



Om afstanden mellem EU-systemet og dets borgere

Artiklen diskuterer EU's demokratiske opbygning i forlængelse af debatten om EU-skepsis, der senest opstod som følge af Brexit-afstemningen. Der bliver argumenteret for, at en del af denne EU-skepsis kun bliver stærkere, fordi EU som politisk system er konstrueret på en måde, som vi ikke ville acceptere, hvis vi havde med et nationalt politisk system at gøre.

AF PETER HEYN NIELSEN, ADJUNKT I SAMFUNDSFAG, LÆRERUDDANNELSEN PÅ CAMPUS CARLSBERG, PROFESSIONSHØJSKOLEN UCC

Den danske sommer anno 2016 bød på masser af diskussioner om EU som følge af briternes Brexit-afstemning. Der blev givet nyt liv til den EU-skepsis, vi så ved afstemningen om retsforbeholdet i december. En skepsis, som med forskellig styrke, har vist sig – i hvert fald siden Maastricht-afstemningen i 1992.

Danske toppolitikere, der hver især ellers tidligere har været indædte agitatorer for det europæiske samarbejde, har sågar nærmet sig det EU-skeptiske synspunkt. Socialdemokraternes statsministerkandidat Mette Frederiksen vil gerne ”være med til at reformere EU” og ”bringe det derhen, hvor befolkningen er” (Matzen 2016). Statsministeren, Lars Løkke Rasmussen, har også forsøgt at imødekomme EU-skepsissen: ”Vi har alle de resultater, og så har vi en befolkning, der vender ryggen til projektet” udtalte han, mens ”lektien bør være, at vi udviser en større grad af fleksibilitet over for hinanden. Hvis et land har et problem, som er stort for et land, men som er mindre for resten af fællesskabet, bør man få det løst” (Thiemann 2016).

Det er værd at dvæle ved statsministerens kommentar. Analysen forekommer ædruelig nok, men løsningsforslagets helbredende effekt er nok mere tvivlsom. Et forpligtende

politisk samarbejde på tværs af så forskellige lande, som EU er udgjort af, vil føre kompromisser med sig. Det vil derfor næppe være muligt at realisere den fleksibilitet, statsministeren taler om i et omfang, der kan dulme borgernes EU-skepsis.

Jeg vil her i stedet præsentere nogle idéer, der går en anden vej. Når man som underviser først på et semester gennemgår grundlæggende demokratiteori og så senere samme semester kommer til opbygningen af EU, konfronterer de skarpere studerende dig undrende med nogle uoverensstemmelser mellem de to. Det gav anledning til nogle refleksioner og diskussioner om, hvordan man helt grundlæggende kunne tænke i at reformere EU i en mere demokratisk retning. De vigtigste elementer af disse bliver præsenteret her.

Demokrati i Europa

I den danske EU-debat har folkeafstemninger ofte været nævnt, som en måde at forsøge at imødekomme EU's demokratiske underskud på (Nielsen 2013: 180ff). Den option har dog mistet en del af sin slagkraft i Danmark efter først en afstemning om en patentdomstol og i særdeleshed afstemningen om retsforbehold. Men grundlæggende er folkeafstemninger også en fattig kompensation for et system med indbyggede demokratiske problemer. Borgerne har i et forsvindende lille antal af sager direkte indflydelse på processen, mens alle øvrige politiske sager fortsætter med at køre gennem samme system.

» Når det kommer til at finde EU's ledende poster, har medlemslandenes stats- og regeringschefer altså en central placering. Men det gør processen uigennemskuelig og det gør det umuligt for medlemslandenes vælgere at afsætte disse ledere. Begge dele distancerer vælgerne fra deres politiske ledere.»

En anden måde at få EU til at "blande sig" i færre emner kunne være at stemme på borgerlige minimalstatspolitikere til Europaparlamentsvalg. Logikken er den samme som i en dansk kontekst: Hvis du vil have, at "Christiansborg" blander sig i færre ting, så kan du stemme på en type som Glistrup anno 1973, hvis program var, at den offentlige sektor mere eller mindre skulle afvikles. En tilsvarende politiker kan du stemme på til Europaparlamentsvalgene. Men det er tilsvarende en fattig kompensation, dels da der ikke nødvendigvis vil være denne type politikere opstillet, dels da denne type politikers samlede politiske program ikke nødvendigvis er identisk med dine politiske præferencer.

De to bud ville måske være de letteste løsninger, fordi de kan foretages uden ændringer i EU's opbygning. Måske derfor er de nok også utilstrækkelige. Hvis man vil bringe EU nærmere borgerne, skal man paradoksalt nok snarere reformere systemet i en retning, så EU bliver et politisk system i sin egen ret, mens nationalstaternes regeringer i mindre grad involveres løbende i arbejdet. Men det er i sidstnævnte tilfælde, at systemet bliver komplekst og udemokratisk.

