

samfundet sikres. Der skal være en sådan sammenhæng, at der – hvis der er utilfredshed med den førte politik, eller med magthaverne selv – kan blive tale om korrektioner, f.eks. udskiftning af de politiske ledere. Når der er mange der giver tilslutning til denne grundlæggende tænkemåde, hænger det også sammen med, at der faktisk er historiske erfaringer for, at denne reguleringsform giver muligheder for relativt stabile og velfungerende politiske systemer.

Mere udbyggede forståelser af politisk demokrati vil blandt andet gå ind i spørgsmål der angår konkrete organiseringer af de politiske systemer. Centralt heri er blandt andet på hvilken måde der skal være muligheder for borgerne for at *deltage* i de politiske processer (bl.a. betydningen af deltagelse i politiske valg), på hvilken måde man sikrer *konkurrence* mellem forskellige synspunkter inden for det politiske system, og hvorledes der etableres *beskyttelse* mod misbrug af den politiske magt (jvf. Kelstrup, 1999). Alt efter hvilken vægt der lægges på disse forskellige aspekter, kan man sondre mellem deltagelsesdemokrati, konkurrencedemokrati og beskyttelsesdemokrati. Den mest udbredte opfattelse lægger hovedvægten på en kombination af disse elementer i form af forfatningsmæssigt, repræsentativt demokrati, hvor repræsentationsorganet, bl.a. igennem afholdelse af valg, sikrer deltagelsen og konkurrencen, og hvor forfatningen og uafhængige domstole drager omsorg for beskyttelsen. Også andre sondringer er relevante, særligt når tankerne om politisk demokrati kombineres med opfattelser af samfundslivet og samfundsmæssigt demokrati.

En central diskussion angår således, hvorledes vi – inden for en forståelse af samfundsmæssigt demokrati – skal forholde os til begrebet »folk«. I hvilken forstand taler vi om et »demos«? Er det sådan at et folk nødvendigvis skal referere til en kollektivitet, eller kan man i bredere forstand tale om borgere

som individer. Hvis man taler om en kollektivitet, er »folk« så lig »nation«? Kræves der fælles sprog og historie? Eller kan man mere åbent tale om et demos som »borgere med rettigheder«, bl.a. valgret? Eller som eksistensen af »offentligheder«: rum for offentlig kommunikation og meningsdannelse? Som bekendt adskiller opfattelserne sig på disse punkter, og når tankerne om politisk og samfundsmæssigt demokrati kombineres, bliver der tale om temmeligt forskellige demokratiopfattelser, der rækker lige fra kommunitære former der hviler på etnisk og nationale opfattelser af demos, til opfattelser der relaterer til individer, eventuelt kun som vælgere og deltagere i politisk demokrati.

Der er ikke her plads til at gå nærmere ind i diskussionen af disse demokratiteoretiske begreber og diskussioner. Men da emnet her er analyse af udviklingen i EU, skal et par andre forhold skal understreges. For det første har det længe været normalt, at vi, når vi diskuterer demokrati, nærmest udelukkende ser på demokrati i stater eller i mindre enheder. Det gør de naturligvis af gode grunde, fordi det netop er i stater at demokratiske styreformer er blevet udviklet. Men når vi anvender perspektivet på EU, har vi at gøre med udviklingen af styreformer »ud over nationalstaterne«. For det andet er det væsentligt, at vi ikke kun er stillet over for spørgsmål der angår, hvad vi forstår ved demokrati. Vi har en lige så væsentlig problematik, der angår hvordan vi skal forstå historiske processer der fører frem til demokrati, altså demokratiseringsprocesser.

Demokratisering

Demokratisering har at gøre med mulighederne for processer der i den sociale og politiske virkelighed bidrager til at institutionalisere demokrati i dets forskellige dimensioner. Et *demokratiseringsperspektiv* angår således de processer der fører i retning af politisk og samfundsmæssigt demokrati – med alle de usikkerheder der ligger i, hvad man me-

re nøjagtigt vælger at forstå ved dette. Det er væsentligt i tanker om demokratisering at anlægge historiske og evolutionære betragtninger. Tanken er naturligvis, at demokratiske styreformer ikke kommer dumpende ned fra himmelen, men at de – hvis de bliver realiseret – bliver etableret igennem historiske processer, ofte igennem hårde kampe. Den generelle erfaring er, at de fleste stabile demokratier er blevet etableret igennem ganske langstrakte historiske processer, hvor der har været mange former for institutionalisering, også mange gradvise tilføjelser til etablerede strukturer. Samtidig er der dog også eksempler på, at der i særlige situationer har været basis for mere pludselige »installationer« af politiske, demokratiske strukturer (som f.eks. i Vesttyskland efter Den anden Verdenskrig). Disse betragtninger – og også de mange erfaringer man har gjort angående mislykkede forsøg på at etablere demokratiske styreformer – er naturligvis særdeles væsentlige i situationer og perioder, hvor der som i disse år er ønsket om aktivt at etablere demokratiske styreformer.

