en på konsensusmodel. Endelig blev alle konventets drøftelse og beslutninger, taget i fuld offentlighed. (Folketinget, 2002, p. 4 og Antonsen og Norsk (red), 2003, p.10)

Et eksempel på den offentlige inddragelse er, at der i forbindelse med Danmarks formandskab i 2002, blev afholdt en konference kaldet ”Youth 2002”, hvor 1000 unge mennesker fra de europæiske lande deltog. I fjorten dage blev de indlogeret på 13 forskellige højskoler i Danmark, hvor de skulle beskæftige sig med EU-spørgsmål, navnlig hvad en forfatning for EU måtte indebærer. Efterfølgende mødtes 26 repræsentanter fra konferencen for at sammenfatte deres forslag. Forslagene blev via satellit indstillet direkte til Parlamentet, hvor også repræsentanter fra konventet deltog. De unges forfatningsforslag blev efter fremlæggelsens diskuteret. Dette viser,

hvordan offentligheden blev inddraget i konventets arbejde.

(http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0038_r1_da.pdf).

Alle er enige om at konventets arbejde, som fra starten var et eksperiment, var vellykket. Spørgsmålet er så hvorvidt denne procedure i fremtiden bliver anvendt og hvorvidt den kommer til at erstatte eller supplere regeringskonferencerne. Der må derfor i forhold til den deliberative demokratimodel, være større fokus på åbenheden omkring regeringskonferencerne.

Beslutningsproceduren

I den almindelige lovgivningsprocedure bliver Rådet og Parlamentet ligestillet på en lang række områder, hvor de europæiske love og rammelovene vedtages.

”Europæiske love og rammelove vedtages af Europa-parlamentet og Rådet i fællesskab på forslag af Kommissionen efter den almindelige lovgivningsprocedure i artikel III-396. Hvis de to institutioner ikke når til enighed, er retsaken ikke vedtaget.” (Traktat om en forfatning for Europa, 2004, p.22, Artikel I-34, stk. 1.).

Det er altså kun når der vedtages lovgivningsmæssige retsakter at Parlamentet og Ministerrådet sidestilles, mens de ikke-lovgivningsretsakter vedtages efter beslutningsprocedure, hvor Rådet formelt er ene om at træffe beslutningerne. Der er reel ingen forskel på indholdet i de lovgivningsmæssige og de ikke-lovgivningsmæssige retsakter, men forskellen ligger i, hvilke institutioner der har vedtaget retsakterne.

Figur 3 viser, at høringsprocessen og sager ”uden høring eller hjemmel i retsakt” er de to mest anvendte beslutningsprocedurer. I statistikken ses det, at 54 % af beslutningerne træffes ved bindende retsakter, hvilket vil sige uden nogen form for høring eller hjemmel i en retsakt. Det ses at høringsproceduren steg med næsten 15 procentpoint fra år 2000 til 2001, mens den fælles beslutningsprocedurer kun steg med 5 procentpoint i samme periode.

Til trods for at den almindelige lovgivningsprocedure i fremtiden skal anvendes på 40 nye områder, vil der dog stadig være en lang række områder, hvor Ministerrådet vil kunne træffe afgørelser alene. Parlamentet har derfor stadig en begrænset indflydelse i mange tilfælde, og borgerne er dermed ikke direkte repræsenteret i beslutningsprocessen. Selvom konventet tilgodeser Parlamentets indflydelse i den nye forfatningstraktat, kan man ud fra en demokratisk synsvinkel stille spørgsmålstejn ved,

hvorvidt dette er tilstrækkeligt. I hvert fald er det langt fra gennemskueligt og ganske uklart hvornår de forskellige beslutningsprocesser tages i brug, idet der er en masse undtagelser, der kommer til udtryk i særlige bestemmelser og specifikke tilfælde.

Man må konkludere, at der med den almindelige lovgivningsprocedure sker en udvidelse af anvendelsesområdet. Dermed påføres Ministerrådet og Parlamentet en betydelig ekstra arbejdsbyrde. Dette er allerede tilfældet i dag, hvor den fælles beslutningsprocedurer anvendes mere og mere. Det årlige antal retsakter, der vedtages efter den fælles beslutningsprocedurer, er blevet fordoblet efter Amsterdam Traktatens ikrafttræden. Den øgede arbejdsbyrde for Rådet og Parlamentet, har dog ikke betydet at beslutningerne foregår over en lang periode. Rådet og Parlamentet har udnyttet muligheden for at vedtage beslutninger allerede i forbindelse med førstebehandling. (Folketinget. 2002, p. 87) En del af forklaringen på dette er, at Ministerrådet og Parlamentet har ændret deres grundlæggende indstilling til hinanden, og ser på hinanden som sammenhængende institutioner, hvilket er nødvendigt for at tage en fælles beslutning. Derfor har de oprettet direkte tætte kontakter til hinanden i form af trilogmøder. Dermed er der opstået en ny *"forhandlingskultur"* mellem Rådet og Parlamentet. Dette betyder, at lovgivningen i højere grad end tidligere indgås ved kompromiser mellem Rådet og Parlamentet. Dette har skabt en gensidig tillid og beredvillighed til at give indrømmelser over for hinanden. Dette hænger i høj grad sammen med, at udsigten til mange og lange tidskrævende forhandlinger i forligsudvalget har fået de to institutioner til at ændre deres adfærd i retning af en mere kompromissøgende kurs. (Folketinget, 2002, p. 89)