Når jeg påstår, at EU er opbygget udemokratisk, er det med udgangspunkt i en bestemt definition af demokrati som statsform. Jeg er bekendt med, at det er en diskussion blandt EU-forskere, om EU skal vurderes ud fra samme kriterier som en stat, eller om EU ikke kan sammenlignes med noget andet, fordi det er så unik en konstruktion (Nielsen 2013: 177-178). Jeg antager det første, fordi så meget politisk magt i dag er delegeret til EU-institutioner, som det er tilfældet.

Jeg definerer demokrati som en statsform, hvori det centrale element er, at man har med et politisk system at gøre, hvor man kan skaffe sig af med den siddende regering uden revolution og blodsudgydelse, som Karl Popper har formuleret det (Hansen 2010: 23). Mindre kontant formuleret kan definitionen af demokrati som statsform være: "Et demokrati er en stat, hvis parlament og regering er udpeget ved frie, almindelige og lige valg afholdt med få års mellemrum mellem kandidater opstillet af mindst to forskellige partier" (Hansen 2010: 23). Som det vil fremgå, mener jeg, at EU kun i meget begrænset omfang lever op til denne definition. Det angår især udpegelsen af regering og parlament.

Problemet med EU's lovgivere

Ser man på selve systemets konstruktion, så

er EU bygget op på en måde, vi sjældent ville acceptere i et nationalt politisk system jf. ovenstående definition. Det er min påstand, at det bidrager til EU-skepsissen, uanset at det næppe er hele forklaringen. Hvis vi starter med den lovgivende magtinstans, er der store problemer ved den måde, som den – i form af Europaparlamentet og Ministerrådet – er konstrueret på.

Europaparlamentet er den eneste EU-institution, hvor de politikere, der sidder her, er valgt direkte af vælgerne til at sidde netop her. Det er positivt. Der er et direkte link mellem vælgere og politisk system.

Omvendt mener jeg, det er problematisk, at der kun er valg til Europaparlamentet hver femte år. Et afgørende aspekt af det repræsentative demokrati er, at vi som vælgere har mulighed for at stille politikere til ansvar for deres handlinger og afsætte dem, hvis vi føler behov for det (Jf. Hansen 2010: 139). Det har man ringe mulighed for, når man skal vente hele fem år. Det har den effekt, at politikerne i Europaparlamentet har ringere incitament til at gøre opmærksomme på sig selv i de første fire år af valgperioden, da der stadig vil være lang tid til, de skal genvælges. Blandt andet derfor kender vi dem langt dårligere end vores Christiansborg-politikere, og følger ikke med i deres arbejde i samme omfang. Det gør det langt sværere at stille dem til ansvar for deres politiske arbejde.

I USA har det ene kammer i det føderale politiske system, Repræsentanternes hus, valgperioder af to års varighed. Det er konstrueret sådan for at gøre det til et decideret populistisk organ (Fuglede 2008: 64). Med valgperioder af to år, er politikerne her i en tilstand af konstant valgkamp. Populismen i den lovgivende magt dæmpes ved, at det andet kammer, Senatet, har længere valgperioder.

Nogle mener, at der er rigeligt med populisme i Europa, som tingene er. Men jeg mener ikke, at det er tilfældet for medlemmerne af Europaparlamentet. Det er som oftest politikere i de respektive EU-landes nationale parlamenter, der agerer populistisk – såfremt det ord overhovedet er retvisende.

Nationale ministre som EU-lovgivere

Det andet organ i den lovgivende magtinstans, Ministerrådet, repræsenterer på flere måder, hvad der frustrerer borgere ved EU-systemet. Det er en underlig ansigtsløs institution, fordi den består af konstant skiftende

» Det andet organ i den lovgivende magtinstans, Ministerrådet, repræsenterer på flere måder, hvad der frustrerer borgerne ved EU-systemet. Det er en underlig ansigtsløs institution, fordi den består af konstant skiftende figurer, der er udpeget til deres post af helt andre årsager, end hvilket arbejde de måtte udføre i Ministerråds-regi.

» **Mange danskere har været meget skeptiske overfor tanken om at have en direkte valgt EU-præsident. Det ville give systemet for meget karakter af "Europas forenede stater". Men denne modvilje har bidraget til at skabe en mindre gennemskuelig magtstruktur og har distanceret udvælgelsen af ledere væk fra folket.**

figurer, der er udpeget til deres post af helt andre årsager, end hvilket arbejde de måtte udføre i Ministerråds-regi.