Ovenstående betragtninger indebærer også, at man kan se demokratisering som forbundet med en bred form for *institutionalisering*. Denne synsvinkel er væsentlig, fordi den peger i retning af en tæt sammenhæng mellem diskussionerne af demokratisering og de diskussioner om institutionel udvikling og forandring, som er behandlet i ganske megen teoretisk litteratur.² Lige som i de institutionelle analyser, kan man i analyser af demokratiseringsprocesser anlægge et bredt perspektiv der inddrager udviklingen på flere niveauer. Lidt groft skitseret kan man hævde, at der kan foregå institutionelle forandringer på et »regulativt« niveau, hvor det særligt er det formelle regler der ændres, men at der også kan foregå forandringer på dybere normmæssige niveauer, hvor det mere er den faktiske adfærd og de faktiske forventninger, man har at gøre med. Og endelig findes der et endnu mere basalt niveau, der har at gøre

med identiteter og basal selvforståelse. Forandringerne på disse forskellige niveauer behøver ikke at ske parallelt, og der er store spørgsmål knyttet til, hvorledes de hænger sammen indbyrdes. Disse forhold er også relevante i en forståelse af demokratiseringsprocesser i en størrelse som EU. Drøftelserne af hvilke ændringer der finder sted på det institutionelle niveau – som vi typisk forholder os til, når vi ser på ændringer i EU's traktatgrundlag – bør naturligvis i et bredere perspektiv kobles sammen med analyser af udviklinger på normmæssige og identitetsmæssige dimensioner.

Før-demokratiske former og demokratisk legitimitet

Hvis man anlægger et demokratiseringsperspektiv, er det åbenbart at man i høj grad må se på, hvad forudsætningerne er for at demokratier kan etableres. Dette er da også en af de klassiske diskussioner inden for politologien. Men man må naturligvis også se på, hvilke former for institutionalisering der – inden for et forløb – kan være skridt i retning af øget demokrati. Det er, kan man sige, væsentligt at se på før-demokratiske former. Selve udtrykket er måske ikke så heldigt (for man ved jo ikke nødvendigvis på forhånd, hvad der er før-demokratisk, når man ikke kender slutresultatet). Men det illustrerer, hvad der menes. Sagen er også, at vi sjældent, om overhovedet, finder sociale og politiske systemer, der fuldt ud lever op til demokratiske idealtilstande.³ Dette indebærer at reale diskussioner af demokratisering i høj grad må beskæftige sig med skridt i denne retning snarere end med realiserbare idealtilstande.

En vigtig betragtning er, at man udmærket kan spørge til, hvad der kan gøre et politisk system *mere* demokratisk, uden at man nødvendigvis hermed angiver, at det herved bliver til et fuldt udbygget demokrati. Hvis man knytter debatten til spørgsmål om, hvordan et politisk system kan gøres *demokratisk legi-*

timt, kan man komme frem til at der er mange måder, hvorpå et politisk system kan gøres mere demokratisk legitimt, altså i højere grad leve op til kriterier for demokrati, uden at de pågældende tiltag nødvendigvis vil løse alle de problemer der kan være angående utilstrækkelig demokratisk legitimitet. Ud fra en sådan betragtning kan man f.eks. argumentere for at der findes mange forskellige dimensioner af demokratisk legitimitet (Beetham and Lord, 1998, Kelstrup, 2001). Således kan øget demokratisk legitimitet i alle sociale systemer, også EU, opnås ved at man 1) i højere grad lever op til de vedtagne regler, 2) har større klarhed mht. hvem der opfattes som deltagere med rettigheder i det pågældende system, 3) har klare strukturer for repræsentativitet og ansvarlighed, 4) er mere effektiv i at producere acceptable beslutninger, og 5) opnår en højere grad af anerkendelse.⁴

Sammenhængen mellem demokratisering og legitimitet er også interessant ved at knytte an til spørgsmålet om »deliberation« (og »deliberativt demokrati«). En hovedtanke heri er, at det at finde løsninger ved »deliberation«: argumentation med andre forud for beslutninger, bidrager til legitimitet for de pågældende løsninger. Ved at indgå i samarbejde hvor »det bedre argument« tillægges vægt, og hvor der er fælles forståelser angående selve processerne ved beslutningstagning, er man – ifølge denne tankegang – i stand til at opnå mere legitime løsninger.⁵

Disse tanker er vigtige i et udbygget demokratiseringsperspektiv, og også i anvendelsen af et sådant perspektiv på EU. Det forekommer således i relation til EU væsentligt, at der kan skabes øget demokratisk legitimitet for EU-systemet på en række dimensioner, uden at dette nødvendigvis indebærer, at EU skal organiseres på én ganske bestemt måde. Der er mange forskellige muligheder for at udvikle styreformen i EU, således at der er en temmelig høj grad af demokratisk legitimitet

i forskellige dimensioner. Desuden er betragtningerne angående deliberativt demokrati og »integration igennem deliberation« (Eriksen and Fossum, 2000) også vigtige i diskussionen af EU-systemets beslutningsformer. Disse betragtninger er også relevante i en diskussion af, hvorledes forslaget til en forfatningstraktat og selve konventsmodellen kan anskues i et demokratiseringsperspektiv.

