

Peter Nedergaard

EF og det demokratiske spørgsmål: Den danske case

De reelle demokratiske spørgsmål i forbindelse med EF drejer sig om etablering af større demokratisk kontrol snarere end om institutionel udligning af det demokratiske underskud på EF-niveau. EF-politik har for længst fjernet sig fra den traditionelle udenrigspolitikens sfære. Den demokratisering, integrationens nuværende omfang lægger op til for at sikre og forøge EF's sociale legitimitet, kan imidlertid vanskeligt ske ved, at Europa-Parlamentet får reel parlamentslignende status, således som føderalisterne traditionelt foreslår. Hertil kan magtfordelingen i EF påvises at være utilstrækkelig selv i de føderalistiske forslag. En øget demokratisering kan dels bestå af et forstærket check med inputtet i den EF-politiske beslutningsproces på EF-plan og i Danmark, dels et forstærket check med outputtet. Det er en klassisk antagelse i vestlig demokratisk teori, at demokrati og udenrigspolitik er mere eller mindre uforenelige størrelser. Demokratiet er traditionelt blevet forbundet med nationalstaten. Historisk er det da også inden for nationalstatens ramme, at demokratiet gradvis har udviklet sig. I konsekvens heraf er udenrigspolitik blevet opfattet som et særligt område. På dette område gjaldt der helt andre spilleregler end i den sædvanlige, nationale og demokratiske beslutningsproces.

Er EF-politik indenrigs- eller udenrigspolitik?

Skellet mellem indenrigs- og udenrigspolitik

I det danske tilfælde afspejles udenrigspolitikens særlige karakter i Grundlovens bestemmelse om udenrigspolitik som regeringens eneansvar. Også i andre vestlige lande hører udenrigspolitikken ifølge forfatningen som regel under den udøvende magts kompetence. Det betyder ikke, at udenrigspolitikken er udemokratisk. Regeringen er et resultat af folkets demokratiske valg. På den anden side er graden af befolkningens mere direkte demokratiske kontrol med den udøvende magt efter al sandsynlighed mindre på de områder, hvor regeringen har enekompetence.

Med hensyn til EF sikres den demokratiske kontrol især gennem de individuelle ministres eller regeringers ansvarlighed overfor deres nationale parlamenter. Tendensen til at betragte EF-politik som udenrigspolitik sammen med antagelsen om udenrigspolitikens og demokratiets uforenelighed har sandsynligvis i vidt omfang i mange år blokeret for en reel diskussion af demokrati i EF. EF og det demokratiske spørgsmål er traditionelt først og fremmest blevet diskuteret blandt føderalister, netop fordi de ikke anerkender EF-politik som udenrigspolitik. Resultatet har været en endnu mere vanskelig diskussion af EF's demokratisering i for eksempel Danmark, fordi det rejste spørgsmål blev betragtet som et forsøg på at accelerere integrationen i EF. Samtidig er demokratisering på alle mulige led og kanter kommet på stadig flere dagsordener internt i den danske nationalstat. Konsekvensen har været en stadig mere iøjnefaldende mangel på sammenhængende argumentation, når for eksempel partier har krævet demokrati det ene sted, men bekæmpet demokratisering det andet sted.

Peter Nedergaard

EF og det demokratiske spørgsmål: Den danske case

De reelle demokratiske spørgsmål i forbindelse med EF drejer sig om etablering af større demokratisk kontrol snarere end om institutionel udligning af det demokratiske underskud på EF-niveau. EF-politik har for længst fjernet sig fra den traditionelle udenrigspolitikens sfære. Den demokratisering, integrationens nuværende omfang lægger op til for at sikre og forøge EF's sociale legitimitet, kan imidlertid vanskeligt ske ved, at Europa-Parlamentet får reel parlamentslignende status, således som føderalisterne traditionelt foreslår. Hertil kan magtfordelingen i EF påvises at være utilstrækkelig selv i de føderalistiske forslag. En øget demokratisering kan dels bestå af et forstærket check med inputtet i den EF-politiske beslutningsproces på EF-plan og i Danmark, dels et forstærket check med outputtet. Det er en klassisk antagelse i vestlig demokratisk teori, at demokrati og udenrigspolitik er mere eller mindre uforenelige størrelser. Demokratiet er traditionelt blevet forbundet med nationalstaten. Historisk er det da også inden for nationalstatens ramme, at demokratiet gradvis har udviklet sig. I konsekvens heraf er udenrigspolitik blevet opfattet som et særligt område. På dette område gjaldt der helt andre spilleregler end i den sædvanlige, nationale og demokratiske beslutningsproces.

Er EF-politik indenrigs- eller udenrigspolitik?

Skellet mellem indenrigs- og udenrigspolitik

I det danske tilfælde afspejles udenrigspolitikens særlige karakter i Grundlovens bestemmelse om udenrigspolitik som regeringens eneansvar. Også i andre vestlige lande hører udenrigspolitikken ifølge forfatningen som regel under den udøvende magts kompetence. Det betyder ikke, at udenrigspolitikken er udemokratisk. Regeringen er et resultat af folkets demokratiske valg. På den anden side er graden af befolkningens mere direkte demokratiske kontrol med den udøvende magt efter al sandsynlighed mindre på de områder, hvor regeringen har enekompetence.

Med hensyn til EF sikres den demokratiske kontrol især gennem de individuelle ministres eller regeringers ansvarlighed overfor deres nationale parlamenter. Tendensen til at betragte EF-politik som udenrigspolitik sammen med antagelsen om udenrigspolitikens og demokratiets uforenelighed har sandsynligvis i vidt omfang i mange år blokeret for en reel diskussion af demokrati i EF. EF og det demokratiske spørgsmål er traditionelt først og fremmest blevet diskuteret blandt føderalister, netop fordi de ikke anerkender EF-politik som udenrigspolitik. Resultatet har været en endnu mere vanskelig diskussion af EF's demokratisering i for eksempel Danmark, fordi det rejste spørgsmål blev betragtet som et forsøg på at accelerere integrationen i EF. Samtidig er demokratisering på alle mulige led og kanter kommet på stadig flere dagsordener internt i den danske nationalstat. Konsekvensen har været en stadig mere iøjnefaldende mangel på sammenhængende argumentation, når for eksempel partier har krævet demokrati det ene sted, men bekæmpet demokratisering det andet sted.

Alt dette betyder ikke, at spørgsmålet om demokrati har været ubesvaret i EF-regi. I nyere tid er medlemslandenes demokratiske traditioner allerede blevet understreget i erklæringen fra Det europæiske Råds møde i København i 1973 om demokrati, ved at fastslå at det repræsentative demokrati og menneskerettighederne er "væsentlige elementer i medlemskab af De europæiske Fællesskaber". Disse synspunkter fik konkrete udtryk i EF's politik over for navnlig Grækenland, Portugal og Spanien. I det hele taget har EF i stigende omfang inddraget områder inden for menneskerettigheder og demokratiske rettigheder som et led i det overordnede Borgernes Europa-program. EF's incitamenter til iværksættelsen af dette program er både ønsket om en højere grad af fællesfølelse blandt borgerne i EF og en organisatorisk konkurrence med Europa-Rådet. Genstandsfeltet har imidlertid været demokratiet i selve medlemslandene.

Det er først og fremmest forestillingen om nationalstaten som en suveræn enhed, der ligger bag det traditionelle skel mellem indenrigs- og udenrigspolitikken. Denne forestilling er grundlæggende inden for det såkaldte realistiske paradigme i international politik, som har været så dominerende i efterkrigstiden. Ifølge dette paradigme er international politik grundlæggende præget af et skel mellem forhold internt i staten og forhold mellem staterne. Inden for staten er det muligt at udvikle et politisk fællesskab, en demokratisk styreform, og at definere mål om frihed, velfærd og retfærdighed. I forholdet mellem stater mangler disse ting. Der er ikke nogen fælles øvre myndighed.

Diskussionen af uforeneligheden mellem udenrigspolitik og demokrati opdeles ofte analytisk i overensstemmelse med for eksempel Goldmann (1986) i tre principper. Det drejer sig for det første om princippet om forhandling. For det andet er der princippet om overordnede hensyn. Endelig for det tredje er der princippet om fjernhed (jf. også Svenson, 1988).

