

Tema 4: Demokrati og EU's fremtid

EU har modtaget meget kritik for ikke at være demokratisk nok. Begrebet "det demokratiske underskud" benyttes derfor ofte i forbindelse med EU. Men hvordan skal vi forstå dette begreb, og hvordan kan EU blive mere demokratisk i fremtiden? Disse spørgsmål besvarer vi i dette tema.

Vi gennemgår her forskellige forståelser af demokrati samt EU's demokratiske "udseende" og beskriver den kritik, der har været angående EU's demokrati. Særligt fokus er på Europa-Parlamentet, men også EU's andre institutioner og de demokratiske forandringer, der har fundet sted bliver belyst. Afslutningsvis fokuserer vi på EU's fremtid. Hvilke forandringer har Lissabontraktaten medført for EU's demokratiske udseende?



Klar til europæisk valgaften i rotunden i Bruxelles.

Hvad er demokrati?

Demokrati er folkets styre

Helt grundlæggende betyder demokrati "folkets styre". Der findes ikke en klar definition af demokrati. Der eksisterer mange. Nogle mener, at demokrati kræver mest mulig folkelig deltagelse. Det er ikke et rigtigt demokrati, hvis ikke befolkningen deltager så meget som muligt i beslutningsprocesserne.

Andre mener, at demokrati fungerer bedst, hvis befolkningen delegerer beslutningsmagten til nogle politiske repræsentanter. Det er altså vigtigt at huske på, at demokrati ikke har en fast opskrift, men at der er mange forskellige synspunkter på, hvad et godt demokrati indeholder. Det er med disse briller, man skal forstå de debatter, der har været igennem tiderne om demokrati i EU.

Der findes grundlæggende to demokratiforståelser. Nogle mener, at demokrati skal være noget, borgerne deltager i så meget som muligt. Denne form kaldes **deltagelsesdemokrati**. Andre mener, at demokrati primært består i, at man vælger politiske repræsentanter til at styre landet for sig. Det kalder vi **delegeringsdemokrati**. Delegeringsdemokrati er også kendt som "konkurrencedemokrati".

De to demokratiformer adskiller sig på tre vigtige områder, som alle hænger tæt sammen:

1. Hvilken institutionel opbygning man mener demokratiet ideelt set bør have
2. Hvilke beslutningsprocedurer man finder mest demokratiske
3. Hvilke deltagelsesmuligheder man ønsker at give befolkningen i demokratiet.

Deltagelsesdemokrati og delegeringsdemokrati

I **deltagelsesdemokrati** ønsker man, at befolkningen bibeholder mest mulig magt. Det betyder, at de demokratiske institutioner skal være meget gennemsigtige. På den måde forstår befolkningen bedst, hvad der foregår. Derigennem kan de inddrages mest muligt i de politiske beslutninger. Derfor mener tilhængere af deltagelsesdemokrati, at en stor mediedækning af de politiske diskussioner og meget information er nødvendig for, at borgerne kan træffe vigtige politiske valg.

Deltagelsesdemokrati kræver altså institutioner, som gør det muligt for folk at deltage i debatten. Det kan f.eks. være igennem medierne, igennem interesseorganisationer, via partier eller simpelthen ved at henvende sig til politikerne direkte. Derigennem stiller deltagelsesdemokrati også væsentlige krav til udformningen af den politiske beslutningsproces. Den politiske beslutningsproces skal være åben for deltagelse og inddrage så mange borgere og organisationer som muligt igennem hele forløbet.

Fortalere for deltagelsesdemokrati ønsker ofte mange forskellige former for demokratisk deltagelse. For tilhængerne af deltagelsesdemokrati, er der ikke så stor fokus på demokratiets effektivitet i form af hurtig og effektiv lovgivning. De betoner i stedet inddragelse af befolkningen i processen.

En anden demokratiform er **delegeringsdemokrati** (også kaldet konkurrencedemokrati.) Den primære forskel mellem delegerings- og deltagelsesdemokrati er betydningen af befolkningens inddragelse i de daglige politiske beslutninger. Hvor deltagelsesdemokrati sætter enhver form for deltagelse af befolkningen højt, er dette ikke nær så vigtigt i delegeringsdemokrati.