Samlet set er det væsentligt, at man ikke kan anlægge en demokratiseringsbetragtning uden på en eller anden måde at basere den på nogle grundlæggende opfattelser af demokrati. Det er umiddelbart klart, at såfremt man hylder den forståelse, at demokrati kun kan lade sig gøre i nationalstater, hvor der er homogene befolkninger med en kollektiv, national selvforståelse, så giver det ikke megen mening at tale om demokratisering af beslutningssystemer der går ud over staterne. Problemet med en sådan forståelse er dog, at den står meget svagt over for kontrol af den magtudøvelse der finder sted enten transnationalt eller på anden måde uden for de enkelte staters regie, og at den ikke har noget stærkt bud på, hvordan der skal etableres demokratisk kontrol af disse magtforhold. I den følgende diskussion antages en holdning der er mere åben over for at demokratisering kan finde sted *også* i relation til overnationale og transnationale relationer. Det centrale spørgsmål antages ikke så meget at være om dette er ønskeligt, som hvorledes dette mest hensigtsmæssigt kan lade sig gøre.

3. Om det nuværende EU, Laekenprocessen og forfatningsdiskussionen

Lad os først, inden selve diskussionen af forfatningstraktaten og Konventet, se på nogle centrale forhold i baggrunden for diskussionen.

Debatten om EU og demokrati

Der findes som bekendt en omfattende diskussion om EU og demokrati. I de første mange år af det europæiske samarbejde var

demokratiaspektet ikke centralt for EF, og man opfattede i høj grad EF som et økonomisk og teknisk samarbejde hvor der var en udbredt enighed om at man ville tillade et sådant. Der var – med et udtryk fra den tid – en »permissive consensus« (Lindberg and Scheingold, 1970). Særligt efter afslutningen af Den kolde Krig (og efter afstemningerne om Maastricht-traktaten, hvor bl.a. det danske nej spillede en væsentlig rolle) blev der imidlertid langt mere opmærksomhed omkring EU's utilstrækkelige folkelige forankring. Op igennem 1990-erne har vi haft en næsten permanent debat om EU's »demokratiske underskud«, og der er fremvokset en ganske omfattende litteratur om EU's forhold til demokrati (jvf. bl.a. Pedersen, 2000, Eriksen et Fossum, 2000, Kelstrup, 2001 m.fl.). Det er i sig selv interessant, at ønsket om at EU skal være mere demokratisk er rejst med en så relativ stor styrke, idet EU jo angår noget supra- og transnationalt. Den indbyggede tankegang synes at være forholdsvis simpel: Når EU får øget myndighed også direkte i forhold til borgerne, er der – ud fra en liberal demokratisk tankegang – en helt naturlig forventning om at denne magt også skal legitimeres og kontrolleres som anden magtudøvelse.

Det vil være for omfattende her at gå ind i debatten om de enkelte spørgsmål knyttet til EU's generelle forhold til demokrati. Debatten om EU's demokratiske underskud har med alle sine uklarheder mht., hvilken opfattelse af demokrati der lægges til grund i vurderingerne, peget på en række punkter hvor der er problemer i EU-systemet. Det angår bl.a. fraværet af ét europæisk folk og måske også af en europæisk offentlighed, mangler i Europa-Parlamentets stilling som et »normalt« parlament, problemer vedrørende den lave valgdeltagelse og »andenrangskarakteren« af valgene til Europa-Parlamentet. På hvert af punkterne er der naturligvis større debatter. Samtidig er det også klart, at over tid har EU i høj grad reageret på debatterne.

Europa-Parlamentet har siden midten af 1980'erne fået betydelig større indflydelse. Der er kommet en øget åbenhed i store dele af EU-systemet. Det samlede billede er ikke til at gøre op med nogen høj grad af præcision. Men det er nok fair at sige, at uanset at der fortsat er områder, hvor man kan pege på forhold i EU's politiske system, som ikke lever op til de basale krav til demokrati, som findes i en liberal stat med repræsentativt demokrati, så er der på den anden side sket store ændringer, således at EU-systemet i høj grad i dag har mange elementer af liberalt, demokratisk demokrati.

