

En europæisk forfatningsdebat efter Nice?

Legitimitet, deliberation og behovet for en ny europæisk reformproces

Af Jens Henrik Haahr, lektor, Ph.D., Danmarks Journalisthøjskole

»Efter at have banet vej for udvidelsen opfordrer konferencen til en bredere og mere dybtgående debat om Den Europæiske Unions fremtidige udvikling. Det svenske og det belgiske formandsskab vil i 2001 i samarbejde med Kommissionen og med deltagelse af Europa-Parlamentet tilskynde til en bred debat med inddragelse af alle involverede parter: repræsentanter for de nationale parlamenter og for den offentlige mening som helhed, dvs. politiske og økonomiske kredse og universitetskredse, repræsentanter for civilsamfundet osv. Kandidatlandene vil blive inddraget i denne proces på en måde, der skal fastsættes nærmere. [...] Under processen bør bl.a. følgende spørgsmål tages op:

- Mulighederne for at fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet.
- Status for Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Köln blev proklameret i Nice.
- En forenkling af traktaterne med henblik

på at gøre dem klarere og lettere at forstå uden at ændre deres indhold.

- De nationale parlaments rolle i den europæiske arkitektur.

Konferencen tager ovennævnte spørgsmål op ud fra en erkendelse af, at der er behov for at forbedre og overvåge Unionen og dens institutioners demokratiske legitimitet og åbenhed med henblik på at bringe dem tættere på borgerne i medlemsstaterne.

Konferencen er enig om, at der efter disse indledende skridt skal indkaldes til en ny konference mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i 2004 for at behandle ovennævnte spørgsmål med henblik på at foretage de hermed forbundne traktatændringer.«

1. Indledning

Med denne erklæring åbnede EUs 15 stats- og regeringschefer i Nice for alvor for en diskussion om det europæiske politiske systems fremtid. Denne debat kan, også uden at resultatet nødvendigvis bliver omfattende traktatændringer eller en decideret forfatning, beskrives som en forfatningsdiskussion: En debat om de grundlæggende regler og

normer for Den Europæiske Unions indretning og virkemåde, som skal informere fremtidige reformer. Spørgsmålet er, hvilken betydning denne »post-Nice proces« kan forventes at få, og hvordan den kunne tænkes at bidrage til at løse EUs eksisterende legitimitetsproblemer. Det er de to temaer, jeg vil analysere her. Efter en diskussion af Nice-erklæringens mulige konsekvenser for den danske EU-debat er fokus på karakteren EUs legitimitetsproblemer.

Mit argument vil selv om man kan pege på mange forskellige årsager til Unionens »legitimitetsunderskud«, så stammer et væsentligt bidrag fra selve den institutionelle udformning af EUs reformproces: Set fra et diskursteoretisk normativt synspunkt er der klare grænser for, hvad regeringskonferencerne i deres nuværende udformning kan og vil gøre for at øge EUs demokratiske legitimitet. Der er derfor behov for at styrke forbindelseslinierne mellem på den ene side den civilsamfundsmæssige meningsdannelse i EUs medlemsstater og på en anden side den politiske viljesdannelse, som finder sted. Gennem en større offentlig involvering og gennem institutionaliseret offentlig deliberation skal der skabes bedre betingelser for, at almene, europæiske hensyn snarere end snævre nationale interesser kan sætte retningen for fremtidige reformer af EU.

2. Den danske EU-debat åbner sig

Hvilken betydning kan man forvente at Nice-erklæringen om en bred diskussion af Unionens fremtidige indretning vil få i dansk sammenhæng? Erklæringen rejser en forhåbning om, at den danske EU-debat måske nu endelig – ca. 30 år efter det danske medlemskab – kan tænkes at bryde ud af den traditionelle danske debatskabelon. Denne debatskabelon er for det første karakteriseret ved, at positionerne uanset den konkrete anledning altid ender i to skarpt optrukne, modstående positioner, »ja eller nej«, »ude eller inde«, skal »vi« skal være med »dem« eller ej. For det andet

ved at placeringen på positioner hovedsagelig bestemmes af varierende definitioner af »den nationale interesse« – hvad der skal indgå i denne nationale interesse med hvilken vægt (Thomsen 1993, Pedersen 1996, Friis 1999). Og endelig for det tredje ved det forhold, at »ja« og »nej«-siden i debatten repræsenterer to grundlæggende forskellige udlægninger af den udviklingsdynamik, som den konkrete traktatreform er en del af. Er der tale om en »glidebane«, hvor det ene skridt med nødvendighed vil føre til det næste? Eller er der tale om en proces, som i bund og grund er kontrolleret af hver af de deltagende regeringer og dermed deres parlamenter og/eller befolkninger?

Med hensyn til de to første karakteristika ved den danske debat, så følger denne historiske polarisering vel til dels af folkeafstemningsinstitutionens natur i EU-sammenhæng, hvor der tages ja-nej stilling til netop dansk deltagelse eller ej. På den baggrund er det også sandsynligt, at de historiske mønstre i EU-debatten vil blive gentaget i kommende folkeafstemninger om reformer af EU. Men i perioden indtil den kommende regeringskonference sætter Nice-erklæringen i det mindste et andet perspektiv på dagsordenen: det samlede europæiske perspektiv. Dertil kommer, at enhver tale om EU som et rent økonomisk projekt, som et udvidet handelssamarbejde til gavn for dansk eksport osv. nu endegyldigt må forstumme.¹ Med Nice-erklæringen åbnes der for en omfattende diskussion af EUs grundlæggende karakter, en diskussion, som i sin natur er politisk og som i sig selv er med til at omdefinere EU til et mere politisk projekt – for uanset udfaldet af debatten og eventuelle kommende reformer bidrager selve forfatningsdebatten i et eller andet omfang til skabelsen af et europæisk politisk *demos*, et politisk fællesskab hvis medlemmer gensidigt anerkendes som ligeværdige borgere.

Men det er med hensyn til det tredje træk ved den danske Europadebat, man kan have de

største forhåbninger til virkningen af Nice-erklæringen. EU-spørgsmålet har udviklet sig til den største legitimitetskrise for det danske politiske system i nyere tid – et spørgsmål, hvor et overvældende folketingsflertal nu to gange er blevet underkendt af et befolkningsflertal, og hvor der derved er blevet udtrykt en grundlæggende mistillid til selve det repræsentative demokrati.²

Årsagerne til dette forhold er ikke hovedspørgsmålet her. Men det er sandsynligt, at en af grundene skal findes i fraværet af én troværdig tolkning af udviklingsdynamikken i EU. For det er kendetegnende for den danske europadebat, at der tværtimod findes to diametralt modsatte opfattelser hvordan EU udvikler sig, som står stejlt overfor hinanden: På den ene side repræsenterer »ja«-siden i debatten en intergovernmental opfattelse af EU. Kernen i denne opfattelse er, at den europæiske integration grundlæggende kontrolleres og fortsat vil blive kontrolleret af de nationale regeringer. Og i den danske udlægning af tankegangen kan man endda tilføje, at kontrollen udøves af *alle* regeringer, store som små, hvor store staters regeringer altså ikke er i stand til at gennemtvinge ændringer imod de smås vilje. De konkrete virkninger af denne opfattelse for »ja«-sidens argumentation har været en konsekvent fokusering på det aktuelle, på den enkelte traktatændring og dens umiddelbare konsekvenser, og en tilhørende benægtelse af, at den enkelte reform er en del af en »glidebane«, der fører mod en centraliseret europæisk statsdannelse.

Heroverfor står en anden udlægning, ifølge hvilken nationale regeringer, parlamenter og befolkninger kun i begrænset grad har kontrol med EUs udvikling. Logikken er tæt på at kunne kaldes neofunktionalistisk, for ifølge denne teoretiske tradition er en af de vigtigste drivkræfter i den europæiske integration en funktionel nødvendighed – integration indenfor én sektor skaber et tvingende behov for europæiske løsninger indenfor andre sek-

torer. Der kan derfor ligge langt mere i den enkelte traktatændring, end hvad der umiddelbart møder øjet. Fra den enkelte medlemsstats og befolknings side gælder det derfor om at stoppe processen, hvor det er muligt, for at undgå at blive fanget i en europæisk centraliseringsspiral.³

Som den danske EU-debat har udviklet sig, er det åbenbart, at den intergovernmentale udlægning af EUs udviklingsdynamik, hvor hver enkelt medlemsstat har fuld kontrol med udviklingen, har mistet troværdighed. Det uanset at det formelt set er korrekt, at en konkret traktatreform i sig selv for den enkelte medlemsstat hverken indebærer nogen juridisk eller politisk forpligtigelse til fremtidige reformer. »Glidebanen« er derfor en politisk realitet – i den forstand at argumenter, der afviser eksistensen af en automatik mod egentlig europæisk statsdannelse, afgørende har mistet deres gennemslagskraft i forhold til store vælgergrupper: For vælgerne har ved selvsyn konstateret, at hver EU-reform følges af ønsket om flere reformer. Og hvor stopper det?