Det første, princippet om forhandling, beror på, at internationale forhandlinger forudsætter hemmeligholdelse og enig front udadtil. Hemmeligholdelsen antages at være afgørende for at opnå et optimalt forhandlingsresultat. En åben demokratisk debat om udenrigspolitikken ville omvendt forhindre, at forhandlingsmandatet blev holdt hemmeligt overfor modparten. Det ville også afsløre intern uenighed, som kunne udnyttes af modparten. Hermed stilles især oppositionen i en vanskelig situation. Dens kritik af regeringens forhandlingsposition kan nemt beskyldes for at svække landets forhandlingsposition og dermed nationens interesse. Samtidig strider det medfølgende krav om fortrolighed mod demokratiske værdier som åbenhed, debat og parlamentarisk kontrol. Princippet forsvares på den anden side med, at kun en mindre del af udenrigspolitikken består i behandling af egentlige love. Derfor er udenrigspolitikken udøvende snarere end lovgivende magt, lyder argumentet.

Det andet princip om de overordnede hensyn bygger på antagelsen om, at nationens overlevelse kan være på spil i udenrigspolitikken. En intern polemik om udenrigspolitikken kunne derfor let true nationens eksistens. Opposition mod landets overordnede interesse kan i sidste ende true landets sikkerhed og enhed. For kraftig opposition mod regeringens udenrigspolitik kan derfor

medføre beskyldninger om landsforræderi. Utallige er da også de dolkestødslegender, som er blevet opbygget med udgangspunkt i dette princip.

Det tredje princip om fjernhed forudsætter, at udenrigspolitikken for den enkelte borger virker fjernt og abstrakt. Der kan i den forbindelse henvises til mange undersøgelser, som viser, at de fleste borgere kun interesserer sig meget lidt for udenrigspolitik. Det antages at skyldes, at udenrigspolitikken ikke i samme udstrækning har umiddelbar indflydelse på borgernes dagligdag, som tilfældet er med indenrigspolitiske beslutninger. I konsekvens heraf er udenrigspolitikken ofte overladt til eksperter, og derfor er kravet om debat om udenrigspolitikken også mindre.

Af disse tre principper er i hvert fald de sidste to uanvendelige i forbindelse med EF-politikken. Beslutninger på EF-niveau har stor og stigende betydning for borgernes hverdag. Der er samtidig heller ingen specifik stillingtagen til et EF-politisk spørgsmål, som risikerer at true Danmarks eller et andet medlemslands sikkerhed eller overlevelse som nation.

Med hensyn til det første princip er situationen mere speget. Dels er EF-politiske beslutninger i høj grad et spørgsmål om behandling af love. Derfor er behandlingen af EF-spørgsmål også i vidt omfang lovgivende magt. Dels forsvares fortroligheden i behandlingen af EF-spørgsmål i vidt omfang med henvisning til landets forhandlingsposition. Det fremgik for eksempel direkte, da Folketinget i 1990 behandlede forslag til folketingsbeslutning om offentlighed i EF-anliggender. Peter Duetoft (CD) gik ind for forslaget fremsat af Leif Hermann fra (SF), men understregede samtidig, at "Vi er ikke interesseret i at ødelægge Danmarks forhandlingsposition i EF" (*Folketingstidende*, 1989-90, tillæg A, spalte 9721-9722). Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen understregede også hensynet til "sager, der ikke er egnede til at lægge offentligt frem, sager, som for eksempel kan handle om det arbejde, der foregår ministerierne imellem om forberedelser af forhandlingssituationer" (*Folketingstidende*, 1989-90, tillæg A, spalte 9726). På trods af, at EF-politik i høj grad består i behandlingen af forslag til EF-lovgivning, er det med andre ord tilsyneladende stadig en udbredt opfattelse, at der er grænser for åbenheden i denne lovgivningsproces. På den anden side er det en opfattelse, som (især på grund af de seneste EF-folkeafstemninger) har været under pres i Danmark.

Opblødningen af skellet mellem udenrigs- og indenrigspolitik

Ændringerne af det internationale system går i retning af øget gensidig afhængighed mellem staterne. Hvis medlemslandene nogensinde har været monolitiske blokke, er de det i hvert fald mindre nu end tidligere. Det er en udbredt opfattelse, at transnationale virksomheder og interessegrupper har gennemhullet den tidligere enslydende definition af, hvad det er "i landets interesse". Forsvars- og sikkerhedspolitik spiller sandsynligvis også en mindre rolle for udenrigspolitikken end tidligere i forhold til politisk-økonomiske spørgsmål. Samtidig ændres situationen af, at der er en stigende debat på grund af demokratiseringen af nationalstaternes politiske systemer i almindelighed og en stigende interesse for udenrigspolitik i særdeleshed.

EF er måske det bedste eksempel på, at den traditionelle dualistiske opfattelse af stater og det internationale system i hvert fald her er uholdbar. EF er langt mere end en international organisation, men også mindre end en stat. Inden for politologien falder EF derfor et sted mellem de to grundlæggende discipliner: statskundskab og international politik. I juraen er der tilsvarende problemer: EF's retssystem ligner hverken det statsretlige eller det folkeretlige system, jf. allerede Max Sørensen (1971: 144): "Fællesskabernes retssystem adskiller sig derved - ligesom i øvrigt ved dets andre strukturelle træk - så væsentligt fra det almindelige folkeretlige system, at det med god grund betragtes som et retssystem for sig". Også inden for økonomien diskuteres det, om behandlingen af EF's økonomiske integration er et emne for nationaløkonomien eller for international økonomi. Endelig kompliceres EF's placering af, at EF på en række politiske sagsområder har kompetencen alene. På andre sagsområder udøves EF's kompetence i fællesskab med medlemslandene. Endelig har medlemslandene på en række politiske sagsområder enekompetence. Borgerne i EF er med andre ord underkastet en vertikal "dobbeltmagt"-situation, hvor det politiske system har to planer. Hver af disse planer har desuden egne dynamikker og egne krav til tilslutning og legitimitet.

Hidtil er det imidlertid kun føderalisterne, som er fremkommet med et klart demokratisk svar på denne udvikling. Dette svar er imidlertid traditionelt, da det forudsætter eller har som mål, at EF skal være en stat, som derfor også skal have et repræsentativt demokrati.

Føderalisternes svar på det demokratiske spørgsmål og kritikken heraf

Spinelli-initiativet

Efter det direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979, tog Altiero Spinelli som nyvalgt medlem et initiativ til at få nedsat et udvalg om institutionelle spørgsmål, som skulle udarbejde et traktatudkast om Den europæiske Union. To år efter lå forslaget færdigt og blev vedtaget i Europa-Parlamentet med et flertal på 76,3 pct. af stemmerne. Traktatudkastet (findes i Kommissionen, 1984) blev imidlertid aldrig forelagt de nationale parlamenter til ratifikation. Ligesom de øvrige unionsplaner, som fremkom i løbet af 1970'erne, blev det ikke til noget. Traktatudkastet er alligevel interessant. For eftertiden er Europa-Parlamentets forslag til traktat om Den europæiske Union sandsynligvis det sidste officielle forsøg på at fremme integrationen gennem en total om-institutionalisering af EF. Samtidig er det også det mest føderalistiske forsøg. Herefter blev integrationsfremmeforsøgene, hvad der kan kaldes neo-føderalistiske, dvs. forsøg gennem små, partielle ændringer af EF's institutionelle struktur og traktatgrundlag at fremme integrationen.

Traktatudkastet er alt i alt et sammenhængende, konkret bud på en føderalistisk løsning af EF's demokratiske underskud. Selv om traktatudkastet tydeligvis bærer præg af føderale idéer, er det samtidig kun et skridt i retning af en europæisk føderation. Der dannes et skelet af føderale strukturer, der vil kunne danne basis for udviklingen af en føderation. Det opfattes i udkastet som

vigtigt, at befolkningerne accepterer integrationen og forsyner den med social legitimitet, dvs. bred, folkelig og empirisk verificerbar opbakning, jf. Weiler, (1991). Af præambelen til traktatudkastet fremgår, at målsætningerne i unionen skal gennemføres via overgangsfaser, og ved "at enhver videre udvikling sker med tilslutning fra folkene og staterne". På den anden side kan der også let argumenteres for, at "social legitimitet" er et bredere og mere dækkende begreb i forbindelse med integrationen i EF end begrebet "tilslutning".

I traktatudkastet overtages EF's *aquis communautaire*, men samtidig omdefineres EF-institutionernes kompetence og EF's beslutningsprocedurer. Resultat er en række nye institutionelle arrangementer. Dette afspejler den traditionelle føderalistiske integrationsstrategi. Den går ud på, at man først må have de nødvendige politiske institutioner på plads. Derefter kan samarbejdet vokse til gradvist at omfatte stadig flere politikområder. De politiske institutioner skal både hjælpe med at fostre og cementere samarbejdet.

