

Hvorfor er EU-politik så kedeligt?

En boganmeldelse i forlængelse af EU-valget i maj 2019

Stemmeprocenten til det danske Europa-Parlamentsvalg i maj måned var den højeste nogensinde. Det kan dog ikke viske billedet væk af et demokratisk underskud i EU, som ifølge den hollandske professor Luuk van Middelaar bl.a. skyldes, at hverken Europa-Parlamentet eller andre udgør en reel opposition. Fraværet af en opposition afpolitiserer EU-debatten, og derfor bliver EU-politik så kedeligt.

**AF JENS BLOM-HANSEN, PROFESSOR,
INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,
AARHUS UNIVERSITET**

66 procent! Armene var næsten ikke til at få ned, da stemmeprocenten til Europa-Parlamentsvalget i maj 2019 var talt op. Aldrig har så mange danskere afgivet deres stemme til et EU-valg. Selv ikke i 2009, da Anders Fogh Rasmussen lagde folkeafstemningen om tronfølgeordenen på samme dag som valget til Europa-Parlamentet. Er EU-politik endelig blevet en folkesag?

Mit svar er desværre nej. Og jeg synes, at armene bør komme ned igen. For godt nok er 66 procent en fin høj stemmeprocent. Men det gælder kun, når man sammenligner med tidligere EU-valg. For der er stadig et stykke vej op til stemmeprocenten til Folketingsvalg. Den ligger normalt omkring 85. EU-valg bliver også udkonkurreret af kommunalvalg, hvor valgdeltagelsen normalt ligger omkring 70. EU-politik er altså stadig kedeligere end kommunalpolitik. Så helt folkeligt er det ikke blevet.

Hvorfor er EU-politik så kedeligt?

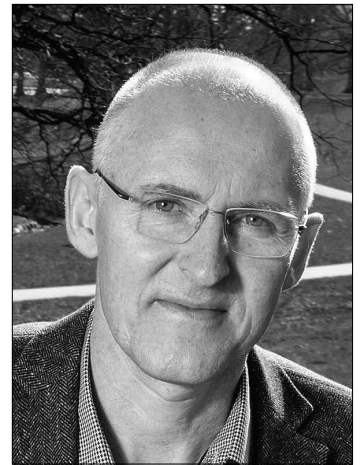
Traditionelt peger man på, at Bruxelles og Strasbourg er langt væk, at EU-politik ikke berører os direkte, og at danskere ikke føler samme samhørighed med portugisere og bulgarere, som vendelboer gør med sjællændere og bornholmere. Det er sikkert alt sammen rigtigt. Men måske er der noget mere fundamentalt på spil. EU mangler nemlig noget så grundlæggende i et demokrati som en opposition. Det er i hvert fald det argument, som hollænderen Luuk van Middelaar afprøver i en ny bog, *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage* (Agenda Publishing, 2019). Det er en interessant herre, der her giver et nyt væg-

tigt indlæg i debatten om EU's demokratiske underskud. Ud over at være professor i historie og politisk teori på universitetet i Leiden i Holland, har Van Middelaar et indgående praktisk kendskab til EU-politik fra sin tid som rådgiver og taleskriver for Herman van Rompuy, den første præsident for Det Europæiske Råd.

Inden Van Middelaar's argument foldes ud, er det værd at genopfriske, hvilken rolle oppositionen spiller i et demokrati. Oppositionen fører for det første løbende kontrol med regeringen. Det forhindrer magtmisbrug, for det lægger en dæmper på både ministre og embedsmænd, når de ved, at nogen har en vælgermæssig interesse i at udstille excesser. For det andet muliggør en parlamentarisk opposition et fredeligt magtskifte. Det kan forekomme så basalt, at det nærmest er selvindlysende, men historien viser noget andet. For det tredje tvinger en opposition regeringen til at være på tærne. Hvis magten ikke er udfordret, risikerer den at miste fornemelsen for, hvad der rører sig i befolkningen. Oppositionen er så at sige gadens kanal ind i politik. Endelig – og måske vigtigst i EU-sammenhæng – gør oppositionen det tydeligt, at der findes et alternativ. Oppositionen repræsenterer en alternativ politisk vision og en alternativ praktisk vej dertil. Uden en opposition får befolkningen nemt det indtryk, at der ikke findes noget alternativ – at "alle politikere er ens".

Hvor er oppositionen i EU-politik?

Det kan forekomme paradoksalt at påstå, at der ikke er nogen opposition i EU-politik, når man tænker tilbage på EU-valgkampen i maj 2019. For kæmpede de politiske partier ikke på forskellige platforme, og havde de ikke forskelligt syn på klimapolitik, flygtninge og grænsekontrol?