I deliberativt forstand kan disse møder anses som en positiv udvikling, idet der rent faktisk skabes en dialog, mellem de to institutioner, hvor begge institutioner er indstillet på, at nå til enighed. På den anden side er trilogmøderne uformelle. Der findes ingen nedskrevet regler for disse møder og de er ikke nævnt i traktaten. (Folketinget, 2002, p. 90) Endvidere kan man sige, at selvom trilogmøderne giver Parlamentet mulighed for at få øget indflydelse på Rådets synspunkter før der vedtages en fælles holdning risikere man, at underminere beslutningens demokratiske legitimitet. Hertil kommer, at der ikke er åbenhed i processen og at møderne holdes uden om parlamentets offentlige sfære.

De nationale parlamenter, vil ifølge den nye forfatningstraktat, få mulighed for at påvirke beslutningsprocessen. Dette sker gennem en klage mekanisme, hvor nationalstaterne kan give Kommissionen et gult kort, således at Kommissionen er tvunget til at overveje sit lovforslag igen. Det kan diskuteres, hvorvidt dette er en direkte involvering i beslutningsprocessen, idet Kommissionen ikke er tvunget til at trække sit lovforslag tilbage men kun overveje det. Det positive er dog, at der i beslutningsprocessen vil være endnu en aktør, der kan udøve indflydelse og spekteret af indflydelseskanaler er dermed udvidet.

Forfatningstraktaten udvider dermed mulighederne for deliberation i EU's beslutningsproces. Med den almindelige lovgivningsprocedure sidestilles Parlamentet og Ministerrådet, og den offentlige meningsdannelse får igennem Parlamentet direkte mulighed for at påvirke den institutionelle viljedannelse. Vi har endvidere vist, at samarbejdet mellem disse to institutioner er blevet udvidet i form af større brug af den fælles beslutningsprocedure. Man må antage, at denne udvikling vil fortsætte, hvis den almindelige lovgivningsprocedure vedtages, idet denne omfattes til flere områder, end hvad der er tilfældet i dag. Det er dog nødvendigt at samarbejdet institutionaliseres således, at der kan komme klare procedurer for, hvordan disse skal fungere. Parlamentet er borgernes direkte mulighed for at få indflydelse på beslutningsprocessen, derfor skal triløgmøderne foregå i fuld offentlighed, hvis der skal være åbenhed omkring beslutningsproceduren.

Desuden må disse triløgmøder ikke være en forhastet løsning for at undgå en lang beslutningsproces. Det må ikke være den strategiske handlen, der dominerer denne nye forhandlingsstruktur, men derimod den kommunikative rationalitet, idet der må være et oprigtigt ønske om konsensus. Afsluttende er medlemsparlamenternes meget snævre inddragelse i processen et udtryk for, at der er kommet flere indflydelses muligheder.

Offentligheden

I den deliberative demokratimodel har offentligheden en væsentlig karakter. Det er vist i teori afsnittet, hvordan offentligheden er med til at legitimere demokratiet ved, at der skal kunne foregå en meningsdannelse uafhængigt af den institutionaliserede viljedannelse.

For at undersøge om der eksisterer en sådan europæisk offentlighed, må det være nødvendigt at inddrage en diskussion om, hvad en sådan offentlighed egentligt indebærer.

En sammenhængende offentlighed er ikke nødvendig for at opnå demokratisk legitimitet, idet offentlighedens rolle ikke er dannelsen af en fælles vilje, med derimod meningsdannelsen i bredere forstand. I Habermas' terminologi betegnes offentligheden som: *"a highly complex network that*

branches out to a multitude of overlapping international, national, regional, local and subcultural arenas” (Haahr, 2001, p. 8)

Det betyder, at offentligheden ikke kan se som en sammenhængende sfære, men derimod et netværk af offentligheder på alle niveauer. Hertil kommer at jo flere offentligheder, jo mere debat og jo mere potentiale er der for demokrati. Argumentet for at der i EU mangler en fælles offentlighed i demokratisk forstand, må derfor være en unødvendig forestilling, som ikke ser ud til nogensinde have haft den store empiriske relevans. Hertil kommer at denne forestilling ofte er knyttet til et begreb om et organisk folk med en fælles mening.