Den væsentligste institutionelle nydannelse i traktatudkastet er oprettelsen af et lovgivende tokammersystem (artikel 36). Europa-Parlamentet, som repræsenterer unionens befolkning, udgør det ene kammer. Det andet udgøres af Unionsrådet, som er et omdannet Ministerråd. Heri er der en minister fra hvert medlemsland, som er permanent og specielt ansvarlig for unionens anliggender (artikel 20). Unionsministeren udskiftes kun i tilfælde af regeringsskifte i det pågældende land. Idéen er, at de permanente repræsentanter vil sikre kontinuitet og stabilitet i Unionsrådets arbejde. Når Unionsrådet optræder som lovgivende organ og budgetorgan, skal dets møder være åbne for offentligheden (artikel 24). Dette skal ses som et forsøg på at gøre Unionsrådets arbejde mere gennemsækeligt og dermed legitimt.

For føderalisterne er oprettelsen af et to-kammersystem vigtig i forsøget på at fjerne EF's demokratiske underskud. Det skyldes dels, at Europa-Parlamentet i så fald kommer til at deltage direkte i lovgivningsprocessen. Dels sikrer tokammersystemet en større demokratisk kontrol med unionens beslutninger, som Europa-Parlamentet i kraft af det direkte valg forventes at kunne legitimere.

Det europæiske Råd skal udnævne Kommissionens formand, som derefter på grundlag af høring af Det europæiske Råd udpeger Kommissionens medlemmer (artikel 25). Europa-Parlamentet har derfor ingen indflydelse på valget af kommissærer. Kommissionen kan imidlertid kun træde i funktion, hvis den godkendes og indsættes af Europa-Parlamentet. Målet er at forsyne Kommissionen med demokratisk legitimitet.

Europa-Parlamentet mangler i traktatudkastet kompetencen til at udpege en regering. At formanden for Kommissionen får denne kompetence, kan ses som forsøg på at skabe en form for demokratisk regering på unionsniveau. Formanden for Kommissionen bliver en slags statsminister og kommer til, sammen med kommissærerne, at udgøre et kabinet. Traditionel parlamentarisme ville imidlertid kræve, at Europa-Parlamentet fik mulighed for at afsætte de enkelte eller alle kommissærer for derved at sikre ministeransvarlighed som på nationalstatsniveau.

Kommissionen er unionens eneste udøvende myndighed. Den fastlægger unionens program (artikel 28), som Europa-Parlamentet skal godkende. Godkendelsen forsyner Europa-Parlamentet med mere indflydelse. Desuden forsynes Kommissionens program med en indirekte legitimitet, som afledes af Europa-Parlamentets godkendelse.

Initiativretten tilhører stadig Kommissionen, men Kommissionen skal på Europa-Parlamentets eller Unionsrådets foranledning udarbejde lovforslag. Hvis Kommissionen nægter, kan Europa-Parlamentet eller Unionsrådet selv udarbejde lovforslag (artikel 37, stk. 2). Hermed kan Europa-Parlamentet også få øget indflydelse på lovgivningen. Kommissionen er samtidig kollektivt ansvarlig over for Europa-Parlamentet (artikel 29, stk. 1).

Konklusionen med hensyn til forholdet mellem unionens institutioner er, at Europa-Parlamentets får øget indflydelse. Det sker især i forhold til Unionsrådet, idet Europa-Parlamentet i et vist omfang bliver medlovgiver. I artikel 36 står der, at Parlamentet og Unionsrådet udøver den lovgivende myndighed i fællesskab. Der er således tale om en betydelig svækkelse af Unionsrådet i forhold til det eksisterende Ministerråd. Europa-Parlamentet styrkes også i forhold til Kommissionen, da de to institutioner indirekte deler lovgivningsinitiativet. Kommissionen styrkes imidlertid også for så vidt, den gøres mere autonom i forhold til medlemslandene, fordi Kommissionens formand selv udpeger de øvrige kommissærer.

Kritik af det føderalistiske svar på det demokratiske spørgsmål

Umiddelbart kan det synes selvmodsigende, at traktatudkastet udarbejdet af Europa-Parlamentet styrker Kommissionen. Normalt ønsker et parlament i videst muligt omfang at kontrollere regeringen. Her kommer antagelsen om den fælleseuropæiske vilje ind. Forklaringen er, at en styrkelse af Kommissionen også betyder en styrkelse af Europa-Parlamentet, fordi de to institutioner sammen udgør strukturen, som den fælleseuropæiske vilje kan udvikle sig igennem. Hermed åbnes der imidlertid også for en kritik, som lyder, at de institutionelle nydannelser i traktatudkastet fra 1984 overhovedet ikke styrker *checks and balances* på EF-plan. Tværtimod ser institutionerne her ud til mere eller mindre at have sammenfaldende interesser, som de plejer ved at agere gensidig "institutionel løftestang" (jf. for eksempel Vibert, 1990). Disse sammenfaldende interesser hævdes at være stærkere end interessen i gensidig kontrol. Sidstnævnte er ellers baggrunden for den institutionelle opsplitning ifølge magtdelingslæren, hvis anbefalinger føderalisterne i vidt omfang ser ud til at måtte negligere, fordi de (i hvert fald i processen frem til føderationen) "forstyrrer" institutionsopbygningen på EF-niveau, der i høj grad forudsætter gensidig understøttelse de enkelte EF-institutioner imellem.

Det føderalistiske svar betyder, at det demokratiske underskud skal fjernes via det repræsentative demokratis opbygning på EF-plan. I den forbindelse kan det hævdes, at selve begrebet om EF's demokratisk underskud i den føderale version defineres for snævert eller direkte misvisende, fordi Europa-Parlamentet og den institutionelle struktur er så centrale. Alene selve begrebet

“EF’s demokratiske underskud” peger på, at demokratiseringen først og fremmest skal ske på EF-plan. Hermed overser man dels, at de nationale parlamenter stadig er befolkningernes politiske fixpunkter, dels at demokratiet i praksis forudsætter mere i form af fælles historie, symboler, “borgerlig offentlighed”, meningsdannelse osv. Europa-Parlamentet kan derimod hævdes kun at bygge på et fællesskab på selve valgdagen. Valgkampene bærer oven i købet først og fremmest præg af nationale spørgsmål, hvilket grundlæggende afspejler den manglende fælleseuropæiske politiske offentlighed. En styrkelse af de overnationale institutioner (Kommissionen, Europa-Parlamentet, EF-Domstolen) på bekostning af Ministerrådet og de nationale parlamenter risikerer med andre ord at reducere i stedet for at øge det samlede demokratiske grundlag i EF.

Mere konkret kan det kritiseres, at i det føderalistiske traktatudkast fra 1984 vil Kommissionens legitimitet hvile på Europa-Parlamentets legitimitet. Er sidstnævntes legitimitet utilstrækkelig, gælder det samme for førstnævntes. Samtidig kan der som nævnt stilles spørgsmål ved Europa-Parlamentets kontrolfunktion over for Kommissionen, fordi de to institutioner i virkeligheden søger at fremme de samme interesser. At også EF-Domstolen søger at fremme integrationen, bidrager til at sætte endnu et spørgsmålstegn ved, hvorvidt det system af checks and balances mellem den udøvende, den lovgivende og den dømmende magt, som er grundlæggende i et demokrati, overhovedet kan komme til at fungere på EF-plan.

En anden kritik af det føderalistiske svar på det demokratiske spørgsmål består i, at svaret alene foreslår etablering af et repræsentativt demokrati på EF-plan. Dette svar bygger imidlertid kun på den ene gren af den europæiske demokratidebat. Som en rød tråd gennem europæisk demokratidebat går to hovedtyper af demokratimodeller. Den ene er den dominerende model, hvor demokratiet eksisterer i og med det repræsentative demokrati. Den anden model indebærer, at der herudover skal være mulighed for en betydelig direkte borgerdeltagelse og -påvirkning i processen, for at der kan være tale om et egentligt demokrati (jf. for eksempel Held, 1987; Koch, 1970).

Den sidste demokratimodel er mindst dominerende, men den har til gengæld vundet frem i de seneste årtier. Det gælder ikke mindst i de skandinaviske lande (jf. for eksempel Lundquist, 1991).

Magtdeling som forudsætning for demokrati

Udgangspunktet for det første kritikpunkt er den europæiske magtdelingslære, som indledtes med John Locke, som mente, at et politiske styre er nødvendig for opretholdelse af ejendomsretten. Med Locke er et vigtigt element i den liberale demokratimodel dermed introduceret. Ejendomsretten skal forsvares. Et middel hertil er en opdeling af magten mellem den udøvende monark og det lovgivende parlament, idet befolkningen hermed er sikret imod monarkens vilkårlighed.

