

Jens Henrik Haahr

EU's legitimitetsproblemer. Deliberation og nationale interesser i den europæiske udviklingsproces

Hvad skyldes EU's legitimitetsproblemer? Hvordan kan de løses? Efter en kritik af tre gangse bud på årsagerne til Unionens problemer analyseres EU's legitimitet fra et deliberativt-demokratisk perspektiv. EU's størrelse, kompleksitet og delvise lukkethed hæmmer den offentlige meningsdannelse muligheder for at påvirke den politiske viljesdannelse. Endvidere er den politiske viljesdannelse domineret af en *logic of bargaining* snarere end en *logic of arguing*. Regeringskonferencerne som institution hindrer en varig løsning, for de understøtter en strategisk indstilling baseret på forestillinger om konflikter mellem nationale interesser. Gennem institutionaliseret offentlig deliberation bør der skabes bedre betingelser for at almene, europæiske hensyn kan sætte retningen for fremtidige reformer af EU.

Udfaldet af folkeafstemningen i september 2000 om indførelsen af den fælles mønt i Danmark er endnu et udtryk for at opbakningen til EU er begrænset. Hvad skyldes Unionens legitimitetsproblemer, og hvordan kan problemerne gribes an? Det er de to temaer jeg vil gribe fat i i denne artikel. Jeg præsenterer og kritiserer tre forskellige teoretiske bud på årsagerne til EU's legitimitetsproblemer: det utilitaristiske, det kommunitært-republikanske og det liberale. Der er bestemte normative problemer forbundet med hvert af disse bud, og jeg forsøger derfor at analysere EU's problemer med et fjerde teoretisk udgangspunkt, det deliberativt-demokratiske. I den deliberative forståelse af demokrati er politisk legitimitet et resultat af en bestemt diskursiv proces. I denne kommunikationsproces får både de enkelte politikker og de grundlæggende spilleregler for politik form gennem en åben og lige udveksling af argumenter der henviser til almene gyldighedskrav.¹

Set fra dette udsigtspunkt er der både pæne og mindre pæne ting at sige om det eksisterende EU. På den positive side hæfter jeg mig ved at der, modsat den fremherskende opfattelse, faktisk findes forskellige "EU-offentligheder" hvor der foregår en meningsdannelse om europæiske spørgsmål. Da EU's beslutningsproces er spredt, er der desuden principielt gode muligheder for at denne meningsdannelse kan påvirke den konkrete politiske viljesdannelse. EU mangler heller ikke repræsentative organer hvor der kan foregå deliberation, ligesom der også i mere lukkede fora tilsyneladende foregår deliberation af høj kvalitet. Men på den negative side vejer flere ting tungt: EU's størrelse, kompleksitet og delvise lukkethed hæmmer den offentlige meningsdannelse muligheder for at indvirke på den politiske viljesdannelse, og den politiske viljesdannelse er på centrale områder domineret af en *logic of bargaining* snarere end en *logic of arguing*.

Jens Henrik Haahr

EU's legitimitetsproblemer. Deliberation og nationale interesser i den europæiske udviklingsproces

Hvad skyldes EU's legitimitetsproblemer? Hvordan kan de løses? Efter en kritik af tre gangse bud på årsagerne til Unionens problemer analyseres EU's legitimitet fra et deliberativt-demokratisk perspektiv. EU's størrelse, kompleksitet og delvise lukkethed hæmmer den offentlige meningsdannelse muligheder for at påvirke den politiske viljesdannelse. Endvidere er den politiske viljesdannelse domineret af en *logic of bargaining* snarere end en *logic of arguing*. Regeringskonferencerne som institution hindrer en varig løsning, for de understøtter en strategisk indstilling baseret på forestillinger om konflikter mellem nationale interesser. Gennem institutionaliseret offentlig deliberation bør der skabes bedre betingelser for at almene, europæiske hensyn kan sætte retningen for fremtidige reformer af EU.

Udfaldet af folkeafstemningen i september 2000 om indførelsen af den fælles mønt i Danmark er endnu et udtryk for at opbakningen til EU er begrænset. Hvad skyldes Unionens legitimitetsproblemer, og hvordan kan problemerne gribes an? Det er de to temaer jeg vil gribe fat i i denne artikel. Jeg præsenterer og kritiserer tre forskellige teoretiske bud på årsagerne til EU's legitimitetsproblemer: det utilitaristiske, det kommunitært-republikanske og det liberale. Der er bestemte normative problemer forbundet med hvert af disse bud, og jeg forsøger derfor at analysere EU's problemer med et fjerde teoretisk udgangspunkt, det deliberativt-demokratiske. I den deliberative forståelse af demokrati er politisk legitimitet et resultat af en bestemt diskursiv proces. I denne kommunikationsproces får både de enkelte politikker og de grundlæggende spilleregler for politik form gennem en åben og lige udveksling af argumenter der henviser til almene gyldighedskrav.¹

Set fra dette udsigtspunkt er der både pæne og mindre pæne ting at sige om det eksisterende EU. På den positive side hæfter jeg mig ved at der, modsat den fremherskende opfattelse, faktisk findes forskellige "EU-offentligheder" hvor der foregår en meningsdannelse om europæiske spørgsmål. Da EU's beslutningsproces er spredt, er der desuden principielt gode muligheder for at denne meningsdannelse kan påvirke den konkrete politiske viljesdannelse. EU mangler heller ikke repræsentative organer hvor der kan foregå deliberation, ligesom der også i mere lukkede fora tilsyneladende foregår deliberation af høj kvalitet. Men på den negative side vejer flere ting tungt: EU's størrelse, kompleksitet og delvise lukkethed hæmmer den offentlige meningsdannelse muligheder for at indvirke på den politiske viljesdannelse, og den politiske viljesdannelse er på centrale områder domineret af en *logic of bargaining* snarere end en *logic of arguing*.