Laekenprocessen

Ovennævnte debatter og udvikling indgår som en del af baggrunden for den nye debat om Europas fremtid, der startede i år 2000 og fortsatte i den såkaldte Laekenproces. Den nye runde i debatten blev igangsat af den tyske udenrigsminister Joschka Fischer i hans tale på Humboldt Universitetet i maj 2000. Fischer krævede en ny debat om EU's endemål og institutionelle opbygning bl.a. på baggrund af, at EU stod over for udfordringerne fra en kommende udvidelse med 10-12 nye øst- og centraleuropæiske lande, men at fællesskabet ikke med den hidtidige struktur var egnet til at løse opgaverne hermed. I forbindelse med regeringskonferencen i Nice i december 2000 vedtog EU's regeringschefer, at man ville indkalde til en ny regeringskonference i 2004 om en række centrale spørgsmål om EU's fremtidige grundlag, og på Det Europæiske Råds møde i Laeken i december 2001 udvidede regeringscheferne denne opgave. Man vedtog at nedsætte »Konventet for Den Europæiske Unions fremtid«, og i den ledsagende erklæring opregnede man en lang række spørgsmål, som det skulle være Konventets opgave at tage op.

Man kan sige, at Laeken-erklæringen var overordentlig vidtgående i sin opregning af de spørgsmål, som Konventet skulle drøfte, men at den på den anden side var meget lidt

specifik med hensyn til Konventets konkrete mandat. Man fik bl.a. til opgave at fremsætte forslag om, hvordan EU kan bringes nærmere borgerne, hvordan EU's politiske liv kan tilpasses udvidelsen, og hvilken rolle EU skal spille i den ny verdensorden. I tolkningen af denne udvikling er det naturligt at spørge, hvordan det egentligt gik til, at Konventet i så høj grad blev koncentreret om at udarbejde et udkast en forfatningstraktat? Svaret er formentligt, at det ikke på forhånd var givet, at alt arbejdet skulle samle sig om denne opgave, men at det i høj grad var den udvalgte formand, Valéry Giscard D'Estaing, der var hovedansvarlig for denne tolkning af Konventets mission, omend det jo samtidig var en tolkning der fik tilslutning i Det Europæiske Råd.

Generaliserende er det nok rigtigt at hævde, at ambitionen med Konventet dels var at bidrage til at løse de problemer angående EU's *legitimitet*, der blev refereret til ovenfor i relation til debatten om EU's demokratiske underskud, og dels at bidrage til at løse problemer angående EU's *effektivitet*, som man kunne forudse vil opstå, når EU efter en udvidelse går fra at have 15 til at have et betydeligt større antal (25-28) medlemmer. Det har været den herskende opfattelse i hele perioden efter Den Kolde Krig, at EU nok skulle leve op til en udvidelse («widening»), men at man samtidig måtte gennemføre en uddybning («deepening»). Men uanset mange anstrengelser, lykkedes det ikke på regeringskonferencerne i 1990-erne at løse »widening-deepening«-problemet. Et centralt spørgsmål, når vi i dag skal forholde os til resultatet af Konventets arbejde, er derfor om det nu – med udkastet til forfatningstraktaten – er lykkedes at give en løsning på problemerne vedrørende legitimitet og effektivitet.

Forfatningsdebatten

En anden del af baggrunden for debatten om Konventet og forslaget til en forfatningstraktat angår den usikkerhed der angår, hvad man

i en EU-sammenhæng mener med begrebet »en forfatning«. Naturligvis er der også på dette punkt en ganske omfattende diskussion (jvf. bl.a. Weiler og Wind, eds., 2003). For simple kan man sige, at en forfatning er en overordnet regelfastsættelse som regulerer politiske systemers grundlæggende relationer. I en retlig tolkning er en forfatning den regelfastlæggelse, der står øverst i det retlige hierarki, og som er fastlagt af den forfatningsgivende myndighed. I et demokrati er den forfatningsgivende myndighed i en eller anden forstand »folket« (i overensstemmelse med folkesuverænitetsprincippet), men da »folket« ikke kan udøve denne myndighed uden igennem regler, er det samtidig forfatningen selv der igennem sine regler for ændringerne af forfatningen angiver hvordan den forfatningsgivende myndighed skal udøve sin myndighed.

Regler angående politisk demokrati vil normalt været forankret i forfatninger. Sådanne forfatninger, der som bekendt ikke altid behøver at være nedskrevne, men kan være forankrede i sædvaner, (jvf. den engelske forfatning), vil som regel være opstået forud for egentlige demokratiseringsprocesser, dog sådan at forfatningsændringer normalt vil være dele af institutionaliseringen af det politiske demokrati. Således kan demokratiseringsprocesser i høj grad være knyttet til de processer der institutionaliserer forfatninger, jvf. også hvorledes »installationer« af demokrati i nye lande ofte er koncentreret netop om etablering af nye, demokratiske forfatninger. Udviklingen i Irak er det helt aktuelle eksempel.