Dette magtdelingsprincip bygger Montesquieu videre på. I *Lovenes Ånd* foreslår han sin berømte tredeling af magten i den udøvende, lovgivende og

dømmende magt. I den forbindelse skal den dømmende magt sikres uafhængighed, og den udøvende magt skal holdes ansvarlig af den lovgivende magt. Der er få politiske systemer, hvor den montesquieuske tredeling passer perfekt. Alligevel har modellen fastholdt sin kritiske tiltrækningskraft, når afvigelsen fra den er for stor.

I EF kan dette netop hævdes at være tilfældet. Det er samtidig fremgået, at føderalisternes svar på det demokratiske spørgsmål er særligt montesquieusk.

Den dømmende magt i EF hævdes ofte at tage særskilte politiske hensyn ved domsafsigelsen, idet domme som regel falder ud til fordel for, hvad der fremmer integrationen. Opdelingen mellem den lovgivende og den udøvende magt kritiseres også for at være uklar, idet det for eksempel er umuligt for den lovgivende magt i form af Ministerrådet at fremsætte forslag til EF-lovgivning. Samtidig har man også svært ved at holde den udøvende magt i form af Kommissionen ansvarlig for forskellige handlinger.

Lovgivningsmagten er som altoverskyggende hovedregel tillagt Ministerrådet. Kommissionen har kun en traktathjemlet kompetence på ganske enkelte områder, for eksempel når det drejer sig om forholdet mellem medlemslandene (jf. artikel 90, stk. 3). Når de fleste forordninger og mange direktiver desuden alligevel bærer Kommissionens signatur, skyldes det, at Ministerrådet normalt i sine retsakter bemyndiger Kommissionen til at fastsætte de nødvendige gennemførelsesforskrifter. Samtidig placerer Ministerrådet imidlertid en vagthund ved siden af Kommissionen i form af en komité bestående af repræsentanter fra medlemslandene.

Med hensyn til den udøvende magt er administrationen af EF-reglerne kun på enkelte, klart afgrænsede områder som konkurrencereglerne henlagt til Kommissionen. Den helt overvejende del af reglerne administreres af de nationale myndigheder. Kommissionens opgave er alene at overvåge denne administration. På de fleste områder har medlemslandene ikke villet acceptere, at inspektører fra EF opererer på egen hånd. Kommissionen er derfor normalt henvist til at samarbejde med den administration, hvis virksomhed den skal overvåge. En stærkere stilling har Kommissionen dog i de tilfælde, hvor der ydes tilskud fra EF's strukturfonde.

Den dømmende myndighed indtager en central stilling i EF-systemet. EF-Domstolen er den institution, som mest ligner en føderal myndighed. Den væsentlige forskel i forhold til en føderal domstol er, at EF-Domstolen ikke har direkte adgang til et maskineri, der kan sikre efterlevelsen af dens afgørelser. Træffer EF-Domstolen en afgørelse, som skal tvangsfuldbyrdes, skal det ske efter den borgerlige retsplejes regler i vedkommende medlemsland. Der findes ikke på EF-plan tegn på, at man vil hævde "monopol på legitim brug af voldsmagt" (Weber, 1971: 4). Heller ikke samarbejdet om retlige og indre anliggender (tredje søjle i Maastricht-traktaten) indebærer (selv ved dannelsen af et såkaldt Euro-pol) en ændring heraf.

Den komplicerede magtfordeling på EF-niveau viser, at det er vanskeligt at forestille sig en magtfordeling, som pludselig bliver meget mere i overensstemmelse med Montesquieu. EF's firdelte institutionelle struktur indebærer en

grundlæggende sammenblanding af lovgivende og udøvende processer, som det føderalistiske traktatudkast fra 1984 langt fra ændrer grundlæggende.

Hvis det indebærer store problemer at demokratisere EF på EF-niveau, er den anden logiske mulighed naturligvis at gøre det på nationalt niveau. Man kan øge demokratiseringen, som findes fra nationalt hold i forhold til den EF-politiske beslutningstagning i de enkelte medlemslande. Man kan også øge den nationale check med den EF-politiske beslutningstagning på EF-plan via større offentlighed i beslutningsprocessen. Endelig kan en kraftigere debat og klargøring af subsidiaritetsprincippet (og fjernelse af dets føderalistiske oprindelse) medføre en forøgelse af EF's systemkapacitet, fordi flere beslutninger i så fald kan tages, hvor EF gør det bedre og færre, hvor EF gør det ringere end medlemslandene. Sammenlagt er muligheden til stede for, at man hermed kan opnå en større social legitimitet bag EF-integrationen.

Der er med andre ord to grundlæggende måder at fremme den sociale legitimitet på. Dels kan man forøge den demokratiske kontrol med inputtet i beslutningsprocessen, og dels kan man diskutere outputtet for at klargøre, hvor EF's systemkapacitet er størst. Alt i alt kan diskussionen heraf således deles i tre checks "nedefra" af den EF-politiske beslutningsproces. Første check drejer sig om den demokratiske kontrol med beslutningsprocessen på EF-plan. Andet check drejer sig om den demokratiske kontrol med den EF-politiske beslutningsproces i Danmark. Tredje check drejer sig om diskussionen af magtdeelingen mellem EF og medlemslandene, dvs., hvor EF's systemkapacitet kan forventes at være størst.

Første check: Demokratisk kontrol med beslutningsprocessen på EF-plan

Åbenhed i Ministerrådet

Øget offentlighed er et ofte fremhævet bud på sikringen af mere demokratisk kontrol med beslutningsprocessen i EF. Der findes to slags offentlighed på EF-plan. Den ene drejer sig om, i hvilket omfang offentligheden kan følge selve beslutningsprocessen. Den anden slags offentlighed drejer sig om aktindsigt.

Et væsentligt problem med hensyn til offentligheden er Ministerrådet. Konklusionerne efter Det europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992 indeholdt en række anbefalinger om større åbenhed i Ministerrådets arbejde i form af åbne debatter om arbejdsprogrammer for formandskabet, offentliggørelse af resultatet ved stemmeafgivelse, afholdelse af en åben debat (hvis der er enighed herom) og "offentlig adgang" får form af fjernsynsudsendelser med debatten.

I princippet skal åbenhed i Ministerrådet omfatte alle sammensætninger af Ministerrådet "bortset fra de tilfælde, hvor sådanne oplysninger ville skade medlemsstaternes, Rådets eller Fællesskabets interesser". Den sidstnævnte undtagelse kan for eksempel dreje sig om forhandlingsmandater. Fortroligheden i EF's forhold til omverdenen sætter således nu grænser for åbenheden internt i EF. Der er med andre ord sket en slags fordobling af princippet om forhandling i kraft af landenes EF-medlemskab.

Samtidig er holdningen til de åbne ministerrådsmøder i EF tilsyneladende vidt forskellig blandt medlemslandene. Danmark har efter Det europæiske Råds møde i Edinburgh flere gange med og uden held presset på for at få en åbning af ministerrådsmøderne. I den forbindelse er det afgørende, at enhver beslutning om at åbne et ministerrådsmøde skal træffes med enstemmighed. De mest modvillige lande er angiveligt Belgien, Luxembourg og Portugal, men også andre lande er ofte imod. På den anden side er Danmark og Storbritannien de eneste faste tilhængere af åbne ministerrådsmøder, lyder det fra dansk og britisk side.

Problemet med åbenheden i Ministerrådet består grundlæggende i, at ministrene har svært ved at tage hjem og erkende et nederlag inden for noget, de har kæmpet for. Det viser sig allerede på de nuværende lukkede møder. Hvis alt skulle foregå i fuld offentlighed, er argumentet, at det ville være meget svært eller umuligt at få kompromisser i stand. I så fald ville de egentlige beslutninger blive flyttet til lukkede formøder. En offentlig afstemning vil også vanskeliggøre beslutningsprocessen, da ministrene af denne grund ville føle sig tvunget til at stemme imod, hævdes det.

Derfor er der som nævnt også betydelig uenighed om åbenheden i Ministerrådet. Flere medlemslande mener, at offentlighed i Ministerrådet blot åbner for veltilrettelagte skuespil. Den 19. februar 1993 sendte Belgiens faste repræsentant ved EF et brev til generalsekretæren for Ministerrådet. Heri stod, at "Belgiens regering tilslutter sig ønsket om bedre kommunikation med offentligheden vedrørende Europa. Vi ønsker imidlertid at beskytte Rådets beslutningsbeføjelse. Dette betyder, at vi ønsker, at muligheden for at forhandle sikres. Risikoen i forbindelse med offentlige debatter er netop, at disse begrænser sig til taler. Offentligheden forventer afgørelser og derefter de nødvendige begrundelser for disse afgørelser. Der bør derfor findes en balance mellem gennemsigtighed og effektivitet i procedurerne og arbejdsmetoderne". Det er en udbredt opfattelse, at de hidtidige erfaringer med åbne ministermøder ikke er gode. Derfor ser den belgiske regering ud til at have fået ret. Den har da også senere erklæret, at kun meget få møder i Ministerrådet vil blive åbnet under det belgiske formandskab, som indledtes den 1. juli 1993.