I dette perspektiv ser den europæiske offentlighed knap så negativ ud. Problemet med den fragmenterede offentlighed i EU er kommunikations intensiteten er højest i de enkelte nationalstater. Derfor er der en tendens til, at debatten bliver ført ud fra et nationalt synspunkt, hvor der fokuseres på hvad der er godt for det enkelte land, og hvor fokus på fælles interesser har en tendens til at blive negligeret. Dette er et problem, idet at der i følge Habermas, i et overnationalt demokrati ikke kan argumenteres ud fra en national interesse, men ud fra et alment gyldigt princip. Endvidere er spørgsmålet om, EU's institutionerne er modtageligt overfor den offentlige meningsdannelse. Er den offentlige meningsdannelse i stand til at kanalisere problemstillinger ind i det formaliserede europæiske system? I den overstående analyse ses det, at EU's institutioner især Rådet er præget af lukkethed, der ekskludere den offentlige meningsdannelse. Derudover er EU's institutioner bundet af en kompleksitet, der gør det vanskeligt for offentligheden, at gennemskue hvorledes de forskellige organer fungerer. Her kan eksempelvis påpeges beslutningsprocessens kompleksitet, idet det er svært gennemskue hvem og hvor mange aktører, der har indflydelse på beslutningsprocessen. Her kan det nævnes, at der optræder mange forskellige råd og møder, både formelle og uformelle, hvor der dannes aftaler før, en endelig aftale besluttes samtidig med at offentligheden udelukkes.

Det skal pointeres, at kompleksiteten netop opstår, fordi der er så mange organer i EU, hvorfor der dermed også er flere muligheder for at opnå indflydelse. Der kan argumenteres for, at det er ressourcestærke og specialiserede organisationer eller institutioner, der reelt har mulighed for at opnå indflydelse og ikke det offentlige civilsamfund. (Haahr, 2001, p. 10).

Trods ”modstanden” mod den offentlige meningsdannelse er der gennem de sidste ti år, opstået et antal mindre institutionaliserede kanaler, hvor borgerne inddrages og får muligheder for at blive hørt af det politiske system. En af de metoder, der anvendes til dette er folkehøringer. (Andersen og Hansen, 2002, p. 170)

Folkehøringer foregår, som et supplement til det repræsentative demokrati og er en ny arena for borgerdeltagelse og deliberation for således at mindske afstanden mellem politikere og borgere. I Danmark blev der i 2000 afholdt en folkehøring i forbindelse med afstemningen til euroen, der er kun afholdt otte folkehøringer i verden på nationalt plan. Til folkehøringen i Danmark deltog 364 borgere, plus et hav af eksperter og politikere fra alle partier i Folketinget, der i fællesskab skulle diskutere spørgsmål relateret til EU. Folkehøringen foregik over en weekend, hvor deltagerne vekslede mellem at diskutere i små grupper og i plenum. En del af plenarmøderne og gruppe diskussionerne blev transmitteret af Danmarks Radio og sendt på TV. (Andersen og Hansen, 2002, p.176) Folkehøringen var en del af en bred deliberationsproces, hvor målet var en udvikling og opretholdelse af en demokratisk kultur og en forøgelse af den demokratiske legitimitet, idet der blev skabt et forum, mellem borgere, politikere og eksperter.

Der er i Europa inden for den seneste årrække opstået flere organisationer, der beskæftiger sig med EU og europæisk politik, og hvis mål netop er at fremme demokratiet i EU gennem en styrket offentlighed. Et eksempel på en af disse organisationer er Nyt Europa, hvis hovedformål er at skabe et legitimt EU, gennem demokratisk offentlighed og borgerdeltagelse. Nyt Europa har etableret samarbejde på tværs af landegrænser, således at der skabes et sammenhængende netværk af offentligheder, hvor de samme emner diskuteres i frie debatfora og hvor målet er at skabe et deltagelsesdemokrati i EU. (www.nyteuropa.dk).

I forfatningstraktaten bliver deltagerdemokratiet indskrevet i en artikel og det er dermed første gang at deltagerdemokratiet skrives bliver en del af EU's juridiske grundlag:

”Institutionerne giver på passende måde borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt” (Traktat om en forfatning, 2004, p.29, artikel 47, stk. 1)

I Rapporten "Next Generation Democracy" tages der, med udgangspunkt i forfatningstraktatens artikel 47 fat på debatten om deltagerdemokratiet og hvordan der kan følges op på artiklen. Her fremlægges der nogle yderst ambitiøse forslag til hvordan der kan skabes et deltagerdemokrati på tværs af landegrænser, under overskriften "*waves of democracy*".

(http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0038_r1_da.pdf).

Tanken er, at der rundt omkring i EU skal oprettes højskoler, hvor unge mennesker fra hele EU mødes og diskuterer problemstillinger tilknyttet EU. Det skal være klare og relevante problemstillinger, der tages udgangspunkt i og de unge mennesker får en afgrænset periode til at løse problemstillingen. Resultatet af arbejdet skal herefter fremlægges for Parlamentet, således at "waves of democracy-programmet" får mulighed for at sætte et præg på Parlamentets arbejde. Formålet er, at der med udgangspunkt i unge mennesker, skabes en politisk deltagelse i en uformel offentlighed på tværs af grænser i EU, således at demokratiet spreder sig, som bølger.

(http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0038_r1_da.pdf).