I en EU-sammenhæng er det imidlertid interessant, at EU efter en hel del teoretisk tolkning allerede havde udviklet en forfatning før hele Laeken-processen gik i gang. Dette er således opfattelsen hos Joseph Weiler. Således skriver han om den nuværende debat om en europæisk forfatning: »The advocacy for a European constitution is not

what it purports to be. It is not a call for »a« constitution. It is a call for a different form of European constitution from the constitutional architecture we already have.« (Weiler, 2003, 18). Hans opfattelse er, at der allerede i Europa eksisterer en »constitutional disciplin« som er parallel til hvad der findes i egentlige føderationer (ibid, 10 og 21). Det særlige ved den nuværende europæiske forfatning er, ud over at den ikke er nedskrevet, at den hviler på »the Principle of Constitutional Tolerance« (ibid, 18). Hermed menes at den ikke hviler på en »statist-type constitution« eller en retlig doktrin, men at den lever fordi de involverede aktører i praksis frivilligt accepterer det (ibid, 21). I relation til den aktuelle debat er hans synspunkt: »Europe has chartered its own brand of constitutional federalism. It works. Why fix it?« (ibid, 23).

Weilers argument er betydningsfuldt, fordi det åbner for en mere differentieret tolkning af behovet for en formaliseret forfatning. Man må se dette i forhold til perspektivet i at fortsætte med den nuværende konstruktion. Samtidig må man nok anerkende, at der er en vis forskel imellem Weilers tolkninger og de tolkninger, der syntes at være dominerende forud for Laeken-erklæringen. Hvis EU i situationen omkring udvidelsen både har et effektivitetsproblem og et legitimitetsproblem, ja, så *er* der indvendinger imod den nuværende organisering, og der *er* grunde til at »ordne« forholdene.

4. Om udkastet til en forfatningstraktat

Da det ikke er muligt med en omfattende analyse af udkastet til en forfatningstraktat i denne sammenhæng, skal jeg her nøjes med at fremhæve nogle forhold, der forekommer særligt væsentlige. Først kan det fremhæves, at den nuværende tekst spiller på den usikkerhed der er knyttet til selve forfatningsbegrebet. På den ene side er der ud fra en folkeretlig opfattelse tale om et udkast til en traktat, som skal vedtages af de relevante stater repræsentanter, eventuelt efter modifice-

ringer, og som så også senere skal ratificeres. På den anden side omtaler forfatningstraktaten sig selv i sin titel som en »forfatning for Europa« og i selve teksten som »denne forfatning«.

Set i forhold til EU's nuværende traktatgrundlag, repræsenterer det nuværende udkast en væsentlig forenkling. Synspunktet skal ikke overdrives, for den foreliggende tekst består af mere end 300 sider. Forenklingen består dog blandt andet i, at selve strukturen i den foreliggende tekst er mere simpel end i det nuværende sæt af tre traktater og de mange protokoller mv. Desuden er der en forenkling i antallet af beslutningsformer.

I diskussionerne om traktaten har det særligt været spørgsmål knyttet til de centrale institutionelle bestemmelser, der har påkaldt sig opmærksomhed i offentligheden. Det gælder således spørgsmålet om ændringer i flertalsreglerne for afstemninger i Rådet. Formentligt er det rigtigt, at de nye stemmeregler for Rådet (med krav om et »dobbelt flertal«: et flertal af stater der repræsenterer mindst tre femtedel af Unionens befolkning) vil ændre magtbalance til fordel for de store stater i EU. Om det er særligt udemokratisk er på den anden side et mere åbent spørgsmål. De nuværende regler, hvorefter Tyskland med 82 millioner indbyggere har 29 stemmer i Rådet, mens Polen med 39 millioner indbyggere har 27 stemmer, forekommer i hvert fald ikke særligt retfærdige. Usikkerheden angående magtbalance i EU skal naturligvis også ses på baggrund af at selve udvidelsen af EU omfatter 10 nye stater der alle – undtagen Polen – er små stater. Dette er sig selv er en stor ændring i forhold til den nuværende magtbalance.

De nye regler angående en fast formand for Det Europæiske Råd og forslaget om en ny EU-udenrigsminister, samt reglerne angående Kommissionens sammensætning, er alle væsentlige. Generelt synes der at være tale om en styrkelse af disse institutioners selv-