Den 1. marts 1993 sendte den danske udenrigsminister som formand for Ministerrådet et brev til sine kolleger i de øvrige medlemslande, til Kommissionen og til Ministerrådets generalsekretær. Heri var der en liste med forslag til møder i Ministerrådet, som skulle åbnes for offentligheden. Der var tale om møder karakteriseret ved deres "broad aspects, in most cases dealing with the long-term direction of different Community policies". Desuden var der tale om møder "which all have particular public interest". Heller ikke Danmark har med andre ord lyst til en egentlig åbning af beslutningsprocessen i Ministerrådet. Ministerrådsmøder skal altså kun være åbne, når dagsordenen indeholder punkter om brede emner og de lange udviklingslinje, dvs., når møderne mest består af taler.

Også spørgsmålet om offentliggørelsen af stemmeresultaterne i Ministerrådet er stødt på problemer. Ved afslutningen af det danske formandskab var

kun stemmeresultaterne for januar og februar offentliggjort. Angiveligt efter pres fra en række medlemslande overvejes det stadig, om stemmeresultaterne fra de efterfølgende måneder skal offentliggøres (*Information*, den 8. juli 1993). På den anden side accepteres denne afvigelse fra Edinburgh-mødets konklusioner tilsyneladende også af de andre medlemslande.

Europa-Parlamentet er til gengæld langt mere åbent. Enhver kan deltage i udvalgsmøder, hvis de erklæres åbne. Udvalgene kan imidlertid vælge at lukke møderne. Betænkninger, som udvalgene udarbejder, regnes for at være interne arbejdsdokumenter, og de er ikke offentlige. Når udvalget har vedtaget betænkninger, er der imidlertid kutyme for, at det er i orden at udlevere dem, endda før de kommer til behandling i Europa-Parlamentets mødesal. Til gengæld er Europa-Parlamentet, som tidligere fremhævet, fortsat ikke i centrum for beslutningsprocessen i EF.

Lukkethed i forvaltningen

Med hensyn til offentlighedens aktindsigt gælder, at EF ikke som organisation har et offentlighedsprincip. Mange direktiver og forordninger påbyder EF-embedsmænd tavshedspligt. Hemmeligholdelsen er direkte slået fast i Euratom-traktaten. Tavshedspligten gælder sædvanligvis for EF-institutionernes medarbejdere og medlemslandenes myndigheder. Enten gælder den for al information mellem medlemslandene og Kommissionen på et bestemt område, eller også gælder den bare oplysninger, som er fortrolige ("confidential"). Bryder en embedsmand tavshedspligten, kan han i værste fald afskediges. En embedsmand, som bryder tavshedspligten, kan ifølge Euratom-traktaten tiltales, hvis EF eller et medlemsland kræver det.

I februar 1992 kom Kommissionen (Kom (92) 56 endelig udg.) med et forslag til forordning om sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med klassificerede dokumenter, som udarbejdes eller udveksles mellem EF's institutioner og mellem dem og medlemslandene. Indholdet afgør, hvornår der er tale om dokumenter "hvis ikke-berettigede videreformidling skader EFs og medlemsstaternes væsentlige interesser". Klassificeringen skal gælde allerede under udarbejdelsen. Systemet svarer til allerede kendt EF-praksis. I Danmark kendes stort set samme system fra sager af forsvarspolitisk betydning.

Den anden side af medaljen er, at EF-forvaltning er åben med hensyn til adgangen til dokumenter, lang tid før de er vedtaget af Kommissionen. Det skyldes dels, at Kommissionen som fælleseuropæisk forvaltning har mange "indgange" for personer, som søger bestemte informationer. Dels lægger Kommissionen selv vægt på at holde interesseorganisationer informeret, fordi der er mulighed for herigennem at skabe sig mere indflydelse og legitimitet. På den anden side er denne form for access til EF-forvaltningen i for høj grad baseret på magtpositioner til at udgøre et demokratisk kontrolinstrument.

Alt i alt må man konkludere, at forsøget på en forøget demokratisk kontrol med beslutningsprocessen på EF-plan er besværlig, ikke ganske helhjertet og måske i virkeligheden uønsket af hovedparten af medlemslandene.

Andet check: Demokratisk kontrol med den danske EF-politiske beslutningsproces

Den EF-politiske koordinering

Hvis den demokratiske kontrol med EF skal øges, kan der som noget afgørende peges på, at den lovgivende magt og befolkningen inddrages mere. I Danmark støder man i den forbindelse ind i det problem, at den danske EF-politiske beslutningsproces fra begyndelsen har været præget af en høj grad af centralisering. I 1973 blev der i Udenrigsministeriet oprettet en særlig markedsafdeling, som fik en stærk placering i den danske EF-politiske koordinering. Synet på dansk udenrigspolitisk koordinering i forbindelse med EF-samarbejdet fremgår af daværende udenrigsminister K.B. Andersens fremsættelse af forslag til lov om ændring af lov om udenrigstjenesten den 6. november 1973: "Det er vigtigt at fastholde som noget centralt, at danske synspunkter må fremlægges over for udenlandske forhandlingspartnere i en koordineret form, hvor balancen mellem forskellige, ikke nødvendigvis altid sammenfaldende interesser på forhånd er fundet i et samarbejde på indenlandsk plan" (*Folketings Tidende*, 1973-74, tillæg A: 986).

Bag K.B. Andersens opfattelse af Udenrigsministeriets rolle i EF-politikken ligger tilsyneladende en dybtliggende opfattelse af, at dansk udenrigspolitik (herunder EF-politikken) bør udgøre en enhed. Samtidig skal Udenrigsministeriet have en centraliserende funktion i den udenrigspolitiske beslutningstagning.

I 1977 afskaffedes udenrigsøkonomiministerposten, hvilket yderligere styrkede udenrigsministerens koordinerende funktion. I 1983 fik Udenrigsministeriet endvidere en overordnet direktør i endnu et forsøg på det samme.

I 1992 er der sket endnu en reorganisering af Udenrigsministeriet, hvor der blev etableret en særlig Nordafdeling (tager sig af hovedsaglig af de rige lande) og en særlig Sydafdeling (tager sig hovedsagelig af de fattige lande, dvs. bistandspolitikken, FN mm.). I Nordafdelingen blev der lagt vægt på forstærket koordinering af især EF-politikken. I det hele taget var en vigtig årsag bag den organisatoriske ændring i 1992 ønsket om i højere grad at koordinere markedspolitikken med de øvrige politiske aspekter af den EF-politiske beslutningstagning på grund af den accelererede integration i EF.

Det fremgår også af forskellige undersøgelser, at Danmark og Storbritannien er landene med den tætteste EF-politiske koordinering (jf. for eksempel Christensen, 1990). Danmark og Storbritannien er imidlertid samtidig de to lande, som har været hurtigst med at implementere direktiverne fra det indre marked-programmet efter deres vedtagelse i Ministerrådet. Ud fra et effektivitetssynspunkt er der med andre ord argumenter for centraliseringen.

Den vigtigste årsag til, at den danske EF-politiske koordinering blev så centralistisk var imidlertid først og fremmest den stærke oprindelige og senere modstand imod dansk EF-medlemskab og yderligere europæiske integration. Påstanden var, at Danmark blev udsat for et potentielt pres af økonomisk, kulturel, politisk og social art fra de andre medlemslande i kraft af EF-medlemskabet. Den centraliserede koordinering af den danske EF-politiske beslut-

ningsproces var et forsøg på organisatorisk at imødegå dette pres. I hvert fald skulle ukoordinerede politiske og administrative beslutninger ikke være årsag til, at danske interesser på disse områder ikke blev forsvaret (jf. også Karvonen og Sundelius, 1987).

Etablering af Folketingets Markedsudvalg

En nøgleinstitution i den demokratiske kontrol med den danske EF-politiske beslutningsproces er Folketingets Markedsudvalg. Efter behandlingen i centraladministrationens EF-specialudvalg, i EF-udvalget og i regeringens interne Fællesmarkedsudvalg forelægger regeringen et forhandlingsoplæg om de forslag, der skal drøftes på de kommende ministerrådsmøder, for Folketingets Markedsudvalg. Markedsudvalget er med andre ord et konkret udtryk for ønsket om have national parlamentarisk kontrol med den EF-politiske beslutningsproces.