På den baggrund falder Nice-erklæringen på et meget tørt sted. Den danske europadebat har igennem hele perioden siden 1972 været fanget i en diskussion om EUs udviklingsdynamik, og om farerne og konsekvenserne ved at tiltræde denne eller hin traktatændring. Men når spørgsmålet om EUs grundlæggende karakter nu sættes til debat, så bliver dette spørgsmål – i hvert fald i første omgang – irrelevant. Spørgsmålet bliver, hvordan EU i sin endelige udformning bør se ud. Ikke hvad det eksisterende EU er, hvad en konkret reform eventuelt og eventuelt ikke peger hen imod og om Danmark derfor bør sige nej eller ej. Grundlaget for en mere reel debat er dermed også skabt. Det vil være naivt at tro, at den eksisterende kløft mellem befolkning og repræsentanter kan fjernes blot igennem en sådan debat. Men argumentet her vil være, at selve forfatningsdiskussionen under be-

stemte betingelser vil kunne bidrage til at mindske såvel EUs generelle legitimitetsproblemer som de konkrete problemer, der kommer til udtryk i de tilbagevendende danske underkendelser af nok så massive folketingsflertal.

3. EUs legitimitetsproblemer

Nice-erklæringen kan ses som stats- og regeringschefernes forsøg på at tage EUs legitimitetsproblemer alvorligt. Og Maastricht-traktatens tumultagtige ratifikationsproces er vel fortsat det tydeligste udtryk for, at det europæiske politiske system lider af om ikke en legitimitetskrise så i hvert fald et legitimitetsunderskud (Obradovic, 1996: 192-3). Både op til og især efter forhandlingen af Maastricht-traktaten har hensynet til en folkelig opslutning til EUs institutioner og politikker derfor også haft en fremtrædende placering. Det gælder eksempelvis diskussionen om unionsborgerskabet, om nærhedsprincippet og om åbenhed og gennemsigtighed i EU (Lodge, 1994; Friis 1999).

Men denne tolkning af Nice-erklæringens baggrund er desværre nok lidt for venlig overfor stats- og regeringscheferne. For det er værd at bemærke, at erklæringen først kom med i traktaten efter betydeligt tysk pres, og at heller ikke den tyske motivation først og fremmest ser ud til at være hensynet til EUs folkelige opbakning. Den tyske regerings ønske har derimod været at klargøre kompetencefordelingen mellem EU, medlemsstats- og delstatsniveau, af én bestemt årsag: De tyske delstater har efter Fællesakten i 1986 oplevet at deres kompetencer, som ellers skulle være forfatningsmæssigt garanteret, glider dem af hænde på grund af især den øgede brug af flertalsafgørelser i EU.⁴ Det er denne delstatsinteresse og det massive politiske pres, som den har resulteret i, der nøgternt vurderet er den vigtigste årsag til, at erklæringen om post-Nice processen overhovedet fandt plads i traktaten, og at den udtrykkeligt omfatter et ønske om et klarere kompetencefor-

deling mellem EU og medlemsstaterne (Harnisch og Stahl, 2000). For at foregribe argumentationen nedenfor, så er også selve Nice-erklæringen om EUs fremtidige udvikling altså i høj grad et resultat af medlemsstatslige eller delstatslige særinteresser, snarere end noget hensyn til den europæiske konstruktions legitimitet, holdbarhed og demokratiske karakteristika. På samme tid må det dog medgives, at erklæringen faktisk åbner op for en debat og en deliberativ proces, hvis perspektiv netop rækker ud over det rent nationalstatslige eller for den sags skyld subnationalstatslige.

Hvori bunder EUs legitimitetsproblemer? Begrebet om politisk legitimitet henviser til en idé om folkelig accept af politisk autoritetsudøvelse og til hvilke principper der kan bringes i anvendelse for at retfærdiggøre både den folkelige accept og af udøvelsen af autoritet (Habermas 1996). Hvad der udgør (normativt) gyldige grunde for og (eksplanativt) effektive årsager til politisk legitimitet er et omdiskuteret spørgsmål, som befinder sig i kernen af den politiske teori. Men for enkeltheds skyld kan man skelne mellem tre hovedopfattelser af politisk legitimitet: 1) Den utilitaristiske: Legitimitet som bundet til et systems outputeffektivitet. 2) Den komunitært-republikanske: Legitimitet som bundet til eksistensen af en kollektiv viljesdannelse på baggrund af og som led i den stadige genskabelse af et norm- og værdifællesskab. 3) Den liberale: legitimitet som bundet til bestemte individuelle rettigheder. Hertil vil jeg føje en fjerde opfattelse af politisk legitimitet som forbundet med kommunikativ rationalitet (Habermas 1995; 1996; Eriksen 1999; Eriksen 2000,).

Opfatter man disse hovedgrupper som forklarende teorier, kan der med deres hjælp gives flere troværdige bud på EUs legitimitetsproblemer. For det første er det kendetegnende ved EU, at det som politisk system historisk set er blevet søgt legitimeret gennem skabel-

sen af unikke resultater, altså resultater der ikke kunne skabes på nationalt plan. Velstand via frihandel, fred og sikkerhed for eksempel. Også de argumenter, der er blevet anvendt for at legitimere den europæiske konstruktion i de enkelte medlemsstater, har ofte henvist til EUs nytteverdi (Jachtenfuchs et al., 1998). Men der er et afgørende problem med den utilitaristiske legitimitet: Der er tale om en betinget og dermed per definition ustabil tilslutning. Hvis ikke systemet leverer vareren, vil støtten blive slidt ned og deltagende aktører vil søge efter andre samarbejds-muligheder (Scharpf 1997: 256). Hertil kommer, at der har været mange om at dele æren for de varer, EU i sin officielle retorik har sat sig for at levere (f.eks. NATO mht. fred og sikkerhed, medlemsstaternes egne regeringer mht. beskæftigelse og velfærd osv.).⁵ Af samme årsag er det også i dag et åbent spørgsmål hvilke varer EU rent faktisk har leveret og fortsat kan levere. Endelig kan man hæfte sig ved de mange EU-politikker, hvis fremmeste kendetegn har været evnen til at generere avisoverskrifter om ressourcspild, ineffektivitet, bureaukrati eller misbrug.

I den kommunitært-republikanske legitimitetsopfattelse står begrebet om folkesuveræniteten centralt: den politiske legitimitet skabes i det øjeblik folkets suverænitet kan komme til udtryk, hvor det står folket frit og er folket muligt at definere det fælles bedste. EUs problem er i dette perspektiv de elementer af indirekte eller fraværende repræsentation, som karakteriserer systemet: Af en uvalgt embedsmandsorganisation at være har Kommissionen stor selvstændig indflydelse, Rådet er kun indirekte valgt og Europa Parlamentet ikke en fuldgyldig medspiller. Bortset fra enkelte medlemslandes bestemmelser om folkeafstemninger er der intet direkte demokrati involveret i den europæiske konstruktion.

Udover begrebet om folkesuveræniteten er også et andet element vigtigt i den kommunitært-republikanske opfattelse af legitimitet:

Folkesuveræniteten skal på samme tid udtrykke og forme et fællesskab af en bestemt slags, nemlig et fællesskab om »det fælles bedste og det gode liv«. Demokrati bliver herved også en kollektiv selverkendelsesproces, hvorigennem fælles værdier og normer erkendes og etableres. Hvis udgangspunktet er, at legitimitet på denne måde er knyttet til eksistensen af fælles normer og værdier, en fælles identitet med andre ord, så bliver EUs legitimitetsproblemer et udtryk for netop fraværet af en sådan fælles identitet og indre homogenitet: EUs karakterer af en multilinguistisk, multikulturel pluralitet af samfund, fraværet af et homogent *demos* (som i denne udgave i virkeligheden er *et-nos*), stiller sig i vejen for EUs legitimitet. I den tyske forbundsdomstols udlægning i dommen om Maastricht-traktaten kræver det demokratiske princip i dette perspektiv, at udøvelsen af suveræne rettigheder udledes direkte fra statsfolket (»Staatsvolk«), hvis viljesdannelse igen fordrer »en relativt homogen basis, åndeligt, socialt og politisk«, dertil hørende medierende agenter for en sammenhængende politisk diskurs såsom medier, politiske partier og interesseorganisationer, og et fælles sprog (BVG 1993; jf. Grimm 1995: 294 ff. og Habermas 1999a: 180-84). Eller i en formulering, som er noget mere åben omkring det organiske, substantialistiske begreb om »folket«, der gemmer sig bag disse argumenter: EU mangler den oprindelsesmyte der kan understøtte et sammenhængende (organisk) politisk system, blandt andet fordi denne myte hævder eksistensen af en tidsoverskridende fælles identitet (Obradovic 1996: 175-6).