Man kan også diskutere, om man skal kalde det "Rådet" i ental, eller om man skal tale om ti forskellige ministerråd. I Ministerrådet sidder medlemsstaternes ministre, men alt efter hvilket område, der er på dagsordenen, er det forskellige personer, Ministerrådet er sammensat af. Er det et miljøspørgsmål, så mødes alle miljøministrene, er det udenrigsanliggender, så mødes udenrigsministrene og så fremdeles. Fordelen er, at det kobler arbejdet her tæt til de nationale regeringer. Men omvendt gør det også den demokratiske proces unødvendigt ugennemsigtig, og det er umuligt for vælgerne at stille nogen til ansvar.

Det største demokratiske problem ved den konstruktion er, at ministrene har et særdeles indirekte mandat til at varetage dette arbejde. Hvis du som dansk vælger er utilfreds med den måde, som din beskæftigelsesminister agerer på, når denne agerer i regi af Ministerrådet, hvordan vil du så stille denne til ansvar? I det konkrete eksempel er det ikke helt let. Vores beskæftigelsesminister, Jørgen Neergaard Larsen, er der ingen, der har stemt på, for han var ikke opstillet til Folketingsvalget i 2015. Han kan sidde i Ministerrådet på Danmarks vegne, fordi et flertal af Folketingets partier har peget på Lars Løkke Rasmussen som statsminister og Løkke dernæst har valgt at pege på Neergaard Larsen som beskæftigelsesminister.

Hvis man eksempelvis stemte på Dansk Folkeparti ved valget i 2015, indgik dette element næppe i ens overvejelser, uanset at Dansk Folkeparti støtter Løkke som statsminister. Det vil det næppe heller gøre ved næste folketingsvalg. Men hvis danske ministre skal stilles direkte til ansvar overfor vælgerne for deres arbejde i Ministerrådet, så kan det

kun lade sig gøre ved Folketingsvalg, hvor vælgerne stemmer med udgangspunkt i en lang række øvrige emner, der optager dem. Danske vælgere er kun i yderst begrænset omfang optaget af EU-spørgsmål, når de stemmer til Folketingsvalg (Stubager et al 2016: 20).

Problematikken er særskilt relevant, når statsministeren udpeger ministre, som ikke er valgt til Folketinget. Det gør danske statsministre ofte. I de tilfælde er der et yderligere begrænset link mellem vælger og politisk system, hvad angår ministrenes arbejde i Ministerrådet.

Ministerrådets arbejde kan også siges at være problematisk i Danmark, hvor vi som oftest har mindretalsregeringer, og de sidste fyrrer år også næsten altid med mere end et parti. Så kan en person sidde i Ministerrådet på Danmarks vegne, selvom denne repræsenterer et parti, der ved et folketingsvalg, har fået eksempelvis fire til fem procent af stemmerne. I den tid de Radikale indgik i Poul Nyrups Rasmussens regeringer, havde de på intet tidspunkt mere end otte folketingsmandater.

Skal den lovgivende magtinstans være to-delt, burde også den del, som p.t. er Ministerrådet, have en mere direkte forbindelse mellem politikere og vælgere. Man kunne eksempelvis lave en konstruktion, hvor medlemmerne af det ene kammer, Europaparlamentet, var fordelt på medlemslandene efter befolkningstal, mens det andet kammer havde samme antal medlemmer fra alle medlemslande, og dermed sikrede at også tyndt befolkede områder blev hørt i den politiske proces.

Lederskab i EU

Dermed er vi kommet til den udøvende magtinstans i EU: Kommissionen. EU-kommissionen er tilsvarende sammensat af

personer, der heller ikke er valgt direkte af folket til deres kommissærposter. De danske kommissærer har typisk været ministre i den siddende regering ved udnævnelsestidspunktet, og det nærmeste de kommer et direkte politisk mandat, er den mængde stemmer, som deres respektive partier fik ved det forudgående folketingsvalg. For den nuværende danske EU-kommissær, den radikale Margrethe Vestager, var det tal 9,5 procent af stemmerne. Før hende var det den konservative Connie Hedegaard fra et parti, der dengang havde fået 10,4 procent af stemmerne ved det forudgående folketingsvalg.

En dansk EU-kommissærs parti har aldrig haft over 40 procents opbakning i Folketinget, da danske partier sjældent bliver så store, men i flere tilfælde har de haft langt mindre. Det er altså en begrænset mængde danskere, der har stemt på det parti, der har fået en af de absolut mest magtfulde politiske poster, en dansker kan opnå. Og vigtigere endnu: Den givne stemmehandling angik et valg, der havde med nogle helt andre pladser (og emner) at gøre end noget relateret til EU-kommissionen. Den givne kommissær sidder med et meget indirekte mandat.