» **Måske er der noget mere fundamentalt på spil. EU mangler nemlig noget så grundlæggende i et demokrati som en opposition.**



Måske, men Luuk van Middelaar's argument er, at noget mere fundamentalt er på spil. Det første trin i hans diagnose er faktisk at afskrive Europa-Parlamentet som løsning. Det er et kontroversielt skridt, for Europa-Parlamentet blev indført som løsningen på EU's demokratiske underskud. Af samme grund er det over de sidste 20-30 år blevet givet stadig mere magt og fungerer i dag i næsten alle sammenhænge som fuld lovgiver på linje med Ministerrådet. Van Middelaar's argument i det første skridt er tosidigt. Dels mener han, at Europa-Parlamentet i praksis har fravalgt at fungere som en kampplads for alternative visioner for Europa og i stedet har satset på i samarbejde med EU-Kommissionen at drive integrationen i EU videre. Kritikken er, at flertallet i Europa-Parlamentet har prioriteret dette hensyn højere end politisk debat. Dels mener han, at Europa-Parlamentet stadig ikke har indflydelse på de vigtigste politiske spørgsmål i EU. Hvor var Europa-Parlamentet, da Grækenland nedsmeltede økonomisk, og euroen var ved at kollapse? Hvor var Europa-Parlamentet, da Europa blev oversvømmet af flygtninge i 2015? Og hvilken rolle kan Europa-Parlamentet spille i EU's håndtering af Brexit

og Trump? Europa-Parlamentet var og er næsten fraværende i disse situationer, fordi dets formelle rolle er reaktiv – at forholde sig til løsninger, andre har udformet.

Van Middelaar mener, at politisk lederskab i EU i praksis er gledet fra EU-Kommissionen over til Det Europæiske Råd, den overbygning på Ministerrådet, som for alvor fik sin position fastslået med Lissabon-traktaten i 2009. Det er her, de europæiske stats- og regeringschefer mødes. Det er her, Van Middelaar mener, at de store EU-spørgsmål bliver debatteret. Og det er her, at løsningerne på de mange kriser i EU reelt bliver udformet. EU-Kommissionen deltager, men i rollen som teknisk udfører af Rådets beslutninger. Man kan diskutere, om Van Middelaar helt har ret i denne diagnose, men hans syn flugter med en dominerende retning i EU-forskningen, den såkaldte "new intergovernmentalism".

Van Middelaar mener dermed også, at det er i forhold til Det Europæiske Råd – ikke Europa-Parlamentet – at spørgsmålet om en opposition bør overvejes. Van Middelaar's ærinde er derfor at diskutere måder, hvorpå

»» **Hvor var Europa-Parlamentet, da Grækenland nedsmeltede økonomisk, og euroen var ved at kollapse? Hvor var Europa-Parlamentet, da Europa blev oversvømmet af flygtninge i 2015?**

det lukkede og konsensusprægede Europæiske Råd kan åbnes. Den debat, der her foregår om de store europæiske politiske spørgsmål, skal ud til offentlighedens kendskab og debatteres af de europæiske befolkninger. Konkret diskuterer han fem måder, man kunne gøre dette på.

Det Europæiske Råd som et europæisk senat?

Den første mulighed er at indføre afstemninger som beslutningsform i Det Europæiske Råd. Det vil i praksis sige, at Rådet blev omdannet til en form for overhus i EU-systemet. Afstemninger ville give offentligheden indblik i meningsforskellene blandt stats- og regeringscheferne. Det er meget sjældent, at det sker nu. Faktisk så sjældent, at man kan huske de få tilfælde, hvor det er sket. Som fx da den engelske premierminister David Cameron blev nedstemt i Rådets beslutning om at pege på Jean-Claude Juncker som kommissionsformand i 2014. Van Middelaar er dog skeptisk over for denne mulighed, fordi konsensusnormen er for indgroet, og fordi de største rådsbeslutninger ikke har formel karakter, men er politiske erklæringer.

Opposition fra Strasbourg?

Den næste mulighed er, at Europa-Parlamentet påtager sig rollen som opposition til Det Europæiske Råd. Et slags institutionelt rollespil, hvor Europa-Parlamentet viser, at det sidste ord ikke er sagt, selvom stats- og regeringscheferne er blevet enige. Og legitimiteten er i orden, for selvom stats- og regeringscheferne er valgte og sidder på et folkeligt mandat, er der ingen af dem, der repræsenterer summen af de europæiske befolkninger. Det gør kun Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet har et par gange i praksis spillet en sådan rolle, fx i de sjældne tilfælde, hvor det har afvist internationale aftaler, der ellers var godkendt af stats- og regeringscheferne, fx ACTA-aftalen om internationale ophavsrettigheder. Van Middelaar trækker her en pendant til den rolle parlamentet i mange europæiske lande historisk har spillet i forhold til kongemagten. Dermed er begrænsningerne i denne mulighed også antydnet, for denne form for opposition bliver nemt til systemopposition snarere end diskussion om alternative politiske visioner og muligheder.