Eksemplet med "Youth 2000" viser, at projekter af denne art rent faktisk virker. I denne forbindelse bliver teknologien i form af Internet et nødvendigt middel for, at der kan foregå kommunikation på tværs af landegrænser. Man kan sige, at Internettet bliver en kommunikativ institution, som giver livsverden muligheder for udfoldelse, hvis denne kommunikative institution altså udnyttes bedst muligt, i forhold til deliberation.

Det er vist i analysen af beslutningsprocessen, at interessegrupper inddrages som medspillere i beslutningsforløbet. Hertil kommer det stigende omfang af Non Governmental Organization (NGO) og græsrodsbevægelser, udgør en betydelig rolle på internationalt niveau. Det er specielt indenfor udviklingsarbejde i Tredje verdenslande og i miljø sager, at uafhængige græsrodsbevægelser inddrages i et samarbejde med EU's institutioner. Det lyder eksempelvis Hvidbogen om de europæiske styreformere for år 2002, at samarbejdet med ikke-statslige aktører skal inddrages i udviklingsprocessen for tredjelande. Det fremhæves at der må ske en politisk dialog med de ikke-statslige aktører og nødvendigheden af at opstille krav om mere omfattende høring af og støtte til de ikke-statslige aktører. Denne meddelelse om EU's dialog og samarbejde med de ikke-statslige aktører i forbindelse med gennemførelsen af bistandsprojekter og programmer er tænkt som et indlæg i den generelle politiske debat om involvering af ikke-statslige parter.

(http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/cnc/2002/com2002_0598da01.pdf. 2004.12.22) Det kan diskuteres om disse ikke-statslige organisationer, som græsrodsbevægelserne og NGO'er, i denne indflydelsesproces faktisk bliver en del af systemverdenen. De er alt andet lige ressourcestærke organisationer, med en vis form for specialiserede ekspertise.

Sammenfattende ses det at der i Europa er tendenser på at der skabes et netværk af offentligheder, hvor udgangspunktet er deltagelsesdemokrati. Dette på er både nationalt og internationalt plan. Deltagelsesdemokratiet bliver indskrevet i den nye forfatningstraktat og bliver dermed juridisk bindende. Spørgsmålet er så, om det er muligt, at den offentlige meningsdannelse kan kanaliseres ind i den politiske viljedannelse. EU's institutioner er præget i høj grad af lukkethed og kompleksitet, der vanskeliggør dette. Dermed er indflydelsen på beslutningsprocessen forbeholdt ressourcestærke organisationer med specialiseret ekspertviden. Den nye forfatningstraktat forsøger imidlertid at ændre på dette, idet den stiller nye krav om åbenhed og borgerdeltagelse.

Kapitel 6: Diskussion af et europæisk deliberativt demokrati

I dette afsnit vil vi sammenfatte og diskutere analysen. Der sættes spørgsmålstejn ved forfatningstraktatens grundlag for at kunne udvikle et deliberativt demokrati i EU.

Forfatningstraktatens grundlag for deliberativt demokrati

Vi har i det foregående foretaget en kritisk analyse af, hvordan EU's institutioner fungerer, og hvilke ændringer den nye forfatningstraktat medfører, i forhold til det deliberative demokrati. Det samlede billede er blandet. EU som det fungerer i dag, lever langt fra op til idealet om den deliberative demokratimodel, men med forfatningstraktaten skabes der i begrænset omfang mulighed for udvikling af et deliberativt demokrati i EU.

I forhold til de opstillede krav for den deliberative demokratimodel, ses der en række komplikationer i EU's institutioner, der vanskeliggør en udvikling af det deliberative demokrati. Først og fremmest er der en utilstrækkelig folkelig repræsentation i EU. Dette knytter sig primært til Kommissionen, idet medlemmerne ikke direkte er valgt af borgerne. Det er problematisk, når Kommissionen er den eneste institution, der har retten til at fremsætte lovforslag og varetage de europæiske interesser. Kommissionen, Parlamentet og Ministerrådet udgør til sammen den institutionelle trekant, der i samarbejde skal træffe beslutninger. Her opstår der et problem i forhold til repræsentationen, idet hverken Ministerrådet eller Kommissionen er direkte valgt, mens Parlamentet er det eneste organ der direkte repræsenterer befolkningen, har begrænset indflydelse på de beslutninger der træffes.

Forfatningstraktaten kommer med en indirekte ændring af beslutningsmyndigheden, idet Parlamentet bliver sidestillet med Ministerrådet på nogle områder, samtidig bliver anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure udvidet til, at omhandle 40 nye områder. Denne ændring betyder, at borgerne direkte bliver repræsenteret i beslutningsprocessen, idet medlemmerne af Parlamentet vælges ved direkte valg. Der er i forfatningen ikke taget initiativ til, at ændre på metoden hvorledes medlemmerne i de tre institutioner bliver valgt på.