Ved sammensætningen af EU-kommissionen er de nationale regeringsledere sikret en afgørende rolle. Men det har samtidig givet vælgerne en udpræget indirekte indflydelse i processen. Helt konkret foregår udformningen af kommissionen på den måde, at først indstiller EU's stats- og regeringschefer en formand for kommissionen. Når denne er fundet, begynder vedkommende at drøfte med samme stats- og regeringsledere, hvem de hver især har af emner til kommissærposter.

På den måde ligner kommissionsformanden en slags premierminister- eller statsministerkandidat, der skal danne regering, blot med det meget specielle dogme, at dennes "ministre", kommissærerne, skal være én fra hvert medlemsland. Det er i sig selv en u hensigtsmæssig konstruktion med 28 (eller 27) lan-

de. En dansk regering har aldrig haft mere end 24 ministre, hvilket dengang betød, at flere af ministrene reelt ikke havde noget at give sig til (Holstein 2005: 108-111).

At kommissionsformanden bliver fundet gennem forhandlinger bag lukkede døre, det forekommer også udemokratisk for det blotte øje jf. den nævnte definition af demokrati. Lidt karikeret kan man sige, at det ville svare til, at Danmarks 98 borgmestre satte sig og forsøgte at blive enige om, hvem der skal være dansk statsminister. Folketinget kunne så dernæst tage stilling til, om de havde lyst til at vælte denne kandidat eller lade vedkommende blive.

Samme kritik kunne man rette mod parlamentariske systemer. Efter et folketingsvalg forhandler partierne også bag lukkede døre om den kommende regering, som det allertydligst kom til udtryk i "Det Sorte Tårn" efter valget i 2011. Forskellen er dog, at denne proces sker efter en valgkamp, hvor regeringsalternativerne er blevet debatteret i offentligheden og vælgerne har haft mulighed for at tage stilling til alternativerne og stemme derefter. Når EU's stats- og regeringschefer forhandler om den næste kommissionsformand, sker det ingenlunde efter en valgkamp, hvor de har fået mandat af vælgerne til at pege på en bestemt kommissionsformand.

Det samme gælder formanden for Det Europæiske Råd – populært kaldet EU-præsidenten – der tilsvarende bliver valgt bag lukkede døre. Det Europæiske Råd er titlen på forsamlingen af EU-landenes stats- og regeringschefer, og det er dem, der internt bliver enige om, hvem der skal være EU-præsident og dermed lede dette råd. Det Europæiske Råd har ikke nogen formel beslutningskraft, men det er her, EU's politiske linje fastlægges, så det er ikke nogen ligegyldig sammenlutning at være leder af.

Når det kommer til at finde EU's ledende poster har medlemslandenes stats- og regeringschefer altså en central placering. Men

» Mange har efter Brexit-afstemningen udtalt, at Europa mangler ledelse. Det ville være lettere, hvis man havde et embede hertil, som det krævede et direkte folkeligt mandat at indtage.

det gør processen uigennemskuelig og det gør det umuligt for medlemslandenes vælgere at afsætte disse ledere. Begge dele distancerer vælgerne fra deres politiske ledere.

Europas Obama

En oplagt måde at gøre disse institutioner mere demokratiske på ville være, at vælgerne skulle vælge lederne heraf ved direkte valg. Det ville øge gennemsigtigheden og gøre det lettere for vælgerne at placere et ansvar for politiske initiativer, hvis vælgere på tværs af alle EU's lande skulle blive enige om en kandidat. I stedet har vi en proces, hvor vælgere stemmer på folketingspolitikere, der så peger på en statsminister, som så kan forhandle med andre europæiske regeringschefer om, hvem der skal være henholdsvis præsident og kommissionsformand.

Mange danskere har været meget skeptiske overfor tanken om at have en direkte valgt EU-præsident. Det ville give systemet for meget karakter af "Europas forenede stater". Men denne modvilje har bidraget til at skabe en mindre gennemskuelig magtstruktur og har distanceret udvælgelsen af ledere væk fra folket.

I Danmark, hvor kongehuset nyder stor popularitet, og tanken om en præsident tilsvarende er meget fremmed for mange, vil en direkte valgt EU-præsident eller kommissionsformand være svær at sælge. Jeg er ofte blevet mødt med synspunktet om, at det ville være dårligt, for "tænk på hvem der kunne finde på at stille op". Så nævner folk en række typer af politikere, de mener, der som ledere ville være altødelæggende for Europa, gående fra Anders Fogh Rasmussen over Naser Khader til Donald Trump.