EU har ikke mindst i kraft af de senere års traktatændringer søgt nærmere at definere indholdet af en europæisk identitet, i første række gennem en stærkere fremhævelse af de politiske værdier, som er definerende for samarbejdet, og som karakteriserer »os« der er med i klubben i forhold til »dem«, der ikke er det (Friis 1999): I Amsterdam-trakta-

tens artikel 6 fremhæves tydeligere end nogensinde tidligere nogle grundlæggende principper, som siges at ligge bag integrationsprojektet: Frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og grundlæggende frihedsrettigheder, og for retsstatsprincippet. Ikke desto mindre kan man med udgangspunkt i det kommunitært-republikanske perspektiv spørge, om en identitet kan skabes i kraft af spidsfindigt formulerede traktattekster, eller om ikke der kræves mere end det? Kan nogle grundlæggende politiske værdier, som tilmed ikke engang er begrænset til at have gyldighed for EUs medlemsstater, gøre det ud for det fællesskab om »det fælles bedste og det gode liv«, som ligger i denne legitimitetsopfattelse?

Ser man på den tredje hovedopfattelse af politiske legitimitet, den liberale, så kan et bud på EUs aktuelle legitimitetsproblemer her findes i samarbejdets oprindelige udformning som et økonomisk fællesskab: De rettigheder, som blev garanteret i Rom-traktaten, definerede primært EU-borgeren som økonomisk agent: med retten til at handle og flytte kapital og sin egen eller andres arbejdskraft over landegrænser. Disse rettigheder var snævert knyttede til samarbejdets økonomiske nytteværdi og den legitimitet, der herigennem kunne stemples op ad jorden for EU-systemet som helhed var dermed i realiteten en særlig udgave af den utilitaristiske legitimitet, og karakteriseret af de samme svagheder: en betinget og ustabil legitimitet.

Det er derfor heller ikke overraskende at EF-domstolen tidligt søgte at give disse økonomiske rettigheder en mere almenmenneskelig appel på et område, hvor traktaten åbnede op for det, nemlig i forbindelse med ligeløns-spørgsmålet (Hagen 1990: 83-84).⁶ På samme måde giver den voksende betydning af individuelle rettigheder i EUs traktatværk både før og efter forhandlingen af Maastricht Traktaten mening som et forsøg på at styrke EUs legitimitet ad liberal vej: Det stormom-

suste sociale charter fra 1989 definerer en række generelle lønmodtagerrettigheder. I selve Maastricht Traktaten blev begrebet om Unionsborgerskabet og tilhørende individuelle rettigheder for første gang søgt præciseret i selve traktatteksten. Post-Maastricht diskussionerne om åbenhed, gennemsigtighed og subsidiaritet fremtræder som forsøg på at styrke borgernes støtte til systemet ved at sætte bestemte grænser for EU-magtens autoritetsudøvelse, eller de processer denne autoritetsudøvelse tager form igennem. Sidste skud på stammen er det charter om basale rettigheder i EU, der blev præsenteret forud for den regeringskonferencen i Nice. Charteret er endnu ikke en del af traktatværket, men dets status er et af de spørgsmål, der efter planen skal afklares på næste regeringskonference.

Hvor effektiv kan man forvente, at denne strategi vil vise sig at være? Målt på den generelle opslutning til EU i befolkningerne ser effekterne indtil nu ud til at være yderst begrænsede: Opslutningen er ikke styrket siden spørgsmålet om EU-borgerrettigheder blev sat på dagsordenen, snarere tværtimod. Dette skyldes måske først og fremmest, at mange af de rettigheder, der nu defineres i eller omkring EUs traktatværk, ikke er substantielt nye rettigheder – de har som hovedregel allerede været defineret for borgerne i de enkelte medlemsstater, enten i medlemsstaternes grundlove eller f.eks. i kraft af den enkelte stats ratifikation af internationale konventioner såsom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. EUs borgerrettigheder kommer dermed for en stor dels vedkommende til at fungere som et supplement til eller en garant for rettigheder, der allerede er defineret andetsteds.

4. Legitimitet og deliberation

Anvendt som forklarende tilgange kan der altså ud fra alle de tre nævnte opfattelser af politisk legitimitet findes nogle bud på EUs aktuelle legitimitetsproblemer. Men der er

knyttet nogle normative problemer til hver af disse legitimitetsopfattelser: Med hensyn til legitimitet som bundet til output-effektivitet, så ignorerer denne opfattelse fuldstændig deltagelsesaspektet i demokratisk legitimitet. Den utilitaristiske opfattelse harmonerer fint med ekspertstyre eller styre gennem uafhængige specialiserede instanser, men normer og regler der frembringes ad denne vej kan kun opnå en begrænset legitimitet, eftersom de ikke valideres igennem kritisk diskussion og afprøvning i offentlig debat og ikke involverer befolkningen i fælles meningsdannelse (Habermas 1999b: 49-50; Eriksen 1999: 17). Disse kritikpunkter er også relevante i forhold til en liberal opfattelse af legitimitet: Den liberale opfattelse privilegerer borgerens private autonomi i form af beskyttelsen af borgerens ret overfor statsmagten gennem ukrænkelige individuelle rettigheder over borgerens deltagelse og den aktive tilblivelse af fælles viljer (»det gode«) gennem politisk deltagelse.

Endelig er den komunitært-republikanske opfattelse af legitimitet for sin del bundet til en forestilling om kulturel homogenitet og enhed, som dels ikke forekommer relevant i dag, dels måske altid har været en forestilling (Anderson 1989). Mere grundlæggende indebærer ideen om et substantielt værdimæssigt »folkefællesskab« i sig selv en risiko for, hvad der er blevet kaldt »boundary abuses« (Weiler 1998): At en forestilling om en fælles identitet er anledning til undertrykkelse af forskellighed og udgrænsning af »andre«. Eller med lidt andre ord: Den komunitært-republikanske opfattelse af legitimitet som skabelsen af en fælles vilje om »det gode liv« harmonerer dårligt med en opfattelse af politisk autoriteter, der i sig selv er neutrale med hensyn til hvad som er »det gode liv«.

Skal man foretage en normativ vurdering af EUs legitimitetsproblemer og på et normativt grundlag pege på nogle mulige veje ud af disse problemer, kan man derfor introducere en

fjerde legitimitetsopfattelse: Med udgangspunkt i Habermas' diskursetik forsøger den diskursteoretiske demokratiopfattelse at slå bro over kløften mellem det liberale og det komunitært-republikanske legitimitetssyn og at undgå den prioritering af ret over godt, der finder sted i den liberale teori, og den spejlvendte prioritering af godt over ret, som er konsekvensen i den komunitære tankegang. Det sker ved at hævde, at både borgerens private og deres offentlige autonomi er en forudsætning for demokratisk legitimitet. Og demokratisk legitime bestemmelser finder vi, når en bestemmelse mødes med tilslutning fra alle borgere i en diskursiv og juridisk konstitueret lovgivningsproces (Habermas 1996: 110). Eller i en mindre krævende udformning af dette princip: De bestemmelser er legitime som stammer fra en åben og fair proces, hvis resultatet af denne proces er åben for yderligere deliberation og processen gør flertallets offentlige deliberation til den suveræne magts kilde (Bohman 1996: 187). Denne udformning af princippet tager højde for, at politisk legitimitet også kan være resultatet, selv hvor udfaldet ikke er en konsensus, men hvor en minoritet forstår og respekterer de grunde, der er givet af en majoritet, og accepterer resultatet fordi det er produktet af en fair proces.

Legitim politisk autoritet føres altså her ikke tilbage til enten grundlæggende individuelle menneskerettigheder (eller andre lignende metafysiske instanser) eller til en idé om legitime love som udtryk for almenviljen eller folkets suverænitet. I stedet er legitime love karakteriseret ved, at de skal bestå en diskursiv test. Den diskursive test udgøres af den åbne og lige udveksling af argumenter, der henviser til almene gyldighedskrav. Hvis denne test skal kunne munde ud i rationelle enigheder, eller i det mindste rationelle flertalsdannelser jf. Bohman, forudsættes nemlig både individuelle rettigheder og muligheder for deltagelse (Habermas 1999a: 277-292; Eriksen 1999).