I analysen ses det, at Ministerrådet og beslutningsprocessen i institutionerne er præget af lukkethed. Ifølge forfatningstraktaten skal Ministerrådets møder foregå i et åbent forum, men i tilfælde af at Ministerrådet er ene om at træffe beslutningerne, kan de afholde møderne bag lukkede døre. Det er kun i de sager, hvor Parlamentet inddrages, at møderne skal foregå i et åbent forum. Dermed er det

ikke muligt for offentligheden at følge med i alle beslutningsprocesser, idet en række områder træffes uden den offentlige sfære.

I beslutningsprocessen foregår forhandlinger og afgørelser ofte i mindre uformelle råd under institutionerne. Der eksisterer ikke klare retningslinier for hvilke procedurer, der anvendes i disse mindre råd, som ofte foregår bag lukkede døre og uden at befolkningen er repræsenteret ved disse møder. Lukkethed betyder at beslutninger der bliver truffet, ikke er blevet behandlet i offentligheden, hvorfor de mister mening for og legitimitet hos den europæiske befolkning. De beslutninger, der træffes i de uformelle råd bliver pålagt den europæiske befolkningen uden, at de har haft nogen form for eller mulighed for at få indflydelse på processen eller afgørelserne. Dette går imod den deliberative demokratimodel, idet den netop understreger vigtigheden af, at offentligheden bliver hørt i forbindelse med beslutningsprocessen. Et modspil til dette er dannelsen af flere mindre uofficielle organisationer i netværk på tværs af landegrænser. Disse organisationer debatterer EU og med deres arbejde forsøger de at skabe et netværk, således at de kan få indflydelse på beslutningsprocesserne i EU. I den nye forfatningstraktat bliver deltagelsesdemokratiet for første gang indskrevet, men det er ikke beskrevet, hvordan dette skal realiseres. Dette kan ses som en styrkelse af offentlighedens indflydelse på den politiske viljedannelse, men det præciseres ikke hvordan dette kan gøres. Dermed kan man kun se udspillet i forfatningstraktaten fra EU som et bidrag til muligheden for borgerdeltagelse.

Der eksisterer på nuværende tidspunkt klare regler for de formelle beslutningsprocedurer med hensyn til, hvordan en beslutningsproces skal foregå, og hvilke kompetencer, de forskellige institutioner besidder. I analysen ses det at ikke alle formelle beslutningsprocedurer bliver overholdt, idet der afholdes uformelle møder på lavere niveauer i hierarkiet, hvor der indgås aftaler. Desuden er nogle af procedurerne meget komplekse, idet de indeholder mange paragraffer og indgår i flere politiske sammenhænge, hvilket gør det vanskeligt at gennemskue beslutningsprocessen. Komplexiteten i procedurerne kommer til udtryk i Kommissionen's direktivforslaget om beskyttelse af gravide kvinder på arbejdspladsen. Dette forslag havde hjemmel i traktatens artikel 118A, der omhandler arbejdsmiljø, hvilket kun kræver kvalificeret flertal. Problemet var, at direktivforslaget indeholdt meget mere end blot arbejdsmiljø, idet den også behandlede afskedigelse og betaling under orlov. Derfor hørte forslaget også til i artikel 100, som omfatter et normalt harmoniseringsforslag, hvilket kræver enstemmighed. Dette illustrerer, hvordan

et direktiv forslag kan flyttes ind under en anden hjemmel, hvor der kun kræves kvalificeret flertal frem for enstemmighed i Ministerrådet for at blive vedtaget.

Endvidere vanskeliggør ophævelsen af de tre søjler, klarheden omkring hvilke politikker, der tilhører det mellemstatslige, og hvilke der tilhører det overstatslige. Dette kan besværliggøre gennemskueligheden for magtfordelingen mellem nationalt og overnationalt niveau. Til sidst har vi vist hvordan de nuværende organer, i hvert fald i de højere lag af hierarkiet, i høj grad lægger op til en forhandlingsorienteret beslutningstagning, hvor den instrumentelle rationalitet er dominerende på bekostning af den kommunikative rationalitet.

Sammenfattende bundler kritikken i, at den offentlige meningsdannelse ikke i tilstrækkelig grad har indflydelse på den politiske viljedannelse, at der ikke er klare procedurer for repræsentation og beslutningsprocesser, og at de nuværende procedurer ikke lever op til idealerne om åbenhed og deliberative processer. Forfatningstraktaten er et skridt på vejen til at åbne op for de deliberative processer, men som vi har vist, er det tvivlsomt, hvor store ændringer der i praksis vil ske. Selvom principperne om borgerrepræsentation og borgerdeltagelse får en plads i traktaten, er der stadig uklarheder hvordan, dette i praksis vil ske.

De forskellige artikler, der er indskrevet i forfatningen, er meget brede og man fristes til at sige at der i mange tilfælde er tale om principper, alle kan stå inde for. Eksempelvis:

”Enhver borger har ret til at deltage i det demokratiske liv. Beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt”. (Traktat om en forfatning for Europa, 2004, p. 29, artikel I-46, stk. 3) Umiddelbart kan alle stå inde for dette princip, men hvad menes der med, beslutningerne skal træffes så åbent som muligt og så tæt på borgeren som muligt? Hvad er muligt? Endvidere følges der ikke op på artiklerne om princippet for deltagelsesdemokratiet. (Traktat om en forfatning for Europa, 2004, p. 29, artikel I-47).