Men den argumentation bliver jo en selvopfyldende profeti. Ethvert politisk embede vil – uanset hvor godt det ellers måtte være – tabe værdi med en tilpas inkompetent leder. Man kunne mindst ligeså godt bruge argumentationen omvendt. Med et sådant embede kunne det være, at den rette kandidat pludselig ville vise sig. Én der ville være i stand til at lede Europa, som nogle amerikanske præsidenter har formået at samle USA. Så kunne Europa få sin Lincoln, Kennedy, Reagan eller Obama.

Det kunne yderligere ske, at den valgkamp, som et givent antal kandidater til en sådan EU-lederpost skulle føre, ville kunne binde medlemslandene bedre sammen, end noget andet hidtil har kunnet gøre. Den ville må-

ske kunne skabe den så ofte efterspurgte europæiske offentlighed. På tværs af EU-landene ville borgerne for en stund diskutere det samme emne.

Mange har efter Brexit-afstemningen udtalt, at Europa mangler ledelse. Det ville være lettere, hvis man havde embede hertil, som det krævede et direkte folkeligt mandat at indtage. Det er sagt om enevælden som styreform, at den havde den klare fordel, at man aldrig var i tvivl om, hvem der havde ansvaret for tingenes tilstand. Det er langt sværere med EU, men med en leder, der skulle føre valgkamp i alle medlemslandene, ville man kunne komme det nærmere.

Nogle ville påstå, at en eller flere af disse initiativer ville føre til "mere EU". Det er imidlertid ikke givet, mener jeg, for det kommer an på, hvilken magt man overlader til systemet i øvrigt. En amerikansk føderal regering er langt fra almægtig, når det kommer til amerikanske politiske forhold. Her er meget politisk magt overladt til de enkelte delstater. Idéerne vil heller ikke fjerne al politikerledelse, den kender vi jo også fra vores eget hjemlige system. Men en mere demokratisk opbygning vil alt andet lige, gøre det klarere, hvad EU-systemet er og hvordan vi som borgere kan reagere, hvis vi bliver utilfredse. Det ville være muligt at stille nogen til ansvar, fremfor som nu, hvor EU som en samlet stor, grå, diffus masse, er genstand for mange borgeres kritik.

Idéerne vil give mindre demokrati, hvis man mener, at demokrati kun kan varetages af en national regering, udgået fra et nationalt parlament. Men det vil give langt mere demokrati til selve EU-systemet, hvis man hermed mener, at der skal være en mindre indirekte forbindelse mellem styre og folk. ■

Referencer:

- Fuglede, Mads (2008): *USA - Den universelle nation*. København: Gyldendal.
Hansen, Mogens Herman (2010): *Demokrati som styreform og som ideologi*. København: Museum Tusulanums Forlag.
Holstein, Erik (2005): *Jelved - en politisk biografi*. København: People's Press.
Matzen, Jeppe (2016, 8. juli): *Et trimmet spørgsmål*. Weekendavisen, side 1.
Nielsen, Julie Hassing (2013): *Demokrati og legitimitet i EU*. I: Kosiara-Pedersen, Karina og Nedergaard, Gustav og Suenson, Emil Lobe (Red.): *Statskundskab i praksis*. Klassiske teorier og moderne problemer. København: Karnov Group.

Stubager, Rune og Hansen, Kasper Møller og Callesen, Kristoffer og Leed, Andreas og Enevoldsen, Christine (2016): *Danske vælgere 1971 - 2015. En oversigt over udviklingen i vælgerens holdninger mv.* Lokaliseret 19. juli 2016: <http://www.valgprojektet.dk/files/Danske%20v%C3%A6lgere%201971-2015%2007.06.2016.pdf>.

Thiemann, Per (2016, 29. juni): Løkke og Löfven: *Nej tak til at sætte turbo på EU efter Brexit.* Politiken, side 5.

FORVALTNINGS- KONFERENCE 2017

Djøf og Nordisk Administrativt
Forbund afholder **Forvaltningskonference
2017** torsdag den 9. februar 2017.

Følgende aktuelle temaer er på
programmet:

- Politisk ledelse
- Faglig udvikling og loyalitet
- Styling med empati

Læs mere og tilmeld dig på www.djoef.dk

Dato: 8. februar 2017 kl. 9.30 - 16.30

Sted: Radisson Blue Scandinavia Hotel, København S

Pris: Ekst. moms, medlemmer/ikke medlemmer: 4.600/5.500 kr.



**Nordisk
Administrativt
Forbund**