Hvordan ser EUs legitimitetsproblemer ud anskuet fra en sådan diskursteoretisk synsvinkel? Lakmustesten for EU bliver i det diskursteoretiske perspektiv ikke i sig selv om EUs institutioner og repræsentationsprincipper har en bestemt udformning eller om EU tildeler sine borgere bestemte rettigheder. Disse forhold indgår i evalueringen, men for mig at se som et led i besvarelsen af to andre og mere overordnede spørgsmål: 1) Hvilke muligheder der er for, at civilsamfundsmæssigt forankrede offentligheder og deres *context of discovery* og meningsdannelse kan kanalisere problemstillinger ind i og øve indflydelse på det formaliserede politiske systems viljesdannelse? For i Habermas' perspektiv er det i den civilsamfundsmæssigt forankrede offentlighed, vi finder den kommunikation, som tilnærmer sig en rationel diskurs, hvor kun »det bedre arguments ejendommelige tvangsløse tvang« er udslagsgivende for diskussionen (Haahr 2000: 16-27). 2) I hvilket omfang fungerer det formaliserede politiske system som en *context of justification*, hvor den offentlige meningsdannelse efterprøves gennem åben og lige debat og deliberation for bl.a. krav, der ikke kan retfærdiggøres, før den omformes til konkrete ønsker, viljer og forslag til beslutninger (jf. Eriksen 1999: 44-5)?

Eriksen (2000) har gjort et første forsøg på at indkredse EUs legitimitet eller mangel på samme med dette udgangspunkt. Det må tages som et udtryk for diskursteoriens relativt nuancerede fremstilling af legitimitetsproblematikken, at analysen resulterer i et mere komplekst billede, end hvis udgangspunktet er en af de tre tidligere nævnte opfattelser af legitimitet.

Med hensyn til det første af de to ovennævnte evalueringskriterier er den offentlige sfæres tilstand og karakter meget væsentlig. Men når nogle af EUs legitimitetsproblemer som berørt føres tilbage til fraværet af en fælles viljesdannelse som fordrer en homogen

basis, herunder europæiske medier, politiske partier og interesseorganisationer, så hviler denne opfattelse på en nostalgisk forestilling om én sammenhængende offentlighed, der igen ofte viser sig at være knyttet til et problematisk organisk begreb om folket (Habermas 1999a: 188-91). Eriksens og Habermas' pointe er, at denne sammenhængende offentlighed ikke er en nødvendighed for demokratisk legitimitet – for offentlighedernes rolle er ikke dannelsen af en fælles vilje men netop meningsdannelse i en bredere forstand. Selv om man kan tale om et fragmentationsproblem (som man i parentes bemærket finder både på nationalt og europæisk plan), så er vurderingen i Habermas' optik nærmere, at jo flere offentligheder, jo mere debat og som en konsekvens jo mere demokrati. For jo flere offentligheder, jo færre stemmer udelukkes og jo flere spørgsmål rejses der. Herigennem opstår der flere muligheder for at teste magtens legitimitet. Desuden skal offentligheden ikke opfattes som en enhed, som findes eller ikke findes, men snarere som noget, der opstår og formes i opposition til beslutningstagende organer (Eriksen 2000: 54). I dette perspektiv kan man ikke sige, at en europæisk offentlighed er helt fraværende, selv om den tydeligvis har en anden karakter end i en typisk nationalstat.

Med hensyn til evalueringskriteriet om EUs *context of justification*, så er spørgsmålet her, hvilken kvalitet der er i den institutionaliserede delibererings-, forhandlings- og afstemningsproces? I hvilket omfang kan EUs formelle organer siges at bidrage til »oplyste meninger« igennem deliberation med henvisning til generaliserbare interesser eller gensidigt anerkendte grunde? Er institutionerne strukturerede til at omfatte relevante stemmer, til at afbalancere eller afbøde forskelle i ressourcer og til at nå rationelle kollektive beslutninger, dvs. gennem en rationel diskussion? Er institutionerne åbne for offentligheden? En første observation her er, at EU bestemt ikke mangler repræsentative organer,

hvor der skabes mulighed for deliberation: borgerne repræsenteres i Europa Parlamentet, medlemsstaterne i Ministerrådet, regionerne i Regionsudvalget og arbejdstager- og arbejdsgiverinteresser i det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Men vandene deler sig i beskrivelsen og vurderingen af kvaliteten af de processer, som finder sted i disse repræsentative organer, og Eriksen ser sig ikke i stand til at fælde en samlet dom over diskussionen: På den ene side hævdes det af mange, at deliberationen i EUs repræsentative organer følger »magtens« snarere end »argumentets« logik. Egeninteressen og ikke en fællesinteresse er dominerende, store medlemsstater og stærke økonomiske interesser privilegeres i processen. Embedsmænd og udpegede eksperter har ofte en større rolle at spille i beslutningsprocessen end valgte repræsentanter, og bestemmelser gennemføres ofte uden rimelige høringer og uden megen offentlighed og gennemsigtighed (jf. f.eks. Middlemas 1995).

På den anden side kan man hæfte sig ved en række forhold, der styrker kvaliteten af deliberationen i EUs politiske system: Det er et system, der grundlæggende er juridisk/legalt begrænset i kraft af traktatværkets principper og EF Domstolens rolle, som igen bl.a. hævdes at være styret af hensynet til basale menneskerettigheder. Små medlemsstater overrepræsenteres systematisk, og hvor énstemmighedsprincippet finder anvendelse gives de små stater en formel lighed med store i beslutningsprocessen. Énsstemmighedsprincippet kan endda siges at fremme kommunikativ rationalitet, fordi der er et incitament til at søge at overbevise alle, ikke blot en majoritet. Dette gælder også i EU-systemets embedsmænds- og ekspertudvalg, som desuden er forpligtede af juridiske normer og procedurer. Flere studier har desuden peget på, at der faktisk foregår en deliberation af høj kvalitet i EUs ekspert- og embedsmænds-

udvalg, i den forstand at den dominerende logik er »the logic of arguing« og ikke »the logic of bargaining«. I disse afgrænsede ekspertkredse ser deltagerne ud til at ændre præferencer og holdninger blot i kraft af diskussionen og dens argumenter (jf. f.eks. Jørges og Neyer 1997; Kerremans 1996; Beyers og Dierickx 1998). Bidraget til skabelsen af politisk legitimitet i disse udvalg kan dog diskuteres. Udvalgene er per definition karakteriseret ved ulige adgang, og om udvalgenes beslutningsresultater kan bestå en kritisk afprøvning i offentlig debat forbliver oftest et ubesvaret spørgsmål.

5. IGC-processens legitimitet

Det, jeg vil forsøge at gøre her, er imidlertid at anvende den diskursteoretiske legitimitetsopfattelse ikke på EU som helhed, men på den proces hvorigennem EU er blevet til og har udviklet sig igennem de seneste 5 årtier: De tilbagevendende regeringskonferencer. Nice-erklæringen har som nævnt åbnet op for en bred deliberativ proces, som i både ånd og bogstav lægger sig fint op ad den diskursteoretiske demokratiopfattelse. Men spørgsmålet er, i hvilket omfang post-Nice processen kan siges at bidrage til EUs fremtidige legitimitet, når man tager den sandsynlige slutfase af denne proces i betragtning: Afholdelsen af endnu en regeringskonference og dens sandsynlige udmøntning i endnu en række reformer af EUs traktatværk. Og det mere generelle spørgsmål er, hvor legitim hele IGC-processen er.

Igen er to overordnede evalueringskriterier relevante: For det første sammenhængen mellem en civilsamfundsmæssig meningsdannelse og det formelle politiske systems viljesdannelse. Og for det andet kvaliteten af det formelle politiske systems viljesdannelse mht. repræsentation, deliberation og offentlighed. Som jeg ser det, indebærer IGC-processens natur alvorlige problemer for begge kriteriers vedkommende. Og kernen i disse problemer er begrebet om den nationale interesse og de begrænsninger

dette begreb i sig selv indebærer for både menings- og viljesdannelse.

Den civilsamfundsmæssige meningsdannelses betydning i post-Nice processen kan umiddelbart se uproblematisk ud: Nice-erklæringen åbner jo som sagt op for en omfattende deliberativ proces. I kraft af eksisterende offentligheder i de enkelte medlemsstater (som dog ud fra et deliberativt demokratisk ideal langt fra fungerer optimalt), vil denne diskussion principielt kunne involvere alle borgere i en åben meningsdannelse. Og man kan som nævnt indledningsvis godt have nogle forhåbninger til karakteren af den diskussion, erklæringen vil afstedkomme.