I en delegeringsdemokratisk forståelse vælger man sine politiske repræsentanter ved valg. Dette sker f.eks. i Danmark ved folketingsvalg eller i EU ved Europa-Parlamentsvalg. Når politikerne er valgt, deltager befolkningen ikke særligt meget i den politiske debat. Man delegerer med andre ord sin politiske stemme til en politisk repræsentant.

Delegeringsdemokrater stiller ikke samme krav til institutionernes inkludering af befolkningen som i deltagelsesdemokrati. Ligeledes behøver beslutningsprocedurerne ikke være tilgængelige i samme grad for befolkningen. I stedet lægges der i delegeringsdemokrati vægt på en effektiv lovgivningsproces. Lovene kan vedtages hurtigere end i deltagelsesdemokrati, hvor borgerinddragelsen tager længere tid.

Den primære deltagelsesform i delegeringsdemokrati er befolkningens valg af politiske repræsentanter. Demokratiske deltagelsesformer efter man har valgt politiske repræsentanter er mindre væsentlige. Som sagt betoner delegeringsdemokrati mere institutionernes og beslutningsprocedurerne effektivitet end deltagelse af befolkningen.

	Institutioner	Beslutnings-procedurer	Deltagelsesform
Deltagelsesdemokrati	Skal inkludere befolkningen og være gennemsigtige. Størst mulig inddragelse af befolkningen.	Størst mulig inddragelse af befolkningen igennem partier, interesseorganisationer og debatter i medierne.	Mange forskellige f.eks. partier, interesseorganisationer, offentlige debatter.
Delegeringsdemokrati	Skal være effektive. Styres af folkevalgte politikere.	Skal være effektiv.	Primært igennem valgdeltagelse.

Tabel 4.1 Deltagelsesdemokrati og delegeringsdemokrati.

Det Demokratiske Underskud

Udtrykket 'det demokratiske underskud' bruges for at gøre opmærksom på, at der ikke er tilstrækkeligt med demokrati i EU. I den forbindelse fremhæves det, at EU mangler legitimitet. Det betyder, at borgerne føler, at de har for lidt indflydelse på EU. Derfor har de også svært ved at acceptere EU's lovgivning. På baggrund af EU's komplekse måde at fungere på, opleves unionen som utilgængelig og fjern for borgerne.

EU – en demokratisk institution?

Traditionelt er danskerne meget deltagelsesdemokratiske orienteret. Få befolkninger i EU har lige så mange muligheder for at organisere sig som danskerne. Derigennem får danskerne deres stemme hørt. Det kan være via en interesseorganisation, et politisk parti eller via debatter i medierne. De, som holder af denne deltagelsesdemokratiske model, frygter at den går tabt i takt med europæisk integration.

Hvorfor nu det? En af grundene er EU's **geografiske beliggenhed**. EU's institutioner er placeret i Bruxelles. Langt fra både København, hvor den danske regering og Folketinget befinder sig. Endnu længere, i det mindste mentalt, fra landområderne i Jylland og på Fyn. Mange mener, at EU ikke kan være nærværende, når det befinder sig geografisk fjernt fra borgerne.

Deltagelsesdemokrati er derfor mindre muligt, idet beslutningsprocedurerne og de politiske institutioner ikke er en del af befolkningens hverdag på samme måde, som f.eks. de lokale byråd eller folketingspolitikere. Man har fra EU's side forsøgt at gøre europæisk lovgivning mere nærværende og tættere på borgeren. Det er sket med det essentielle **subsidiaritetsprincip** (også

kaldet nærhedsprincippet). Ifølge dette princip kan EU kun handle, hvis det er bedre at lave EU-lovgivning end national lovgivning.

Begrebsafklaring: Subsidiaritetsprincip

Princip som gør, at EU kun vedtager lovgivning, hvis det er mere hensigtsmæssigt, at den vedtages på EU-plan end på nationalt plan. Princippet skal sikre beslutninger træffes så tæt på borgeren så muligt.

EU er også blevet kritiseret for at være for **kompliceret at forstå**. EU's politik er meget detaljeret, og EU's institutioner og beslutningsprocedurer er komplicerede med de forskellige blandinger af mellemstatsligt og overstatsligt samarbejde. Folk, der ønsker at deltage i den politiske proces, har behov for hurtigt at kunne danne sig et overblik over debatten og forstå det politiske budskab. Men det er ikke så let, når EU er så kompliceret styret og beslutningsprocesserne anses for snørklede. Det kan være en af grundene til, at befolkningen ofte har vist sig at vide meget lidt om EU og EU's politikker i forhold til national politik.