Opposition hjemmefra?

En tredje mulighed er, at de nationale parlamenter kom mere på banen. Alle stats- og regeringschefer i Det Europæiske Råd har oppositioner hjemme i deres hovedstæder.

» **Van Middelaar mener dermed også, at det er i forhold til Det Europæiske Råd – ikke Europa-Parlamentet – at spørgsmålet om en opposition bør overvejes. Van Middelaar's ærinde er derfor at diskutere måder, hvorpå det lukkede og konsensusprægede Europæiske Råd kan åbnes.**

Men disse oppositioner er normalt tavse på EU-niveau, og de spiller sjældent nogen fremtrædende rolle i hjemlandets løbende EU-debat. Vi kender det fra danske forhold. Oppositionen i Folketinget debatterer forud for hvert møde i både EU's ministerråd og topmøderne i Det Europæiske Råd, hvad regeringens forhandlingsmandat skal være. Det sker i Folketingets Europaudvalg. Men det foregår bag lukkede døre for ikke at skade regeringens forhandlingsmuligheder i EU. Men det betyder også, at befolkningen – også befolkningen i Danmarks nabolande – ikke ved, hvad den danske opposition reelt mener om regeringens EU-politik. Igen er der grænser for, hvor langt man kan komme ad denne vej. For hensynet til regeringens forhandlingsmuligheder i EU er reelt. Men Van Middelaar mener, at mere kunne gøres.

Forenet national opposition?

En fjerde mulighed er, at oppositionerne i medlemsstaterne gik sammen og opstillede et alternativ til deres regerings politik i EU. Udfordringerne er enorme, for regeringsfarver (og dermed oppositionsfarver), partisystemer og valgsystemer varierer fra land til land. Derfor ser man også mest, at det er yderfløjene, især højrefløjen, der samarbejder på tværs af lande omkring EU-politik. Men nogle gange sker der et samlet skift til højre eller til venstre på tværs af Europa. Og så kunne der måske gøres mere for at opstille en forenet national opposition til beslutningerne i Det Europæiske Råd.

Oppositionen til forhandlingsbordet?

En sidste mulighed er, at oppositionen sidder med ved bordet, når stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd – og i de øvrige organer i Ministerrådssystemet – træffer beslutninger. Det sker, når poli-

» Den saft og kraft, som spillet mellem regering og opposition normalt bibringer politik, er væk. Når dertil lægges EU-systemets fjernhed, komplicerede opbygning og tendens til at servere politiske løsninger i svært gennemskuelige tekniske ikklædninger, så forstår man godt, at den normale vælgerreaktion er apati og opgiven.

tiske partier med radikalt anderledes politiske dagsordener erobrer regeringsmagten og tager deres dagsordener med til EU. Et eksempel er den venstreorienterede Alexis Tsipras fra Grækenland, der bragte et alternativt perspektiv på euro-krisen til EU's forhandlingsbord. Et andet eksempel er den højreorienterede Victor Orban fra Ungarn, der tilbage i 2015 fulgte en flygtningepolitik, der var radikalt anderledes end det daværende flertal i EU. Begge politiserede på en måde, der blev opfattet som stærkt upassende af parnasset i Bruxelles, da de udskrev folkeafstemninger for at få hjemlig opbakning til gå imod EU's beslutninger. Man kan mene forskelligt om disse måder at føre politik på. Men det er svært at sige, at de ikke tydeliggør et muligt alternativ for vælgerne. På den måde kan det være demokratisk sundt.

Afslutning

Van Middelaar' bredere pointe er, at fraværet af en opposition har en depolitiserende effekt. EU-politik kommer til at fremstå som nødvendighedens politik, når der ikke er et alternativ. Den saft og kraft, som spillet mellem regering og opposition normalt bibringer politik, er væk. Når dertil lægges EU-systemets fjernhed, komplicerede opbygning og tendens til at servere politiske løsninger i svært gennemskuelige tekniske ikklædninger, så forstår man godt, at den normale vælgerreaktion er apati og opgiven. Derfor er EU-politik kedeligt. Man behøver ikke være enig med Van Middelaar i alle detaljer, og han påviser ingen enkle løsninger på problemerne. Men som diagnose på EU's tilstand er bogen stærkt anbefalelsesværdig. ■