Problemet opstår i forbindelsen mellem den offentlige meningsdannelse og det formelle politiske systems viljesdannelse. For hvor den offentlige meningsdannelse i kraft af den dagsorden, der er formuleret med Nice-erklæringen, har et europæisk perspektiv, så indebærer omformningen af meningsdannelse til viljesdannelse i forbindelse med den forestående regeringskonference, at der skal formuleres en national forhandlingsposition. Heri skjuler der sig flere spændinger og modsigelser.

For det første ligger der i selve begrebet om en national forhandlingsposition en principiel konflikt med den deliberativt demokratiske idé om deliberation på basis af og med respekt for generaliserbare interesser. For den nationale forhandlingsposition er udgangspunktet for en strategisk holdning, hvor involverede aktører søger at maksimere deres succes i forhandlinger med andre gennem anvendelsen af trusler og løfter. Det deliberative ideal og ideen om deliberativ demokratisk legitimitet hviler i modsætning hertil på, at deltagerne i diskursen gensidigt anerkender hinandens lige ret til at deltage og til at bidrage med samme vægt i diskussionen samt indtager en forståelsesorienteret holdning, dvs. søger at overbevise hinanden ved gode

grunde og er villige til at ændre præferencer og synspunkter alene i kraft af de fremførte argumenter. Begrebet om den nationale forhandlingsposition foregriber en bestemt interaktionsproces, nemlig den strategiske, som er i konflikt med en forståelsesorienteret attitude.

For det andet viser det sig i perspektivforskningen fra det overnationale til det nationale, at EUs *context of justification* i forbindelse med IGC-processen lider af en afgørende svaghed: I modsætning til Nice-erklæringens målsætninger om en europæisk meningsdannelsesproces er der netop ikke tale om en europæisk »context of justification«, men om 15 forskellige nationale »contexts of justification«. Det er i den nationale kontekst, den nationale forhandlingsposition skal udmøntes og retfærdiggøres, ikke i den overnationale eller europæiske kontekst. Og hvor selve Nice-erklæringens underforståede *demos* er et europæisk *demos*, så er IGC-processens underforståede *demos* de 15 nationale befolkninger hver for sig. Kernen i dette problem er, at de generaliserbare europæiske interesser, som måtte indgå i den offentlige meningsdannelse i kraft af Nice-erklæringens perspektiv, kun vanskeligt kan finde plads i en viljesdannelsesproces, som per definition er centreret omkring en national og dermed kun i begrænset grad en generaliserbar interesse.

Påstanden er ikke, at det europæiske perspektiv og europæiske generaliserbare interesser er helt fraværende i IGC-processerne, eller for den sags skyld i de nationale parlamenters debatter forud for fastlæggelsen af nationale forhandlingspositioner. Der er tværtimod adskillige eksempler på, at regeringer har fremført holdninger og argumenter, som ikke direkte kan afledes af en idé om en national interesse (i hvert fald ikke i snæver forstand), eller som måske oven i købet kan tolkes som værende i modstrid med en national interesse på kort eller lang

sig⁷. Men påstanden er, at der sker en indsnævring af de repræsenterede synspunkter i IGC-processen til skade for generaliserbare europæiske interesser i kraft af selve processens institutionelle udformning, og jeg vil hævde, at denne indsnævring har nogle mærkbare konsekvenser, jf. nedenfor.

For det tredje så indebærer selve kravet om formuleringen af nationale forhandlingspositioner, at der vil være nogle klare grænser for offentlighedens involvering i processen. Strategisk interaktion i forhandlinger indebærer, at de involverede parter søger at maksimere deres succes, dvs. opnå forhandlingsudfald, der har størst mulig overensstemmelse med parternes forud givne præferencer. Det indebærer igen, at hver aktør har et incitament til at skjule eller misrepræsentere sine sande præferencer: I en situation, hvor en part, som åbent fremlægger sine sande præferencer, møder parter, der misrepræsenterer deres præferencer til egen fordel (f.eks. ved at fremlægge krav, der er betydeligt større end hvad man i virkeligheden vil stille sig tilfreds med), vil forhandlingsresultatet alt andet lige blive til fordel for de parter, som har misrepræsenteret deres præferencer. Hvis holdningen er strategisk og målet er at maksimere egen succes, så må offentligheden derfor udelukkes fra formuleringen af den præcise forhandlingsstrategi og de præcise målsætninger, fordi strategien og de præcise målsætninger i kraft af offentlighedens involvering ville blive afsløret for de øvrige forhandlingsdeltagere. Offentligheden og dens meningsdannelse kan inddrages i fastlæggelsen af overordnede målsætninger og værdier, som igen kan danne et grundlag for en overordnet udgangsposition i forhandlingerne. Men selve forhandlingsstrategien og det udfald, som en part ville kunne acceptere, vil ikke kunne blive genstand for offentlig diskussion og afprøvning.

Offentlighedens udelukkelse skaber i sig selv et legitimitetsproblem (jf. også Kelstrup

1998), for i den diskursteoretiske demokrati-forståelse er det offentligheden af borgere og den offentlige diskursive proces, som er den grundlæggende kilde til legitimitet. Mere specifikt, så viser problemet sig i misforholdet mellem på den ene side de overordnede målsætninger, der var udgangspunktet for forhandlingerne, og på den anden side selve forhandlingsresultatet. Situationen er velkendt: Udslidte forhandlere vender hjem fra forhandlingsbordet i Bruxelles eller en anden europæisk storby, kun for at blive mødt med en byge af spørgsmål, kritik og krav om genforhandlinger osv. Problemet er iboende i processen, for når udgangspunktet er en strategisk domineret forhandlingssituation, så kan det realistiske forhandlingsudfald ikke gøres til genstand for en åben, diskursiv proces forud for forhandlingerne. Og den efterfølgende offentlige afprøvning af forhandlingsresultatet kan næsten kun give anledning til frustration: Forhandlerne må forsvare et udfald, som ikke har været offentligt debatteret, som i sagens natur vil ligge et stykke fra det oprindelige udgangspunkt og som de derved kun delvis – nemlig i kraft af at det er det opnåelige kompromis – kan stå inde for. Den offentlige diskussion kan derved kun blive med henblik på en accept af resultatets *fait accompli*, hvorved offentligheden degraderes til at have en rent akklamerende rolle (jf. Habermas 1968: 163-221), eller med henblik på en samlet forkastelse af resultatet, hvilket genstarter en forhandlingsproces hvor offentligheden igen delvist må udelukkes. Offentligheden og den civilsamfundsmæssige meningsdannelse tildeles under alle omstændigheder en problematisk indskrænket rolle.

6. En deliberativ reformproces?

Disse punkter kan sammenfattes til et argument om, at IGC-processen i dens nuværende udformning er en del af problemet snarere end en del af løsningen: Regeringskonferencerne bidrager væsentligt til EUs legitimitetsproblemer, fordi de indebærer en devaluering af den offentlige meningsdannelses

betydning for den politiske viljesdannelse. Det er rigtigt, at procedurer i sig selv kun kan garantere en ret til at deltage, ikke selve kvaliteten af den diskursive proces. Men på den anden side er det lige så korrekt, at bestemte proceduremæssige normer og institutionelle rammer kræves for at deltagerne indtager en forståelsesorienteret og ikke en strategisk holdning (Eriksen 2000: 62). Og her kan man tilføje, at regeringskonferencernes institutionelle rammer netop ikke fremmer en forståelsesorienteret men tværtimod i højeste grad en strategisk tilgang til kommunikation.

Den indsnævring og – vil jeg hævde – skævvridning af holdninger, argumenter og præferencer, som dette indebærer, har nogle vidtrækkende konsekvenser. For jeg vil påstå, at resultaterne af regeringsforhandlingerne på mange punkter afviger systematisk fra, hvad der under andre omstændigheder ville kunne opnås om ikke enighed om så i hvert fald et anerkendt markant flertal for (jf. Bohman 1996: 187), i den europæiske befolkning eller i en forsamling som var repræsentativ for den europæiske befolkning.

Modsætningen til den eksisterende strategisk dominerede proces ville være en forståelsesorienteret deliberativ proces. En sådan proces ville indebære, at parterne i en diskussion principielt søger mod en enighed ved i offentlighed at forsøge at overbevise andre med gode grunde. En sådan proces ville tydeliggøre, at en række forhold i det eksisterende EU er vanskelige at retfærdiggøre, og ville samtidig kunne pege på forsvarlige (»retfærdiggørbare«) muligheder for reform.