stændighed og dermed formentligt også af deres handledygtighed. Også det forhold at en række områder overgår til beslutningstagning ved kvalificeret flertal, peger i retning af større magt til de centrale organer. Europa-Parlamentet er klart blevet styrket, bl.a. ved at man går over til den fælles beslutningsmetode som den normale form for beslutningstagning. Forfatningstraktaten kan siges at indeholde visse føderale træk. Således indeholder den klarere bestemmelser end hidtil om kompetencedelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, og den indeholder en eksplicitering af »forrangsprincippet«: det forhold at Unionens love går forud for medlemsstaternes love. Samtidig bestemmer den i art. 5 at »Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. Den respekterer deres centrale statslige funktioner, herunder funktioner, der skal sikre deres territoriale integritet og opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af indre sikkerhed«. Man kan anskue forslaget som et forsøg på at klarlægge mere specifikt, hvorledes man laver en »føderation af nationalstater«. Dette begreb, der har været ført meget frem i debatten, er samtidig modsætningsfyldt (for hvis en nationalstat er suveræn i den traditionelle forståelse heraf, indgår den ikke i en føderation. Sammenslutningen af suveræne nationalstater vil være en konføderation). Basalt er der i forfatningstraktaten tale om en »blanding« af statslige og unionsmæssige kompetenser. Også angående den formelle legitimitet for den samlede konstruktion er der tale om en »blandingstilstand«: Unionen hviler ifølge forfatningstraktaten – lige som EU i dag – på en kombination af indirekte legitimitet som er erhvervet igennem medlemsstaterne, og direkte legitimitet der kommer igennem de direkte valg til Europa-Parlamentet. Denne basis i en blanding af indirekte og direkte legitimitet vil være bevareret.

En væsentlig ændring er, at forfatningstraktaten indebærer en kraftig styrkelse af formuleringerne i traktatgrundlaget af EU's værdier og mål. Denne vægt på de normative aspekter er endnu mere markant ved at Det Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder indgår som en del af forfatningstraktatens tekst.

Det er yderligere interessant – ikke mindst i et demokratiperspektiv – at forfatningstraktaten indeholder et afsnit (afsnit VI) om »Unionens demokratiske liv«. Her slås princippet om demokratisk lighed fast: »Unionen respekterer i alle sine aktiviteter princippet om lighed mellem dens borgere. Borgerne nyder lige stor opmærksomhed fra EU-institutionernes side« (art. 44). Desuden er der artikler om »princippet om repræsentativt demokrati« (art. 45) og »princippet om deltagelsesdemokrati« (art. 46) og også en artikel om »åbenhed i EU-institutionernes arbejde«. Der synes således at være en klar og omfattende inddragelse af principper fra klassisk liberalt demokrati.

En samlet vurdering af forfatningstraktaten i et demokrati-perspektiv fører ikke til noget entydigt billede. Det er markant at en række af de forhold, der tidligere har givet anledning til kritik af EU's demokratiske under-skud, eksisterer uforandret. Samtidig er der dog på visse punkter træk der må tolkes som en stærkere inddragelse af demokratiske principper. Det gælder i særdeleshed den vægt der lægges på demokratiske værdier og rettigheder samt den markante og omfattende inddragelse af principper fra det klassiske, liberale demokrati. Borer man dybere i spørgsmålet om, hvilke legitimitetsformer der står stærkt i forfatningstraktaten, kommer man frem til, at denne indeholder flere forskellige principper, som i nogen grad er i indbyrdes konkurrence.⁶ Det forekommer rimeligt at konkludere, at forfatningstraktaten ikke er noget entydigt bidrag til en demokratisering af EU. Der er forhold, der peger i denne ret-

ning, men der er også forhold der peger modsat.

5. Konventet og konventsmodellen

Man kan rimeligt spørge, om selve arbejdet i Konventet har repræsenteret et skridt i en demokratisk retning i EU. Også her er det lettere at stille spørgsmålet end at give et entydigt svar.

Konventet blev som bekendt sammensat på en sådan måde, at der både var repræsentanter valgt af regeringerne og af medlemsstaternes parlamenter samt de nuværende institutioner i EU. Hertil kom observatører fra ansøgerlandene. Alene i denne sammensætning lå et kompromis, som kan ses som et – i principperne lidt uklart – forsøg på at øge selve forberedelsesprocessens repræsentativitet og legitimitet. Arbejdet i Konventet var lagt til rette, således at det havde en bred kontaktflade til »de civile samfund«. Der var en høj grad af åbenhed omkring Konventets arbejde, og det inddrog ganske mange aktører. Man kan hævde at også dette bidrog til en stærkere legitimering af Konventets arbejde. Tilsvarende søgte man at fremme debatter i befolkningerne.

Et andet aspekt af Konventets arbejde var at både dette og arbejdet i de mange undergrupper var lagt an som debatter, hvor det i hvert fald i princippet var det bedste argument der skulle tælle. Ud fra den demokratiopfattelse, at det er væsentligt at der etableres »deliberative fora« som fører til legitimitet via deliberation, kan man hæve at Konventet på visse måder var lagt an til at danne rammer for sådanne deliberative, demokratiserende processer.⁷ Imidlertid er det et stort spørgsmål, om Konventets arbejde som det udfoldede sig i praksis skal tolkes på denne måde. I hvert fald må der tages væsentlige forbehold mht. om Konventet levede op til disse idealbilleder. Ét forbehold er at selve det forhold, at EU's egne institutioner var repræsenteret i drøftelserne, synes at have givet dem en sær-

deles stor indflydelse (Beach, 2003). Et andet forbehold er, at Konventet i nogen grad blev »kapret« af formanden, således at det i høj grad var ham der satte dagsordenen og på afgørende måde prægede dets arbejde og slutresultat (Beach, 2003).