Grundlæggende rejste der sig med Danmarks medlemskab af EF et særligt problem med hensyn til, hvordan man sikrede balancen mellem regeringens prerogativ i udenrigspolitiske spørgsmål og Folketingets lovgivningskompetence. Dette førte til, at det i loven om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (lov nr. 447 af 11. oktober 1972) i paragraf 6, stk. 2 blev bestemt at "Regeringen underretter et af folketetinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse folketetingets medvirken er nødvendig". Også uden Folketingets senere inddragelse ville EF-forslag derefter have retlig virkning for Danmark. Markedsudvalget blev desuden sammensat, således at den partipolitiske fordeling svarede til Folketingets sammensætning.

Markedsudvalgets centrale rolle i beslutningsprocessen beror på, at et meget stort antal EF-sager forelægges Markedsudvalget af regeringen. Det blev der lagt op til allerede i Markedsudvalgets beretning fra 29. marts 1973 (*Folketingstidende*, 1972-73, tillæg B: 1298). Herefter skal regeringen rådføre sig med Markedsudvalget i alle EF-spørgsmål af væsentlig betydning. I Markedsudvalgets beretning fra 14. juni 1974 præciseres det som noget afgørende, at der i udvalget ikke er flertal imod forhandlingsoplægget (*Folketingstidende*, 1973-74, tillæg B: 983). Senere er der fra Markedsudvalgets side flere gange (og ofte i en endnu mere rigoristisk tone) blevet henvist til den ene eller begge beretninger.

I Markedsudvalget forelægges sagen af den minister, der skal forhandle forslaget på ministerrådsmødet i Bruxelles. Efter en diskussion i udvalget tilkender repræsentanter for de politiske partier, om de kan acceptere regeringens forhandlingsoplæg om en dansk holdning til det konkrete forslag. I de seneste mange år er regeringens forhandlingsoplæg blevet accepteret uden ændringer af Markedsudvalget i over 95 pct. af tilfældene. Hvis der er et flertal imod et forhandlingsoplæg fra regeringens side om holdningen til for eksempel et direktiv, tvinges regeringen politisk til at gå imod forslaget i Bruxelles. Derfor kan forslaget alligevel blive vedtaget i Ministerrådet, hvis der er tale om et af de stadig flere områder, hvor beslutninger træffes med kvalificeret flertal.

I en ny betænkning fra Markedsudvalget af 19. marts 1993 er der som noget nyt enighed om, at mandater fra Markedsudvalget skal offentliggøres, med mindre der er truffet beslutning om fortrolighed. Denne nye ordning er måske et skridt væk fra at betragte EF-politik som traditionel udenrigspolitik. Den er samtidig et udtryk for, hvor stort et pres, der skal til over for flertallet i Folketinget, før der blev ændret noget på dette punkt. Desuden skal det med, at noget lignende har været praksis i længere tid. Der er imidlertid stadig ingen adgang til referaterne af Markedsudvalgets møder, som omgærdes med stor fortrolighed og blandt andet kun udleveres i ét eksemplar til partierne.

Markedsudvalget og Folketinget

Markedsudvalget er et af Folketingets stående udvalg. Udvalget adskiller sig fra de øvrige ved, at der ikke foretages en egentlig lovbehandlingsprocedure. Derfor kan der også stilles spørgsmål ved, om Markedsudvalget egentlig repræsenterer den lovgivende magts kontrol med den EF-politiske beslutningsproces. De øvrige udvalg behandler lovforslag mellem 1. og 2. behandling og afgiver betænkning tilbage til Folketinget. Undervejs kan man tilkalde eksperter, berørte organisationer og eventuelt ministeren. Markedsudvalget behandler EF-lovforslag i form af forslag til forordninger og direktiver, der får nøjagtig samme virkning for danske borgere som nationale lovforslag. Forskellen er kun, at Markedsudvalget først inddrages på et tidspunkt, hvor lovforslaget er næsten færdigbehandlet og befinder sig i fasen lige før den endelige afgørelse. På dette tidspunkt er den danske forhandlingsposition i øvrigt allerede forelagt Coreper.

Som følge af vedtagelsen af Den europæiske Fællesakt nedsatte Markedsudvalget den 21. marts 1986 et underudvalg til vurdering af eventuelt nye procedurer i forbindelse med behandlingen af forslag. Herefter kan Markedsudvalget henvise forslagene til eventuel høring i fagudvalgene i Folketinget. Denne mulighed blev imidlertid allerede nævnt i Markedsudvalgets beretning fra 14. juli 1974 (*Folketingstidende*, 1986-87, tillæg B: 234).

På grund af gennemførelsen af Den europæiske Fællesakt blev også paragraf 19, stk. 6 tilføjet Folketingets forretningsorden. Heri slås det fast, at et forslag fra Kommissionen kan drøftes i Folketinget ud fra principielle synspunkter og med de samme taletider, som gælder ved et forslags første behandling. Der kan imidlertid ikke tages nogen beslutning, og behandlingen af forslaget skal alligevel tilbage til Markedsudvalget. I praksis har der været meget ringe interesse for at debattere EF-forslag i Folketinget og for at høre Folketingets fagudvalg - bortset fra Miljø- og Planlægningsudvalget. Derimod spiller EF-spørgsmål en stadig større rolle i forbindelse med debatten om andre spørgsmål i Folketinget.

Der er ikke noget, som tyder på, at fagudvalgene vil blive inddraget i noget større omfang i den danske EF-politiske beslutningsproces. Allerede i dag er der i Markedsudvalget nogen utilfredshed med Miljø- og Planlægningsudvalgets rigoristiske og detaljerede stillingtagen til den danske forhandlingsposition.

Kritikken af den danske EF-politiske beslutningsproces

Markedsudvalgets indflydelse er betinget af regeringens sammensætning. Det betyder, at under flertalsregeringer risikerer Markedsudvalget at blive reduceret til et rent ekspeditionskontor, hvor den danske EF-politik bestemmes i regeringens interne Fællesmarkedsudvalg. I den forbindelse udtaler Fremskridtspartiet i en beretning fra Markedsudvalget fra den 31. maj 1979, at "De mundtlige orienteringer, udvalget har fået efter regeringsskiftet i august 1978, har gennemgående sagligt været endnu ringere og mere tyndbenede end tidligere, og udvalget har i endnu mindre grad end tidligere været tilbøjelig til at indgå i egentlige drøftelser. Markedsudvalgets stilling må derfor i dag karakteriseres på den måde, at det kun er som et rent formelt gummistempel, idet ingen af regeringspartiernes 9 medlemmer ud af udvalgets 17 medlemmer åbner munden, når formanden efter at have hørt på en ufyldstgørende ministerredegørelse konstaterer, at der intet flertal i udvalget er imod, at ministeren får det, som han vil have det" (*Folketingstidende*, 1978-79, Tillæg B: 2134). Den regering, der var blevet dannet, bestod af Socialdemokratiet og Venstre, som i realiteten havde et flertal bag sig i Folketinget.

Også den manglende åbenhed i Markedsudvalget har med jævne mellemrum være kritiseret. På den anden side er der normalt frit slag for at referere fra Markedsudvalget. Kun gennemsnitligt 2-3 gange om året anmoder ministeren udvalget om efterfølgende at holde bestemte ting fortrolige for pressen. Det kan for eksempel dreje sig om en dansk forhandlingsposition under landbrugsprisforhandlingerne eller muligheden for at spekulere i manglende dansk lovgivning, som muliggør uhindret personlig vareindførsel over grænsen fra Tyskland.

Derimod er det hævdet, at der fortsat er behov for større åbenhed i de tidlige faser af beslutningsprocessen. Oftest opstår debatten om et EF-forslag først lige forud for vedtagelsen af en vigtig beslutning i Ministerrådet. Skal den demokratiske kontrol øges, kan der argumenteres for, at offentligheden og folketingsmedlemmerne skal tidligere med i beslutningsprocessen. Det kan ske ved, at regeringen hvert år afgiver en detaljeret redegørelse i forbindelse med Kommissionens arbejdsprogram, som opregner de forslag, der vil dukke op på ministrenes bord i løbet af det næste par år. Redegørelsen skal så behandles i Folketinget.

Alt i alt må man konkludere, at den demokratiske kontrol med den danske EF-politiske beslutningsproces er betydelig og voksende, selv om den langt fra er på niveau med den demokratiske kontrol med den nationale, politiske beslutningsproces. På den anden side kan der opstå problemer ved flertalsregeringer, og desuden kommer kontrollen stadig ind på et sent tidspunkt i beslutningsprocessen.