Tydeligst vil det være, at der er en række forhold i EU, som direkte eller indirekte er resultatet af en varetagelse af en snævert defineret national interesse, og som det er meget vanskeligt at forsvare med henvisning til almene principper eller hensyn. Det er for eksempel vanskeligt at mobilisere gode og overbevisende grunde for at Europa Parla-

mentet skal holde møder »all over Europe« og ikke der, hvor de øvrige EU organer har deres sæde. Eller for at der ikke bør være en gennemskuelig proportionalitet mellem befolkningstallet i en medlemsstat og denne stats stemmeandel i Ministerrådet. Eller for at der ikke bør være nogle få, f.eks. to, gennemskuelige beslutningsprocedurer i EU. Eller (selv om det måske mere kontroversielt) imod at Europa Parlamentet bør have en veto-ret hvor Ministerrådet kan vedtage lovregler med flertal (hvor argumentet for denne veto-ret er et generelt princip om, at alle beslutninger med lovkraft skal sanktioneres af et direkte valgt repræsentativt organ). Eller imod at EUs traktatværk bør være enkelt, overskueligt og forståeligt. Alt sammen områder, hvor regeringskonferencerne – uanset de gentagne højtidelige erklæringer om styrkelse af legitimitet, forenkling, overskuelighed osv. – har fejlet eklatant. For hver regeringskonference er en række af disse problemer snarere blevet større, i takt med at opnåelsen af et forhandlingsresultat kræver indgåelsen af stadigt mere komplicerede studier mellem parterne.

Men et alment anerkendt princip kan vel også være hver medlemsstats ret til uhindret at forfølge egne nationale interesser? Nej, for her er det interessant, at hvis vi erstatte »medlemsstatens nationale interesse« med f.eks. »den enkeltes personlige interesse«, så ville et sådant argument ikke kunne opnå tilslutning i en åben diskursiv proces som argument for at vælge én bestemt samfundsmæssig handlingsretning frem for en anden. For loves og politikkers legitimitet afhænger i det diskursteoretiske perspektiv netop af, at de kan retfærdiggøres med henvisning til interesser, som er generaliserbare, dvs. at normen og den interesse, den indeholder, principielt skal kunne opnå tilslutning i et bredt kommunikationsfællesskabs perspektiv.⁸ Og i sig selv er den enkeltes personlige interesse i national sammenhæng ikke, lige så lidt som den enkelte stats nationale interesse i interna-

tional sammenhæng, en generaliserbar interesse. At det på en eller anden måde forekommer mere legitimt at henvise til den blotte varetagelse af en national interesse i international sammenhæng, end til varetagelsen af en personlig interesse i national sammenhæng, er vidnesbyrd om styrken af nationalistisk diskurs i vores forestillingsverden snarere end om nogen reel forskel mellem disse to konkrete udtryk for interesser.⁹

Man kan også indvende, at den generaliserbare interesse, som der ville kunne henvises til i en deliberativ proces om EUs udvikling, ikke reelt ville være en generaliserbar interesse men derimod blot en national interesse i nye europæiske klæder. At én type ikke-generaliserbar interesse dermed blot erstattes af en anden. Men her må det konkrete perspektiv og den konkrete sammenhæng inddrages: En »national interesse« kan udgøre en generaliserbar interesse, men i et nationalstatsligt perspektiv, dvs. som et bud på en politisk handlingsnorm med gyldighed for det konkrete samfund. En europæisk interesse kan tilsvarende udgøre en generaliserbar interesse i et europæisk perspektiv, dvs. som et bud på en politisk handlingsnorm med gyldighed for et europæisk samfund.

Hvordan kunne man forestille sig en forståelsesorienteret, deliberativ reformproces i forlængelse af Nice-erklæringen? Vi er her henvist til spekulation, for det er usandsynligt at det eksisterende forhandlingssystem vil være i stand til så at sige at hive sig selv op ved hårene. Noget der ligner grundlæggende ændringer i EUs reformstruktur ville jo kræve enighed mellem de involverede medlemsstaters regeringer i forhandlinger og ville dermed øjeblikkeligt re-aktivere de nationale forhandlingspositioners strategiske dynamik. Hver enkelt medlemsstat vil søge at maksimere sin egen succes i forhandlingssystemet, hvilket også vil indebære, at hver stat vil blokere for ændringer i EUs reformstruktur i det omfang disse ændringer kan tænkes at kom-

me på tværs af en opfattelse af en national interesse (jf. Haahr 1994: 342-4). Det mest sandsynlige udfald af Nice-erklæringen og regeringskonferencen i 2004 er derfor en inkrementel fortsættelse af de reformspor, forudgående regeringskonferencer har sat i det eksisterende traktatværk.

Alligevel vil jeg pege på nogle områder, hvor man kunne forsøge at udnytte og bygge videre på de muligheder, som ligger i Nice-erklæringen. Nice-erklæringen åbner som nævnt op for en bred, deliberativ proces, og spørgsmålet er på hvilke måder man kunne styrke forbindelsen mellem denne deliberative meningsdannelsesproces og den konkrete politiske viljesdannelse i forbindelse med den næste regeringskonference.

Forståelsesorienteret deliberation kan ikke mindst foregå i de brede samfundsmæssige offentligheder i EUs medlemsstater, gennem de massemedier, der føler en forpligtigelse til at bidrage til en offentlig, forståelsesorienteret deliberation. Men denne form for deliberation er netop en bred meningsdannelse, som skal afprøves og omformes til konkrete ønsker, viljer og beslutninger. Hvis en forståelsesorienteret deliberation skal maksimere sin indflydelse på regeringskonferencens viljesdannelse, er der derfor behov for at skabe nogle særlige institutionelle rammer, hvor jeg særligt vil fremhæve to muligheder. Begge disse muligheder deler efter min mening det kendetegn, at det er vanskeligt med udgangspunkt i almene hensyn at fremføre overbevisende argumenter imod dem: For det første at der gennem direkte valg udpeges en europæisk deliberativ forsamling, hvis eneste opgave skal være i offentlighed at formulere forslag til reformer af EUs traktatværk, med henvisning til almene principper og generaliserbare interesser, og med det overordnede mål at styrke Unionens demokratiske legitimitet. For det andet at regeringskonferencen i 2004 gennemføres i offentlighed.

Med hensyn til en direkte valgt europæisk deliberativ forsamling, så kan man selvfølgelig ikke forvente, at en sådan forsamling vil kunne enes i detaljer om omfattende reformer. Men i og med at forsamlingen skulle være undergivet bestemte argumentationsforpligtigelser (ikke mindst begrundelse med henvisning til generelle principper, som andre potentielt vil kunne acceptere, og en forpligtigelse til at respektere andres brug af et generelt princip, man selv har anvendt), så vil snævert selv-bundne præferencer tendere til at blive elimineret, og man vil få formuleret bud på reformer med udgangspunkt i et bredt, europæisk perspektiv. Hertil kommer, at målet med deliberative processer ikke nødvendigvis er en enighed. Det kan også være at begrænse spektret af holdninger og præferencer, som skal aggregeres i en endelig beslutningsproces (Miller 1993).¹⁰ Den deliberative proces kan i kraft af legitimeringskravet til de fremførte argumenter betyde at en række præferencer sorteres fra som ugyldige.

Det er svært at se tungtvejende argumenter imod en skabelse af et sådant deliberativt forum i post-Nice processen, særligt når Nice-erklæringen selv opfordrer til »en bred debat med inddragelse af alle involverede parter«. Den deliberative forsamling ville blot være en institutionalisering af en sådan bred debat så den fremmes og anlægges et bredt, europæisk perspektiv. Dens eksistens ville ikke røkke ved den formelle IGC-proces og ved det forhold, at traktatændringer fortsat vil kræve enighed blandt medlemsstaterne. Et argument, som man givetvis vil høre imod en deliberativ forsamling er, at den vil kunne sætte de nationale regeringer under et uacceptabelt ydre pres. Men dette argument hviler på det blotte forsvar for en national interesse som en gyldig begrundelse for at indtage og fastholde et standpunkt, og med et diskursteoretisk udgangspunkt mener jeg som nævnt ikke et sådant argument er holdbart.

Et andet argument kunne være, at der allerede findes en europæisk deliberativ forsamling, nemlig i Europa Parlamentet. Men udover at være en deliberativ forsamling er Parlamentet også en permanent institution med permanente institutioners kendetegn: at dens medlemmer har udviklet en opfattelse af institutionens egeninteresse og et perspektiv, der blandt andet tager udgangspunkt i denne egeninteresse. Med stor sandsynlighed vil Parlamentets inddragelse i en deliberativ proces om EUs fremtidige traktatgrundlag derfor – ikke kun men også – blive endnu en runde i den institutionelle tovtrækning mellem EUs institutioner. På samme måde vil det være problematisk at lade de 15 nationale parlaments deliberative forsamlinger gøre det ud for den institutionaliserede deliberative proces forud for den kommende regeringskonference: Netop fordi de er nationale parlamenter, kan de 15 forsamlinger ikke forventes at ville anlægge et europæisk perspektiv (Elster 1998: 116-17).