Det gør forskellige organisationer derimod. Vi har set, hvordan ”Nyt Europa”, med visionerne om ”next generation democracy” har et ambitiøst forslag til, hvordan der kan fyldes op på artikel I-47. Idet formuleringerne i forfatningen er så brede, betyder det også, at der er mange ”kattelomme” og ”smuthuller”, som kan udnyttes på uheldig vis.

Men alt i alt indeholder forfatningen mange gode mål og danner nogle fornuftige rammer, der, hvis de anvendes fornuftigt, giver gode muligheder for det deliberative demokrati. Spørgsmålet bliver, hvordan disse rammer udfyldes, og hvilke midler der tages i brug for at opfylde målene.

EU og legitimitet

I analysen har vi vist, at EU på nuværende tidspunkt ikke lever op til idealet om den deliberative demokratimodel, der kan have konsekvenser for legitimiteten i EU. Igennem årtier har den folkelige opbakning til EU været begrænset, hvilket kommer til udtryk i folkeafstemningerne og valgdeltagelsen til Parlamentsvalg. Dette kan i høj grad være et udtryk for, at Unionen har nogle legitimitetsproblemer. Vi har allerede været inde på, hvad dette skyldes i forhold til den deliberative demokratimodel. Men også andre aspekter kan have indflydelse. Ofte diskuteres begrebet europæisk identitet, som værende årsag til den manglende interesse for EU.

Habermas beskæftiger sig også med dette aspekt, men operer ikke med en decideret europæisk identitet som en homogen størrelse, men snarere en fælles politisk forståelse. Europa er en yderst differentieret, pluralistisk verdensdel og rummer styringsstrukturer på mange niveauer, og der findes mange former for identitet og tilhørsforhold. Som vi også så i udredningen af den deliberative demokratimodel, tages der afstand fra princippet om at den manglende legitimitet i EU skulle hænge sammen med en manglende europæisk identitet. Folket skal ikke opfattes som en organisk størrelse, men som flere folk, der bindes sammen af en politisk bevidsthed. Denne politiske bevidsthed er bundet sammen af konstitutionelle egenskaber, der respekterer forskelle, pluralisme og menneskerettigheder. Konstitutionelle demokratier udtrykker derfor ikke kun et godt samfund og særlige værdier, men er også et retsbaseret samfund, hvor grundlæggende regler og procedurer sikrer en fair behandling af alle parter. Som Habermas udtrykker det: *"Ret er det medium, der sikrer en solidaritet med fremmede i komplekse samfund"* (Eriksen & Weigård, 1999, p. 364) På den måde komplementerer ret ikke kun moralen, den konstituerer den også i en vis forstand. Det er altså nødvendigt i et multikulturelt overnationalt samfund at have en politisk bevidsthed, som Habermas også kalder *"Forfatningspatriotisme"*, der altså omfatter respekten for nogle konstitutionelle rettigheder, der appellerer til et alment moralgrundlag. (Eriksen & Weigård, 1999, p. 365)

Del to i forfatningstraktaten omhandler charteret for menneskerettigheder, og disse bliver dermed stadfæstet i traktaten, hvorved moralprincipper konstitueres, hvilket betyder, at der er kommet

større vægt på det politiske aspekt, frem for det økonomiske. Dette kan være med til at udvikle en politisk integration i EU og skabe en større opbakning til Unionen.

De seneste år er der dog kommet en større opbakning til EU-systemet, og borgerne er ikke nær så skeptiske. EU eksisterer og fungerer i bedste velgående, hvilket må betyde, at der er en generel accept af systemet. Dette kan hænge sammen med, at borgerne allerede besidder en form for fælles politisk forståelse for systemet. I analysen har vi set, hvordan der er en ubalance mellem system- og livsverden, idet offentligheden, der er en del af livsverden, har en begrænset indflydelse på den politiske viljedannelse. Det kan derfor antages at systemet, som har en egen dynamik, har løsrevet sig så meget fra livsverden, at den er blevet dominerende. Hvis den formålsorienterede handlen er altomfattende dominerende, og handlingsimperativerne magt og penge styrer beslutningsprocesserne, bliver demokratiet langsomt undergravet. Livsverdens sociale integration vil dermed blive udelukket fra systemverden, hvorved borgerne ikke længere vil være aktivt deltagende i det politiske liv, men derimod være passive. Offentligheden er ikke længere en del af livsverden, men et manipulerende medie, hvis oplysende og kritiske funktion er forsvundet. Systemverdens kolonisering vil betyde, at borgerne klientliggøres og bliver afhængige af et system, der udbyder sociale og materielle goder. Afhængigheden vil være ensbetydende med, at demokratiet der før legitimerer systemet forsvinder.