Tredje check: Magtfordelingen mellem medlemslandene og EF

Grænserne for EF's kompetence

Diskussionen af EF's systemkapacitet er en diskussion om, hvordan magtfordelingen skal være mellem medlemslandene og EF. Denne diskussion er en

trede måde, hvorpå man kan lave et check med EF's beslutningsproces, kompetence og beslutningsoutput "nedefra". For magtdelingen mellem medlemslandene og EF gælder, at hvis traktaten ikke tillægger beføjelser til nogen institution, er der stadig tale om en national enekompetence. Maastricht-traktaten søger at uddybe de generelle grænser for EF's udøvelse af sine beføjelser. Det sker dels gennem subsidiaritetsprincippet og dels gennem proportionalitetsprincippet, der stiller krav om et rimeligt forhold mellem mål og midler.

Ministerrådets og Kommissionens virksomhed bygger desuden på et tilsyneladende strengt legalitetsprincip, da ingen af institutionerne kan træffe beslutninger i spørgsmål, der ikke er omfattet af og har hjemmel i EF's traktatgrundlag (Foighel, 1972: 57). Det kan imidlertid se ud til, at legalitetsprincippet brydes af bestemmelsen i EØF-traktatens artikel 235. Ordlyden af artikel 235 er:

"Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom".

I artikel 235 sker der således en henvisning til EF's mål (dvs. artikel 2) og EF's rammer (dvs. artikel 3 og artikel 3 A). Herved fastlægges rammerne for anvendelsen af artikel 235 som retsgrundlag. Anvendelsesområdet for artikel 235 har alligevel i mange år været omstridt. Det er ikke mindst tilfældet i Danmark, hvor debatten blandt både læg- og fagfolk har været heftig. For at undgå, at artikel 235 blev en slags gummiparagraf, har man imidlertid blandt andet fra dansk side anlagt en snæver fortolkning af artiklen. Det var ved Danmarks indtræden i EF det officielle danske synspunkt, at artikel 235 kun kunne anvendes til "at muliggøre udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af, at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller anden praktisk problem i forbindelse med gennemførelse af traktatens formål" (Justitsministeriet, 1972).

Det ser imidlertid ud til, at der efterhånden er sket en vis udvidelse i den officielle danske holdning til, hvad artikel 235 kan bruges til. I et svar til Folketingets Markedsudvalg i 1985 hed det, at artikel 235 "kun kan benyttes til foranstaltninger, der har en vis tilknytning til det økonomiske liv" (Justitsministeriet, 1985). Denne fortolkning i 1985 af artikel 235 ser umiddelbart ud til at være noget bredere end fortolkningen i 1972.

Artikel 235 har i perioden 1972-89 været anvendt ca. 500 gange. I EF-regi har man ved hjælp af artikel 235 etableret et samarbejde på det miljøpolitiske område og taget de første skridt til etablering af en EF-politik på uddannelsesområdet og inden for forskning og udvikling (Wilke og Wallace, 1990). Man har for eksempel også brugt artikel 235 til fredning af små sangfugle, hvad der i hvert fald ikke ser ud til hverken at være et spørgsmål om at udfylde "huller" i traktaten eller at have noget at gøre med det økonomiske liv.

Mens legalitetsprincippet udgør en juridisk begrænsning af EF's kompetence, er artikel 235 som nævnt tilsvarende en vis udvanding af legalitetsprincip-

pets funktion som juridisk afgrænsning af EF's kompetence. I det politiske spændingsfelt mellem legalitetsprincippet og dets udvanding er subsidiaritet blevet et omdiskuteret politisk princip i EF-regi. Princippet har imidlertid ikke været et egentligt magtdelingsprincip. Derfor kan subsidiaritetsprincippet udmærket få virkning ved at ændre den politiske diskurs for magtfordelingen mellem medlemslande og EF.

Subsidiaritetsprincippet defineres i artikel 3 B i Maastricht-traktaten søjle 1 på følgende måde:

Stk. 1: Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved denne Traktat.

Stk. 2: På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af Medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan udføres på fællesskabsplan.

Stk. 3: Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne Traktats mål.

Om stk. 1 hedder det i Edinburgh-konklusionernes forsøg på at give subsidiaritetsprincippet substans, at institutionerne skal sikre, at den påtænkte handling ligger inden for rammerne af de beføjelser, traktaten giver.

Om stk. 2 hedder det, at princippet ikke finder anvendelse på områder, hvor EF har enekompetence. EF hævdes traditionelt at have enekompetence inden for handels-, landbrugs-, markeds- og fiskeripolitikken. Men der føres også i alle disse tilfælde en større eller mindre selvstændig politik i medlemslandene. At fastslå, at et bestemt, konkret sagsområde falder ind under EF's enekompetence kan derfor være mere kompliceret, end det umiddelbart ser ud til.

Om stk. 3 hedder det i Edinburgh-konklusionerne, at bestemmelsen finder anvendelse på alle EF's handlinger, "uanset om de hører ind under dets enekompetence eller ej". Det er imidlertid spørgsmålet, om det er logisk muligt at forestille sig, at EF har en enekompetence, som går på tværs af traktatens mål. Alt andet lige skal direktiver desuden foretrækkes frem for forordninger og rammedirektiver frem for detaljerede foranstaltninger. Dette sidste råd kunne få betydning under forudsætning af, at "alt andet lige" bliver fortolket lempeligt, da alt andet aldrig er lige i samfundslivet.

Alt i alt er Edinburgh-konklusionerne til meget lidt hjælp med hensyn til at give subsidiaritetsprincippet indhold. Det blev da også på Edinburgh-topmødet fastslået, at subsidiaritetsprincippet er et "dynamisk begreb og bør anvendes på baggrund af Traktatens mål. Det giver mulighed for at udvide Fællesskabets handling, når omstændighederne tilsiger det, og modsat at begrænse eller afbryde den, når det ikke længere er berettiget". I den forbindelse frem-

hæves det også, at subsidiaritetsprincippet er en rettesnor for anvendelsen af artikel 235. Heri ligger imidlertid ingen afstandtagen fra, at artikel 235 tidligere er anvendt til for eksempel at etablere et samarbejde i EF på nye områder. Der ville kunne argumenteres for, at disse nye samarbejdsområder opfylder "subsidiaritetskriterierne".

Som basis for EF-samarbejdet blev subsidiaritetsprincippet for første gang nævnt med netop det forslag til traktat om Den europæiske Union fra Europa-Parlamentet i 1984, som Altiero Spinelli var ophavsmand til. Spinelli anvendte begrebet efter forslag fra den kristelig demokratiske gruppe i Europa-Parlamentet. Det fremgik tydeligt af traktatudkastet, at subsidiaritetsprincippet var et af dets føderalistiske elementer. Subsidiaritetsprincippet nævnes direkte i præambelen til denne tidlige unions-traktat, men ikke i selve traktatteksten. Heraf fremgår det af artikel 12, stk 2, at "Unionen handler udelukkende med henblik på at løse opgaver, som kan udføres mere effektivt i fællesskab end af medlemsstaterne hver for sig, især opgaver, hvis løsning kræver handling fra unionens side, fordi dens omfang eller virkninger går ud over de nationale grænser".

Der opstilles med andre ord i den forbindelse ikke eksakte kriterier for princippet anvendelse. Derfor kan princippet ses som et bidrag til at gøre det legitime for unionen at underlægge sig flere politikområder og dermed øge integrationshastigheden. Man kan sige, at subsidiaritetsprincippet underminerer den opfattelse, at nationalstaten udgør det optimale beslutningsniveau. I forlængelse heraf er der konstitutionelle bindinger i Tyskland byggende på et internt subsidiaritetsprincip med betydelig indflydelse for de enkelte "Länder", som gør, at den tyske regering må forventes at arbejde for det samme i EF-regi.

I modsætning hertil har subsidiaritetsprincippet også været anset for at være en slags nationalstatens forsvarer. Udgangspunktet er, at EF-administrationen allerede i dag kan betragtes som overbebyrdet. Subsidiaritet kunne være en måde at reducere denne byrde på. Subsidiaritetsprincippet opfattes som en metode til at undgå, at EF bliver en trussel mod den nationale selvstændighed.

Det var i virkeligheden denne tankegang, som konkret bragte subsidiaritetsprincippet ind i Maastricht-traktaten efter krav fra især Danmark og Storbritannien. For dem blev det opfattet som et nærhedsprincip. I den forbindelse er subsidiaritetsprincippet blevet fortolket som en måde at bremse den centripetale kraft, som tilsyneladende lå i EF-integrationen.

Alt i alt er der ikke noget i subsidiaritetsprincippet, som giver klare anvisninger på magtfordelingen mellem EF og medlemslandene og dermed, på hvilke områder EF henholdsvis medlemslandene har den største systemkapacitet. Derimod tyder meget på, at selve diskussionen kan medføre en større bevidsthed om, hvad EF og medlemslandene hver især er bedst til. Denne diskussions intensitet, bredde og accept hos beslutningstagerne bliver således afgørende for, om subsidiaritetsdiskussionen bliver et demokratisk check med outputtet fra den EF-politiske beslutningsproces eller ikke.