Forslaget om at åbne dørene til den kommende regeringskonference sigter på samme vis imod at styrke forbindelseslinierne mellem den brede, europæiske meningsdannelse og regeringskonferencens konkrete politiske viljesdannelse, og imod at styrke betydningen af generaliserbare interesser og almene hensyn i viljesdannelsens kommunikationsprocesser. Igen er det udgangspunktet, at en åbning af forhandlingsprocessen for offentligheden vil vanskeliggøre en åben varetagelse af nationale interesser. Det betyder selvfølgelig ikke, at disse interesser forsvinder, men i argumentation vil de for at kunne overbevise ved egen kraft skulle undergå en omformning, så de kommer til at henvise til almene hensyn og generelle principper. Dette er i sig selv væsentligt fordi argumenterne herigennem åbnes for deliberativ efterprøvning.

Det er i den forbindelse ikke af betydning, hvor stor interesse den brede offentlighed vil have for en regeringskonferences tungtarbej-

dende maskineri.¹¹ Pointen er, at offentlighedens blotte tilstedeværelse gør det vanskeligt at fremstå som motiveret af en egeninteresse, eller i europæisk IGC-sammenhæng: en national interesse. I sammenhæng med forslaget om en europæisk deliberativ forsamling er pointen også gennem offentlighedens tilstedeværelse at tilskynde de involverede regeringer til overfor offentligheden at forholde sig til den deliberative forsamlings forslag – hvilket regeringerne så igen vil have vanskeligt ved at gøre med den blotte henvisning til en national interesse.

Spørgsmålet er, om regeringskonferencen på denne baggrund skal gennemføres i total offentlighed eller om der også bør være muligheder for at gennemføre diskussioner og forhandlinger bag lukkede døre. Den første mulighed indebærer erfaringsmæssigt den ulempe, at offentligheden kommer til at fungere som en ræssonansboks for forførende retorik (Elster 1998: 111). Og den anden mulighed er under alle omstændigheder den eneste realistiske: Uanset om selve regeringskonferencen gennemføres i fuld offentlighed vil det altid være muligt for deltagerne at gennemføre separate diskussioner og forhandlinger.

7. Afslutning

EUs legitimitetsproblemer er et reelt og påtrængende problem. I dagens Europa kan udvejen ikke være grundlæggende at »udtynke« EUs politiske betydning – for en lang række aktuelle problemer er grænseoverskridende af natur og kan kun løses i det omfang der findes politiske institutioner og en politisk kompetence på overnationalt plan.¹² Jeg har hertil føjet et argument om, at løsningen heller ikke ligger i en graduel videreførsel af EUs hidtidige reformspor. En sådan udviklingslogik svarer i mange henseender til at forsøge at løse EUs problemer på samme måde som General Motors i 1970'erne forgæves forsøgte at løse GMs kvalitetsproblemer: Ved at »forbedre« de eksisterende modeller med endnu en lille dingnot som kunne et eller andet fikst.

Der er behov for en mere grundlæggende revision af EUs reformproces – en revision, som tager i betragtning, at demokratisk legitimitet i moderne samfund ikke uden store problemer er noget, der kan udledes af forestillinger om homogene kulturfællesskaber, etniske »folk« eller lignende. Og som heller ikke på overbevisende måde kan skabes ved eksempelvis at blot tilegne borgerne rettigheder gennem traktattekster eller at sikre en vis økonomisk vækst. Legitimitet i det moderne Europa må være en proceduremæssig legitimitet, dvs. en legitimitet, som kommer til veje i kraft af bestemte procedurer, der sikrer en diskursiv proces af en vis kvalitet. Procedurer, som med andre ord styrker mulighederne for forståelsesorienteret deliberation på europæisk plan. Udsigterne for en sådan udvikling kan være lange, men Nice-erklæringen har i det mindste åbnet en dør på klem.

Noter

1. Tendensen til at fokusere ved snævre økonomiske aspekter af EU og snævre økonomiske fordele for Danmark ved EF/EU-medlemsskabet har været udpræget i de tidlige faser af det danske medlemsskab (Thomsen 1993: 157; Haahr 1993: 174-9, Pedersen 1996: 87-88), men den økonomiske tolkning af den europæiske integrations natur har allerede igennem længere tid været på stærkt tilbagetog (jf. f.eks. Fossum 2000: 131-2). Den oprindelige økonomiske tolkning af EF-projektets karakter kan have været meget velbegrundet. Selv om det i bagklogskabens lys kan virke selvfølgeligt at EF/EU altid har haft væsentlige politiske elementer, så var det næppe nogen selvfølgelighed i 1970'ernes Vesteuropa. At postulere en form for sammensværgelse blandt den politiske elite om en økonomisk udlægning af et »i virkeligheden« politisk EF-projekt er efter min mening problematisk.
2. Folketinget omend ikke regeringen er blevet underkendt 3 gange af folkeafstemninger hvis man medtæller den vejledende folkeafstemning om Den Europæiske Fællesakt i 1986. Man kan sige, at mistilliden til det repræsentative demokrati er

indbygget i Grundlovens bestemmelser om folkeafstemningsinstituttet, men denne mistillid og dens konsekvenser er blevet tydeliggjort ved EU-afstemningernes udfald i 1992 og 2000.

3. Som antydnet genfindes den danske debats modstående opfattelser af EUs udviklingsdynamik i hovedtræk i den politologiske samfunds forskning som hhv. den liberale intergovernmentalistiske og den neofunktionalistiske / liberalt supranationalistiske position. Den første tradition repræsenteres bl.a. af Paul Taylor (1983) og Andrew Moravcsik (1993, 1998). Den anden tradition f.eks. af Ernst Haas (1964) og Sandholz og Zysman (1989).
4. Brugen af flertalsafgørelser i EUs ministerråd indebærer, at delstaternes politiske indflydelse i Bundesrat kan tilsidesættes.
5. Regeringerne har unægteligt været noget mere villige til at dele skyld end ære: Den makroøkonomiske tilpasningsproces til ØMUens konvergenskriterier blev for eksempel anvendt som løftestang for en række ubehagelige tilpasninger i bl.a. Italien, Frankrig og Spanien. Disse reformers nødvendighed eller mangel på samme stod og faldt overhovedet ikke med ØMUen, hvilket fremgår af, at lignende reformer (stabilitetsorientet makroøkonomisk politik og prioritering af markedsstyring og privatisering, kendt som »The Washington Consensus«) har været tendensen i en lang række lande også udenfor EU. Skalm (1998), Qatremer & Klau (1999: 274-304).
6. Rom Traktatens bestemmelse om ligeløn blev oprindeligt indført efter fransk pres og med en snæver (egen)økonomisk begrundelse: Franske arbejdsgiver- og arbejdstagerinteresser (mandligt dominerede) frygtede en underminering af franske løn- og arbejdsvilkår gennem konkurrence fra bl.a. lavere lønnede kvindelige lønmodtagere i andre EF-lande (Hagen 1990: 80).
7. Den stadige tyske insisteren på et styrket Europa Parlament kunne være et eksempel på en præference, som vanskeligt lader sig forbinde med en snævert defineret tysk nationalinteresse. Hvis der er tale om en tysk nationalinteresse (f.eks. i et »europæiseret Tyskland« og i en stærk og legitim europæisk integration), så er det en nationalinteresse der defineres så bredt at det bliver vanskeligt at skelne en tysk og en generaliserbar europæisk interesse fra hinanden. Det spanske ønske om at få indført bestemmelserne om Unionsborgerskabet i Maastricht-traktaten kunne være et andet eksempel.