Samlet er det nok mest rimeligt at konkludere, at Konventet viste en overraskende stor effektivitet i sin evne til at når frem til et samlet slutdokument, og at det trods alt i nogen grad bidrog til en deliberativ proces omkring forfatningstraktaten. Men i et større perspektiv er der grund til nærmere at drøfte konventsmodellens anvendelighed. Der synes i relation til det netop afsluttede konvent at være væsentlige begrænsninger i forhold til forestillingen om åbne, deliberative processer, ikke mindst på grund af den måde forhandlingerne blev ledet på, og den måde hvorpå man nåede frem til det samlede forslag. Åbenheden var større end den der har præget formandsskabernes forberedelse af andre regeringskonferencer. Men hvis konventsmodellen skal anvendes i fremtiden, skal der tages skridt til at korrigere nogle af de problemer, der har vist sig i forbindelse med dette konvent.

6. Konklusioner

Det centrale spørgsmål for denne artikel var, hvorledes man skal anskue udkastet til forfatningstraktaten og Konventets arbejde i et demokratiseringsperspektiv. Der er i fremstillingen gjort en del ud af at klargøre, hvad der menes med et sådant perspektiv. Tanken er at man også kan analysere demokratiseringsprocesser i forhold til EU som snævert knyttet til de problemer der har at gøre med EU's institutionelle udvikling. En hovedpo-
inte i artiklen er, at debatten om forfatningstraktaten og Konventets arbejde kan anskues i dette perspektiv.

Konklusionen angående forfatningstraktaten er, at der ikke er noget entydigt billede af, om en vedtagelse af denne vil føre til mere eller

mindre demokrati i EU. Den endelige vurdering af dette vil nok – mere end det er fremgået af ovenstående analyse – afhænge af, hvilken type demokratiforestilling, man er tilhænger af. Ud fra den multidimensionale, liberale demokratiopfattelse, som jeg har skitseret ovenfor, forekommer det positivt at væsentlige elementer af denne er indbygget i forfatningstraktaten. Samtidig er det klart, at vi i nogen grad møder disse tanker inden for en struktur, der er mere føderal end EU's nuværende struktur. Forfatningstraktaten synes ikke at indeholde mange elementer, der kan bidrage til at gøre EU's mange former for »multi level governance« mere demokratiske. Det skal også understreges, at selve indoptagelsen af formuleringer angående liberalt demokrati kun refererer til ændringer på det rent formelle, regulative niveau. Det er et åbent spørgsmål, om disse ændringer over tid vil have effekter på de normmæssige og identitetsmæssige niveauer.

Konklusionen angående konventsmodellen er, at denne har vist en overraskende funktionsduelighed, men der er store forbehold mht. om modellen har fungeret som et eksempel på et »deliberativt forum«. Man må således være tøvende over for at påstå, at der inden for en sådan model altid er tale om en særlig demokratisk beslutningsform. Når selve konventsmodellen alligevel vurderes forholdsvis positivt, hænger det sammen med, at den naturligvis skal ses i forhold til alternativerne. Man kan med en vis rimelighed hævde, at konventsmodellen er mere egnet til forberedelse af større traktatændringer end de traditionelle regeringskonferencer.

Man kan spørge hvor væsentlige disse konklusioner er i en situation, hvor der er stor usikkerhed om skæbnen for forfatningstraktaten. En væsentlig konklusion af artiklens overvejelser er imidlertid at diskussionen om demokrati i EU ikke kun skal forstås som debatter om, hvilke idealmodeller man skal opstille, eller hvilke kritikpunkter man ud fra si-

ne opfattelser kan anføre imod EU's nuværende praksis. Diskussionen angår også, hvorledes man kan bidrage til en øget demokratisering i EU systemet. Det er ingenlunde nogen let opgave at finde ud af hvordan et mere demokratisk beslutningssystem skal struktureres, slet ikke når man også skal enes med andre i en proces der skal føre frem til målet. Men man må se i øjnene, at der udøves magt både i supranationale og transnationale relationer, også i EU. Derfor er det en væsentlig opgave – ud fra en basal demokratisk forståelse – også at bidrage til ordninger der sikrer at denne magtudøvelse foregår legitimt og kontrolleret.