Så bedrøvelig er den demokratiske tilstand dog ikke. I analysen har vi påpeget hvordan offentligheden, som et magtfrit område engagerer sig, gennem kommunikative betingelser i deliberative processer, på tværs af landegrænserne. I hele EU-systemet lægges der i det taget mere vægt de demokratiske aspekter. Dette ses både i konventets arbejde og i udkastet til forfatningstraktaten. Det må derfor tolkes, at forfatningen kan bidrage til forholdsvis gode betingelser for muligheden, for udviklingen af et demokrati baseret på den deliberative demokratimodel, men omfanget og den manglende detaljeringsgrad i forfatningen gør det vanskeligt at spå om, hvilken demokratisk retning EU udvikler sig hen imod.

Kapitel 7: Konklusionen

På baggrund af de analyser vi har foretaget, er vi kommet frem til at den nye forfatningstraktat bidrager til en udvikling af et deliberativt demokrati indenfor EU's institutioner på følgende punkter:

For det første er der større fokus på, at inddrage offentligheden i den europæiske politik. Dette sker på baggrund af at deltagelsesdemokrati bliver indskrevet i forfatningstraktaten, og dermed bliver juridisk bindende. Borgerne kan derudover fremsætte lovforslag med det forbehold, at der er 1 million underskrifter bag forslaget. Endvidere pointeres det med forfatningstraktaten at EU's institutioner skal arbejde og træffe beslutninger i åbenhed og tæt på borgerne, således at offentligheden får indblik i det politiske arbejde.

For det andet er formålet med forfatningstraktaten at gøre beslutningsprocedurerne mere klare, hvilket sker ved at stemmereglerne i Ministerrådet forenkles samt antallet af rådsformationerne reduceres. Det bliver med forfatningstraktat gjort klart, hvilke institutioner der vedtager beslutningerne, idet den nye definition af retsakterne skelner mellem lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Derudover forbedres procedurerne for repræsentation, idet Parlamentet sidestilles med Ministerrådet i den almindelige lovgivningsprocedure.

For det tredje bibeholdes den nuværende magtfordeling mellem EU's institutioner samt den decentrerede arbejdsdeling der findes internt i organerne. Den fastholder endvidere nærhedsprincippet, der betyder, at politiske beslutninger altid skal træffes på lavest mulige administrative niveau og så tæt på borgerne som muligt.

Forfatningstraktaten er udviklet på baggrund af et konvent, hvor møderne i forhold til tidligere var åbne og offentlige tilgængelige. Konventets arbejde tog udgangspunkt i den offentlige meningsdannelse og i en konsensusmodel, hvor der foregik deliberation. Dette viser, at der i EU's arbejde er fokus på deliberation, hvilket kan være med til at øge et deliberativt demokrati i EU.

På den anden side har vi i analysen set, hvordan en række elementer gør sig gældende i EU, og begrænser muligheden for opnåelse af et deliberativt demokrati i EU. Dette kommer blandt andet til udtryk ved:

For det første den manglende inddragelse af den offentlige meningsdannelse i den politiske viljedannelse. Den omfattende lukkethed og den begrænsede folkelige repræsentation samt Parlamentets manglende indflydelse på den generelle lovgivning i EU.

For det andet eksisterer der i EU en række uformelle møder i og mellem institutioner. Beslutningsprocedurerne kan gælde på forskellige politiske områder og er ofte indviklede, hvilket gør EU til en kompleks størrelse, hvorved offentligheden har begrænset indsigt i beslutningsprocesserne.

For tredje lægger de nuværende beslutningsprocedurer og organer op til en forhandlingsorienteret beslutningstagning, hvor den formålsorienterede rationalitet er dominerende. Dette sker på bekostning af den kommunikative rationalitet, der udspringer af livsverden, og hvor forståelsesorientering og rationel argumentation bør efterstræbes.

Afslutningsvist skal det pointeres, at formuleringerne af artiklerne i forfatningstraktaten er meget brede og det fremgår ikke, hvordan de realiseres. Det bliver derfor uklart, hvad målene indebærer og spørgsmålet bliver dermed, hvilke midler der tages i brug for at opnå målene. Den nye forfatningstraktat bidrager derfor ikke direkte til en udvikling af et deliberativt demokrati. Der er dog tendenser, der tyder på at en sådan udvikling kan være mulig, såfremt opfyldning af målene sker med udgangspunkt i deliberative principper.

Kapitel 8: Perspektivering

Dette afsnit vil behandle, hvilken rolle EU spiller i en globaliseret verden. Her ses der på det deliberative demokratis betydning i et globaliseret verdenssamfund, hvor internationalt samarbejde er blevet en nødvendighed.

EU går store forandringer i møde, når man betragter det i forhold til globaliseringen. Den nye forfatningstraktat er blandt meget andet et forsøg på at skabe en struktur, der kan tage kontrol over de udfordringer globaliseringen medføre og styre dem ind på en givtig vej for unionens borgere.