8. Hvor »bredt« dette kommunikationsfællesskabs perspektiv skal være afhænger af, hvilken type felt den politiske handlingsnorm skal regulere, jf. Habermas 1996 (158-162). Moralske spørgsmål fordrer et ubegrænset kommunikationsfællesskabs perspektiv, men etisk-politiske spørgsmål angår spørgsmålet om kollektive værdier og kollektiv identitet. Her er det nødvendige perspektiv det konkrete kollektivs. En fyldestgørende retfærdiggørelse af love og politikker kræver dog retfærdiggørelse med hensyn til både moral og kollektive værdier og med hensyn til effektivitet (dvs. mål-middel rationalitet).
9. En sådan udlægning støder an imod en kommunitær udlægning af folkesuverænitetsbegrebet, hvor en national selvbestemmelsesret udledes fra eksistensen af et kulturelt fællesskab og en kulturel arv (e.g. Walzer 1980, 1983). Med et sådant kommunitært udgangspunkt ville man kunne retfærdiggøre, at nationalstaten varetager sin egen interesse, for i stedet for offentligheden af borgere og den offentlige diskursive proces, som i diskursteorien, er det her nationalstaten og dens kulturfællesskab, der er den grundlæggende kilde til legitimitet, og som sådan en ukrænkelig enhed. Men der kan rejses nogle fundamentale indvendinger mod den kommunitære position. Vigtigst at dens grundlæggende præmisser er empirisk irrelevante: Dels er kulturel, nationalstatslig homogenitet en fiktion og har måske altid været det. Dels har staters varetagelse af egne interesser idag i højere grad end nogensinde før konsekvenser for borgere i andre stater, og der er generelt utallige forhold i den enkelte nationalstat, som ikke besluttet af eller i nationalstaten selv (Habermas 1999a: 154-84; Haahr 1994: 341-42). Når det er sagt, så skal det medgives, at begrebet om den nationale selvbestemmelsesret rejser den væsentlige problemstilling om politiske enheders størrelse og om placeringen af politisk kompetence på forskellige niveauer. Med det diskursteoretiske udgangspunkt er argumentet her, at politiske enheders størrelse og placeringen af kompetencer på forskellige niveauer ikke som i den kommunitære tankegang er noget før-politisk, før-diskursivt givet. Derimod er både skabelsen af fælles værdigrundlag og identiteter, politiske beslutningsenheder og placeringen af kompetencer på disse enheder spørgsmål, som er påvirkelige og til dels kan afklares i diskurs, og her også med udgangspunkt i pragmatiske effektivitetsbetragt-

ninger: Den politiske kompetence skal have en substans, dvs. reelt være i stand til at påvirke sine omgivelser. I globaliseringens og den gensidige afhængigheds tidsalder betyder det, at der på mange områder er gode argumenter for en overnational beslutningskompetence (Habermas 1999a: 185-191; jf. også Haahr 1994: 328-40).

10. Det deliberative demokratiideal kan i denne forbindelse også funderes på den kritik af den liberale opfattelse af demokrati som aggregering af præferencer, som en række social choice-teoretikere har formuleret, ikke mindst Arrow's »general possibility theorem« (Arrow 1963).
11. Og dog: er der ikke noget »Big Brother« over en afsluttende 48-timers marathonforhandling??
12. Omvendt bør der selvfølgelig være grænser for, hvilke områder EUs kompetence skal strække sig over. Der bør være gode argumenter for, at et problemfelt skal placeres som et EU-spørgsmål og ikke som et nationalstatsligt, delstatsligt eller lokalt spørgsmål.

Litteratur

- Arrow, K.J., 1963. *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley.
- Anderson, Benedict, 1989. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso Editions and New Left Books.
- Beyers, J. og G. Dierickx, 1998. »The working groups of the Council of the European Union: Supranational or intergovernmental negotiations?, *The Journal of Common Market Studies*, vol. 36, no. 3, pp. 289-317.
- Bohman, J., 1996. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- BVG, 1993. Urteil des 2. Senats des BVG vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, pp. 429-447.
- Elster, Jon, 1998. »Deliberation and Constitution Making«, i Jon Elster (red.) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 97-122.
- Eriksen, Erik Oddvar, 1999. *Is Democracy Possible Today?* Den danske magtudredning.
- Eriksen, Erik Oddvar, 2000. »Deliberative Supranationalism in the EU«, i E.O Eriksen og John Erik Fossum, *Democracy in the European Union*, London: Routledge, pp. 42-64.
- Fossum, John E., 2000. »Constitution-making in the European Union«, i Erik Oddvar Eriksen og John Erik Fossum, *Democracy in the European Union*, London: Routledge, pp. 111-140.
- Friis, Lykke, 1999. »EU and Legitimacy – the Challenge of Compatibility. A Danish Case Study«. DUPI Working Paper No. 1999/7.
- Grimm, Dieter, 1995. »Does Europe need a constitution?«, *European Law Journal*, vol. 1, pp. 282-302.
- Haas, Ernst, 1964. *Beyond the Nation State*, Stanford: Stanford University Press
- Haahr, Jens Henrik, 1993. *Looking to Europe. The EC Policies of the British Labour Party and the Danish SDP*, Århus University Press.
- Haahr, Jens Henrik, 1994. »Demokratiet og moderne samfunds gensidige afhængighed«, *Politica*, 26. årgang, nr. 3, pp. 328-347.
- Haahr, Jens Henrik, 2000. »Offentligheden – fornuftskilde eller magtarene? Om Jürgen Habermas' offentlighedsforståelse og den foucault'ske kritik«, DJH Rapport.
- Habermas, Jürgen, 1968. *Borgerlig offentlighed. Henimod en teori om det borgerlige samfund*, Oslo: Fremad. Trykt i Danmark 1975. Første gang publiceret i 1962 med titlen Strukturwandel der Öffentlichkeit, Herman Luchterland Verlag.
- Habermas, Jürgen, 1996. *Between Facts and Norms*. Oxford: Polity Press.
- Habermas Jürgen, 1999a. *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1999b. »The European Nation State and the Pressures of Globalization«, *New Left Review*, vol. 1, May, pp. 46-59.
- Harnisch S. og B. Stahl, 2000. »The German Perspective«, *German Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 1, No. 3, December 2000. <http://www.univ-trier.de/uni/fb3/politik/dtap/newsletter/archive/issue03.html>
- Hagen, Kåre, 1990. *Nasjonalstat, Velferdspolitik og Europeisk Integration*, Oslo: FAFO.
- Jachtenfuchs, M. Diez, T., Jung S., 1998. »Which Europe? Conflicting Models of Legitimate European Political Order«, *European Journal of International Relations*, vol. 4, no. 4, pp. 4190-445.
- Joerges, C. og J. Neyer, 1997. »From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology«.

- European Law Journal*, vol. 3. no. 3, pp. 274-300.
- Kelstrup, Morten, 1998. »Om det danske demokrati og den europæiske integration«, i Morten Kelstrup og Peter L. Vesterdorf: *Et demokratisk EU*, Rådet for Europæisk Politik og System, pp. 9-42.
- Kerremans, B., 1996. »Do institutions make a difference? Non-institutionalism, neo-institutionalism and the logic of common decision-making in the European Union«, *Governance* vol. 2, pp. 217-240.
- Lodge, Juliet, 1994. »Transparency and Democratic Legitimacy«, *Journal of Common Market Studies*, vol 32., no. 3, pp. 343-368.
- Mancini, G. Frederico, 1998. »Europe: The Case for Statehood«, *European Law Journal*, vol 4, no. 9, pp. 29-52.
- Middlemas, K., 1995. *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973-1995*, London: Fontana Press.
- Miller, D., 1993. »Deliberative democracy and social choice«, i D. Held (red.) *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press, pp. 74-92.
- Moravcsik, Andrew, 1993. »A liberal intergovernmental approach to the EC«, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, pp. 473-524.
- Moravcsik, Andrew, 1998. *Choosing Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, 1996. New York: Cornell University Press.
- Obradovic, Daniela, »Policy Legitimacy and the European Union«, *Journal of Common Market Studies*, vol 34., no. 2, pp. 191-221.
- Pedersen, Thomas, 1996. »Denmark and the European Union«, i L. Miles (ed.), *The European Union and the Nordic Countries*, London: Routledge, pp. 81-101.
- Quatremer, Jean & Thomas Klau, 1999. *Ces hommes qui ont fait l'euro*, Paris: Plon.
- Sandholz, Wayne, og John Zysman, 1989. »1992: Recasting the European Bargain«, *World Politics*, Vol. 42, No 1, pp. 95-128.
- Scharpf, Fritz W., 1997. *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- Skjalm, Karsten, 1998, *ØMU – Baggrund og perspektiver*, Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Taylor, Paul, 1983. *The Limits of European Integration*, London: London University Press.
- Thomsen, N., 1993. »EF som stridspunkt i dansk politik 1972-79«, i B. Nüchel Thomsen (red.) *The Odd Man Out? Danmark og den europæiske integration 1948-1992*, Odense: Odense Universitetsforlag, pp. 153-179.
- Walzer, Michael, 1980. »The Moral Standing of States«, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 9, pp. 209-229.
- Walzer, Michael, 1983. *Spheres of Justice*, New York: Basic Books.
- Weiler, Joseph, 1998. »Europe: The Case Against Statehood«, *European Law Journal*, vol. 4, no. 4, pp. 43-69.