Konklusioner og fortsatte problemer

I denne artikel kritiseres, at EF-politik med hensyn til demokratisk kontrol stadig i betydeligt omfang betragtes som traditionel udenrigspolitik, selv om integrationen for længst har passeret dette stade. Samtidig kritiserer artiklen også det forslag til demokratisering, som føderalisterne har fremlagt for dybest set at formindske i stedet for forøge demokratiet i EF. Det skyldes, at et system med institutionel magtdeling ikke findes på EF-niveau og heller ikke kan forventes gennemført, selv om det hidtil mest føderalistiske traktatudkast blev accepteret. Tværtimod forudsætter den føderalistiske strategi en form for "institutionel sammenspisthed", hvor de overnationalt institutioner på EF-niveau understøtter hinanden. Uden skarpe institutionelle *checks and balances* forsynder føderalisterne sig imidlertid mod et afgørende punkt i de vestlige demokratiideologier. Samtidig antager føderalister uden videre, at der findes en grundlæggende fælleseuropæisk vilje til integration, hvilket forekommer stadig mere tvivlsomt.

I stedet er der to andre veje at gå. Man kan for det første forøge den demokratiske kontrol med inputtet i den politiske beslutningsproces på EF-plan og i medlemslandene. For det andet kan man styrke diskussionen om, hvad EF henholdsvis medlemslandene er bedst til at beslutte, dvs., hvordan magtdelingen skal være for at maksimere systemkapaciteten i begge planer af det politiske system.

I den første forbindelse hindres demokratiseringen på EF-plan af, at medlemslandenes forvaltningstraditioner er forskellige, at de demokratiske traditioner er forskellige, og at EF stadig i vidt omfang betragtes som et udenrigspolitisk forhandlingsspil. Derimod er mulighederne, i hvert fald i Danmark, betydelig bedre for demokratisk kontrol med den nationale EF-politiske beslutningsproces. Der er tilsyneladende en vilje og et pres, som gør den parlamentariske kontrol mulig, men det ser ikke ud til, at den demokratiske kontrol med den EF-politiske beslutningsproces på nationalt plan nogensinde når op på højde med den demokratiske kontrol med den rent nationale beslutningsproces.

Det er mere uklart, hvad en diskussion af outputtet fra EF betyder med hensyn til EF's sociale legitimitet. Det vigtigste begreb i forbindelse med diskussionen af magtdeling og systemkapacitet i det politiske systems to planer er subsidiaritetsprincippet. Dette begreb er imidlertid uden klare anvisninger bortset fra, at der stilles spørgsmål ved nationalstatens systemkapacitet på alle områder. Om klargøringen af magtdelingen og systemkapaciteten mellem EF og medlemslandene fører til mere decentralisering eller mere centralisering, til større eller mindre rolle for EF, afhænger under alle omstændigheder af den diskurs, som måtte komme herom.

Artiklen peger samtidig på den store mangel på analytiske begreber, teorier og systematiske policy anbefalinger, som eksisterer, når det drejer sig om alternativer til føderalismens forslag til demokratisering af EF. I den forbindelse trænger en række spørgsmål til at blive besvaret: Hvilke mekanismer bremser åbenheden i den EF-politiske beslutningsproces? Hvor er Markedsudvalgets

indflydelse konkret i beslutningsprocessen? Kan der udvikles begreber til analyse af, hvad EF henholdsvis medlemslandene har besluttet? Disse spørgsmål er nogle delspørgsmål, som burde besvares, mens vi venter på teorier og analyse-rammer om demokratisering af internationale samarbejdsfora, som er mere end internationale organisationer, men mindre en stater.

Litteratur

- Buchanan, James M. et al. (1990). *Europe's Constitutional Future*, London: Institute of Economic Affairs.
- Christensen, Søren (1990). "Det indre marked og den offentlige sektors administrative struktur", *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 54. årgang, nr. 1, pp. 13-19.
- Dagbladet Information
- Foighel, Isi (1972). *EF - funktion og regler*, København: Berlingske Forlag.
- Folketingstidende.
- Goldmann, Kjell (1986). "Democracy is Incompatible with International Politics", i Kjell Goldmann, Sten Berglund og Gunnar Sjöstedt, *Democracy and foreign policy: the case of Sweden*, Aldershot: Gower.
- Held, David (1987). *Models of Democracy*, Polity Press.
- Justitsministeriet (1972). *Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af de europæiske fællesskaber*. Optrykt som bilag til L240 Forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af de Europæiske Fællesskaber m.v. (Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den europæiske Union).
- Justitsministeriet (1985). *Justitsministeriets svar til Markedsudvalget om artikel 235*. Optrykt som bilag til L240 Forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af de Europæiske Fællesskaber m.v. (Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den europæiske Union).
- Karvonen, L. og B. Sundelius (1987). *Internationalisation and Foreign Policy Management*, Aldershot: Gower.
- Koch, Hal (1970). *Hvad er demokrati?*, København: Gyldendal.
- Kommissionen (1984). Den europæiske Union. Beslutning og udkast til traktat vedtaget af Europa-Parlamentet, EF-Bulletin 2.
- Lundquist, Lennart (1991). *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts.
- Svensson, Palle (1988). "Parliament and Foreign Policy Making in Denmark", *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 2, no. 4., pp. 19-39.
- Sørensen, Max (1971). *Folkeret*, København: Berlingske Forlag.
- Vibert, Frank (1990). "The New Europe: Constitutionalist or Centralist?", i Buchanan et al., *Europe's Constitutional Future*, Institute of Economic Affairs.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal.
- Weiler, J.H.H. (1991). "Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe", *Aussenwirtschaft*, 46. Jahrgang, heft III/IV, pp. 411-437.
- Wilke, Marc og Helen Wallace (1990). *Subsidiarity: Approaches to Power-sharing in the European Community* London: Royal Institute of International Affairs, Discussions Paper no. 27.

indflydelse konkret i beslutningsprocessen? Kan der udvikles begreber til analyse af, hvad EF henholdsvis medlemslandene har besluttet? Disse spørgsmål er nogle delspørgsmål, som burde besvares, mens vi venter på teorier og analyse-rammer om demokratisering af internationale samarbejdsfora, som er mere end internationale organisationer, men mindre en stater.

Litteratur

- Buchanan, James M. et al. (1990). *Europe's Constitutional Future*, London: Institute of Economic Affairs.
- Christensen, Søren (1990). "Det indre marked og den offentlige sektors administrative struktur", *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 54. årgang, nr. 1, pp. 13-19.
- Dagbladet Information
- Foighel, Isi (1972). *EF - funktion og regler*, København: Berlingske Forlag.
- Folketingstidende.
- Goldmann, Kjell (1986). "Democracy is Incompatible with International Politics", i Kjell Goldmann, Sten Berglund og Gunnar Sjöstedt, *Democracy and foreign policy: the case of Sweden*, Aldershot: Gower.
- Held, David (1987). *Models of Democracy*, Polity Press.
- Justitsministeriet (1972). *Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af de europæiske fællesskaber*. Optrykt som bilag til L240 Forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af de Europæiske Fællesskaber m.v. (Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den europæiske Union).
- Justitsministeriet (1985). *Justitsministeriets svar til Markedsudvalget om artikel 235*. Optrykt som bilag til L240 Forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af de Europæiske Fællesskaber m.v. (Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den europæiske Union).
- Karvonen, L. og B. Sundelius (1987). *Internationalisation and Foreign Policy Management*, Aldershot: Gower.
- Koch, Hal (1970). *Hvad er demokrati?*, København: Gyldendal.
- Kommissionen (1984). Den europæiske Union. Beslutning og udkast til traktat vedtaget af Europa-Parlamentet, EF-Bulletin 2.
- Lundquist, Lennart (1991). *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts.
- Svensson, Palle (1988). "Parliament and Foreign Policy Making in Denmark", *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 2, no. 4., pp. 19-39.
- Sørensen, Max (1971). *Folkeret*, København: Berlingske Forlag.
- Vibert, Frank (1990). "The New Europe: Constitutionalist or Centralist?", i Buchanan et al., *Europe's Constitutional Future*, Institute of Economic Affairs.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*, Oslo: Gyldendal.
- Weiler, J.H.H. (1991). "Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe", *Aussenwirtschaft*, 46. Jahrgang, heft III/IV, pp. 411-437.
- Wilke, Marc og Helen Wallace (1990). *Subsidiarity: Approaches to Power-sharing in the European Community* London: Royal Institute of International Affairs, Discussions Paper no. 27.