EU har også været kritiseret for at inddrage **for mange embedsmænd** i lovgivningsarbejdet. Omkring 70 procent af alt EU-lovgivning ansås at blive besluttet på embedsmandsniveau, altså inden den når politikernes bord. Dette er problematisk både fra en delegeringsdemokratisk og en deltagelsesdemokratisk vinkel. Embedsmænd er nemlig ikke politisk valgte. Hvis de får for stor magt over lovgivningen, er det derfor reelt ikke repræsentanter fra befolkningen, som træffer de politiske beslutninger.

Det er ikke kun graden af inddragelse af embedsmænd, der har været kritiseret. Lige nu er det kun Europa-Parlamentsmedlemmerne, som er direkte valgt af befolkningen. Både Ministerrådet og Kommissionen består af **ikke direkte valgte politikere**. Ministerrådet består ganske vist af ministre fra medlemslandene, men eksempelvis skal ministre ikke være folkevalgt i Danmark. Det samme gælder kommissærerne i Kommissionen. Både ministre og kommissærerne er udpeget af de nationale regeringer. Derfor behøver de ikke direkte at være folkevalgte.



EU-skeptikerne i Danmark har ofte hævdet, at de føler sig mobbet i debatten. Det fik i 2011 Politikens karikaturtegner, Roald Als, til at lave denne karikatur © Roald Als / Politiken.

Afslut
store land
som Danm
der være
at domine
anført, at
til orde i u
simpelt m
mellem s
diskussion

Kritik

- EU
- EU
- EU
- EU
- EU
- EU
- EU

Man kan a
for demok
i beslutni
delegering

Hvad e

Debatten
virkelige
er heller i

Nogle
er stadig
langt fra in
socialpoli
integre

Tema 4:

Afslutningsvis er EU blevet kritiseret for at være ”**de store landes klub**”. Nogle mener, at små medlemslande som Danmark ikke bliver hørt tilstrækkeligt. Særligt har der være fokus på Tyskland og Frankrig, som hævdes at dominere unionen. I lyset af denne kritik har nogle anført, at den danske befolknings mulighed for at komme til orde i unionen er for lille. De store lande har ganske simpelt meget mere magt. En ligelig fordeling af magt mellem store og små lande har i særlig grad optaget diskussionen om stemmewægte i Ministerrådet.



Tysklands kansler *Angela Merkel* (tv) og Frankrigs præsident *Nicolas Sarkozy* (th).

Kritik af demokrati i EU

- EU ligger for langt væk (institutionerne er i Bruxelles)
- EU er for kompliceret at forstå
- EU informerer ikke godt nok om sine politikker
- EU interesserer ikke medierne. Og bliver derfor ikke dækket tilstrækkeligt
- EU har for mange bureaukrater og for få folkevalgte politikere
- EU er i lommen på lobbyister og interesseorganisationerne
- EU er de store landes klub. Danmark bliver ikke hørt

Man kan altså sige, at debatten om EU's demokrati i høj grad hænger sammen med, hvilken form for demokrati, man ønsker. Ønsker man deltagelsesdemokrati, hvor befolkningen deltager aktivt i beslutningsprocessen, finder mange, at EU stadig har lang vej endnu. Ønsker man derimod delegeringsdemokrati, kan EU faktisk synes nogenlunde demokratisk i sin nuværende form.

Hvad er EU for en størrelse?

Debatten om det demokratiske underskud er i høj grad præget af diskussionen om, hvad EU i virkeligheden er for en størrelse. EU er jo ikke en fuldkommen overstatslig institution. Men EU er heller ikke et udelukkende mellemstatsligt samarbejde. EU's konstruktion er unik.

Nogle mener, at EU fortsat mest er en **mellemstatslig organisation**. Den nationale suverænitæt er *stadig* primært hos medlemslandene selv. Dette kan blandt andet ses ved det faktum, at EU langt fra inkluderer alle politikområder. En stor del af de mere følsomme politiske områder, f.eks. socialpolitik, er stadig primært national politik. Og medlemslandene er ofte modvillige til at integrere disse. EU har herudover heller ikke mulighed for skatteudskrivning. EU har med andre