Noter

- 1 For en mere dybtgående diskussion af demokrati og demokratisering, se Jakobsen og Kelstrup, red., 1999.
- 2 Her tænkes på den omfattende litteratur om de mange former for nyinstitutionalisme, jvf. f.eks. Campbell and Pedersen (eds.), 2001.
- 3 Jvf. Robert Dahls tanker om, at vi i praksis har at gøre med »polyarkier« (Dahl, 1989).
- 4 Jeg har forsøgt en sådan analyse i Kelstrup, 2001.
- 5 For tanker om deliberativt demokrati anvendt i forhold til EU, se bl.a. Eriksen and Fossum (eds.), 2000, og Eriksen et al., 2003 samt Haahr, 2001.
- 6 For en fortrinlig analyse heraf, se Olsen, 2004.
- 7 Jvf. også diskussionen om, hvorvidt der inden for EU findes særlige, »stærke offentligheder« (»strong publics«), Eriksen and Fossum, 2002.

Referencer

- Beach, Derek, 2003: »Konventet«, *Udenrigs*, 2003, 4, s. 21-27.
- Beetham, David and Christopher Lord, 1998: *Legitimacy and the European Union*. London. and New York: Longman
- Bonde, Jens-Peter, 2004: »EU-stat uden vælgere«, *Politik* (tidligere Politologiske Studier), nr. 1, 7. årgang, 2004, 48-51.

- Campbell, John L. and Ove K. Pedersen (eds. 2001): *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Dahl, Robert A., 1989: *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London
- Det Europæiske Konvent, 2003: *Udkast til traktat om en forfatning for Europa*, Luxembourg: Det Europæiske Fællesskabs Publikationer.
- Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds.), 2001: *The Chartering of Europe – The Charter of Fundamental Rights in Context*, Oslo: Arena Report, 01/8.
- Eriksen, Erik Oddvar and John Erik Fossum (eds.), 2000: *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar and John Erik Fossum, 2002: »Democracy through Strong Publics in the European Union?«, *Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol. 40, No 3, pp. 401-24.
- Eriksen, Erik Oddvar, Christian Joerges and Jürgen Neyer (eds.), 2003: *European governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*, Arena Report no. 02/2003
- Folketingets EU-oplysning, 2003: *Konventet om Europas Fremtid – resultat og udgangspunkt for regeringskonferencen 2003*, København: Folketingets EU-oplysning.
- Friis, Lykke, 2003a, *EU fra fundament til konvent – den store europæiske ombygning*, København: Gyldendal.
- Friis, Lykke, 2003b: »EU's nye forfatningstraktat«, *Udenrigs*, 2003, 4, s. 12-20.
- Habermas, Jürgen, 2003: »Towards a cosmopolitan Europe«, *Journal of Democracy*, 2003, vol. 14, no. 4, pp. 86-100.
- Haahr, Jens Henrik, 2001: »En europæisk forfatningsdebat efter Nice«, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 74. årgang, 2001.
- Jakobsen, Uffe, og Morten Kelstrup, (red.) 1999: *Demokrati og demokratisering – teorier og begreber*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Kelstrup, Morten., 1999: »Demokrati, politiske systemer og globalisering«, i Jakobsen og Kelstrup (red.) 1999: *Demokrati og demokratisering – teorier og begreber*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 82-137.
- Kelstrup, Morten, 2000: *Legitimacy, Democracy and the European Union: Perspectives in the normative discussion of EU's future political structure*. CORE working paper 1/2000
- Kelstrup, Morten, 2001: *Demokratisk Union*, Europabevægelsens tænketank.
- Kelstrup, Morten, 2004, »EU-Konventets forfatningsudkast: et fundament for det fremtidige EU eller et monument over spildte kræfter?«, *Politik* (tidligere Politologiske Studier), nr. 1, 7. årgang, 2004, 16-24.
- Laeken-erklæringen om Den Europæiske Unions Fremtid, 2001, http://www.eu-oplysningen.dk/folketinget/europaudvalget/euu_bilag/2001_200202/20020357/
- Lindberg and Scheingold, 1970: *Europes Would-Be Polity*, New Jersey.
- Mény, Yves, 2003: »The Achievements of the Convention«, *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, pp 57-70.
- Olsen, Tore Vincent, 2004: »Forfatningstraktaten: En overlappende konsensus om EU?«, *Politik* (tidligere Politologiske Studier), nr. 1, 7. årgang, 2004, 36-48.
- Pedersen, Thomas, red., 2002: *Europa for folket?*, Magtudredningen, Århus Universitet, Moravsciks artikel
- Weiler, J.H.H, 2003: »In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg«, i Weiler and Wind (eds.), 2003, pp. 7-26.
- Weiler, J.H.H. and Marlene Wind (eds.), 2003: *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiler, J.H.H., Iain Begg and John Peterson (eds.), 2003: *Integration in an expanding European Union. Reassessing the Fundamentals*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Wind, Marlene, 2003, *Den stille revolution – mod en europæisk forfatning*, Forlaget Politiske Studier: København.
- Zürn, Michael, 2000: »Democratic Governance Beyond the Nation State: The EU and Other International Institutions«, *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, pp. 183-221.