På den globale scene optræder forskellige aktører i form af multinationale selskaber og internationale organisationer, der har afgørende betydning for verdenspolitikken. Dette globale samarbejde er baseret på udemokratiske principper, hvor det er den formålsorienterede rationalitet, der er styrende. Et deliberativt demokratisk EU vil være bedre rustet til at modstå presset fra multinationale udemokratiske organisationer, og påvirke dette globale anarki i en demokratisk organiseret retning. (Antonsen & Norsk (red.), p. 15) Et styrket EU med klare demokratiske procedurer og med vægt på deltagerdemokratiet vil dermed være et forbillede for det internationale samarbejde.

I den nye forfatningstraktat bliver EU styrket, idet der vil komme en fælles udenrigs- og forsvarspolitik, hvor der vil blive udnævnt en EU udenrigsminister til at føre en fælles udenrigspolitik for EU. Dette vil undgå splittelse mellem medlemsstaterne udadtil, som vi f.eks. så i debatten omkring USA's krig imod Irak, hvor EU var yderst splittet. Set i et sådan perspektiv ville et forenet EU stå stærk i en ny global verdensorden, hvor EU kan være et rimeligt modstykke til USA og dermed skabe en international magtbalance. (Antonsen & Norsk (red.), p. 129)

Internationalt samarbejde er en nødvendighed for at forhindre ulighed, kontrollere kapitalismen og bekæmpe miljøproblemer. Her kan et deliberativt demokratisk EU spille en afgørende rolle og være med til at skabe en deliberativ verdenspolitik, hvor det ikke er de økonomisk stærke og magtfulde institutioner, der sætter dagsordenen, men hvor livsverden får indflydelse på politiske systemer.

Litteraturliste

Bøger

Andersen, Heine, (1994), *Introduktion Videnskabsteori og metodelære*, Frederiksberg C, Samfundslitteratur.

Andersen, Heine, (2002), *Samfundsvidenskab i kontekst*, Frederiksberg C, Roskilde Universitetsforlag.

Andersen, Vibeke Normann & Hansen, Kasper Møller, (2002), *Deliberativt demokrati og den nationale folkehøring om euroen*, Politica.

Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (red.), (2002) *Klassisk og moderne samfundsteori*, København, Hans Reitzels Forlag.

Antonsen, Charlotte & Norsk, Peter Norsk, (2003), *På vej mod Europas forfatning*, Viborg, Peter la Cours Forlag.

Bohman, James & Rehg, William, (1997), *Deliberative democracy*, Cambridge, the MIT Press.

Dosenrod, Søren & Hansen, Carsten Svane, (2001), *En Union – Den europæiske Union efter Nice*, Århus, Forlaget Systime.

Eriksen, Erik Oddvar & Weigård, Jarle, (1999), *Kommunikativt demokrati*, København, Hans Reitzels Forlag.

Folketinget, (2002), *Sådan lovgiver EU*, Småtryk nr. 4, Schultz Grafisk.

Folketingets EU oplysning, (2004), *117 spørgsmål og svar om EU*, Schultz Grafisk.

Folketingets EU oplysning, (2001), *EU Fakta - det Europæiske konvent*, nr. 1. april (bliver omtalt i projektet som EU-baggrund)

Folketingets EU oplysning, (2003), *Om Europas fremtid*, August, (bliver omtalt i projektet som EU-konvent)

Folketingets EU oplysning, (2004), *Traktat om en forfatning for Europa*, version 4 af den 25. august 2004 (bliver omtalt i projektet som Traktat om en forfatning for Europa)

Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitsch (red.), (2004), *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne*, Frederiksberg C, Roskilde Universitetsforlag.

Haahr, Jens Henrik, (2001), *EU's legitimitets problemer*, Politica.

Hansen, Carsten et al., (2002), *Samfundslæx*, København, Nordisk Forlag.

Heywood, Andrew, (2002), *Politics*, New York, Palgrave.

Jessen, Keld B. Jessen (red.), (1999), *Filosofi fra antikken til vor tid*, Århus, Forlaget Systime.

Johansson, Ingvar et al., (1972), *Positivisme; Marxisme, Kritisk teori – retninger inden for moderne videnskabsfilosofi*, København, Nordisk Forlag A.S.

Lunde, Niels & Skovgaard, Lars Erik, (1998), *EU-politik og økonomi*, København, Malchow Bogtryk.

Nedergaard, Peter, (2001), *Organisering af Den europæisk Union*, Handelshøjskolens Forlag, Århus.

Nielsen, Jens, (2003), *Hvorhen, Europa? – EU og den nye forfatning*, København, Informations Forlag.

Nørgaard, Britta, (1996), *Habermas i Praksis*, Ålborg, Skipper Clement Seminariet.

Skovgaard, Lars Erik, (1998), *EU-Politik og økonomi*, København, Columbus.

Skovgaard, Lars Erik, (2001), *EU-Politik og økonomi*, København, Columbus.

Smidt (red.), (1999), *Et rigtigt Parlament?: Genvej eller blindvej til demokrati*, Gyldendal, København

Udenrigsministeriet, (2004), *Traktat om en forfatning for Europa*, Schultz Grafisk.

Hjemmesider (Internettet)

www.eu-oplysningen.dk

www.europa.kommission.dk

www.nyteuropa.dk