Nice-traktaten indeholdt et løfte om en grundlæggende debat om den Europæiske Unions fremtid i de kommende år. På den baggrund ser jeg nærmere på EU's reformmekanik. Mit argument er at regeringskonferencerne som institution stiller sig i vejen for en varig løsning på EU's legitimitetsproblemer. Der er derfor behov for at styrke forbindelserne mellem civilsamfundets meningsdannelse i EU's medlemsstater og den politiske viljesdannelse som finder sted i forbindelse med reformer af EU.

EU's legitimitetsproblemer: Tre forklaringer

EU-systemet lider af et *legitimitetsunderskud*. Maastricht-traktatens tumultagtige ratifikationsproces er vel fortsat det klareste udtryk for de spændinger der omgiver EU-systemets udvikling (Obradovic, 1996: 192-193). Udfaldet af den danske ØMU-afstemning i september 2000 er en aktuel påmindelse om den svage folkelige opbakning til ØMU-projektet blandt de nordeuropæiske medlemsstater og om den generelle skepsis over for en overnational udvikling i EU. Legitimitetsunderskuddet kommer desuden til udtryk i den politiske debat, i medierne og blandt politiske beslutningstagere og samfundsvidenskabelige observatører. Det høje konflikt-niveau som omgiver EU's traktatgrundlag i mange politiske diskussioner demonstrerer at der blandt de politiske eliter lige så lidt som i befolkningerne bredt er nogen udbredt accept af de grundlæggende principper for EU's politiske autoritet. At bølgerne går højt i den akademiske verden ses af den eksplosive vækst i akademisk litteratur om EU's demokratiproblemer.

Op til og efter forhandlingen af Maastricht-traktaten har hensynet til en folkelig opslutning til EU derfor haft en fremtrædende placering i forbindelse med reformer. Det gælder diskussionen om unionsborgerskabet, nærhedsprincippet samt åbenhed og gennemsigtighed i EU (Lodge, 1994; Friis, 1999). Måske er Nice-traktatens erklæring om en "post-Nice proces", dvs. en dybtgående debat om Unionens fremtid, også udtryk for at stats- og regeringscheferne forsøger at tage EU's legitimitetsproblemer alvorligt. Denne tolkning af Nice-erklæringens baggrund er dog desværre nok for venlig over for stats- og regeringscheferne. Erklæringen kom først med i traktaten efter tysk pres – ikke for at fremme EU's folkelige opbakning, men derimod for at gøre kompetencefordelingen mellem EU, medlemsstats- og delstatsniveau klarere for at imødekomme et pres fra de tyske delstater (Harnisch og Stahl, 2000). For at foregribe min argumentation senere er Nice-erklæringen altså et resultat af medlemsstatslige eller delstatslige særinteresser snarere end et hensyn til den europæiske konstruktions legitimitet og demokratiske fundament.

Hvad skyldes EU's legitimitetsproblemer? Hvad der skaber politisk legitimitet er et centralt både normativt og empirisk spørgsmål i den politiske teori. I denne sammenhæng vil jeg kommentere tre hovedopfattelser af politisk legitimitet (jf. Jachtenfuchs et al., 1998; Friis, 1999): den *utilitaristiske*, legitimitet som bundet til et systems outputeffektivitet; den *kommunitært-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; og den *liberale*, legitimitet som bundet til bestemte individuelle rettigheder.

Opfatter vi de tre tilgange til legitimitet som forklarende teorier, kan vi give forskellige bud på EU's problemer. Således kendetegner det EU at den dominerende strategi for at sikre systemets legitimitet historisk set har været utilitaristisk: At skabe unikke resultater såsom velstand via frihandel, fred og sikkerhed. De argumenter der er blevet brugt for at legitimere den europæiske konstruktion i de enkelte medlemsstater henviser også ofte til EU's særlige nytteværdi (Jachtenfuchs et al., 1998). Men der er et afgørende problem med den utilitaristiske legitimitet: Der tale om en betinget og dermed per definition ustabil tilslutning. Hvis ikke systemet leverer varen, vil støtten blive slidt ned, og deltagende aktører vil søge efter andre muligheder (Scharpf, 1997: 256). Hertil kommer at der har været mange til at dele æren for de varer EU i sin officielle retorik har sat sig for at levere (for eksempel NATO eller medlemsstaterne selv). Af samme årsag er det et åbent spørgsmål hvilke varer EU rent faktisk har leveret. Endelig kan man hæfte sig ved de mange EU-politikker hvis fremmeste kendetegn har været deres evne til at producere avisoverskrifter om ressourcospild, ineffektivitet, bureaukrati eller misbrug.

I den kommunitært-republikanske legitimitetsopfattelse er begrebet om folkesuveræniteten centralt: Den politiske legitimitet skabes i det øjeblik det er folket muligt at definere det fælles bedste. Ifølge denne tankegang er problemet i EU som demokratisk europæisk konstruktion at der – bortset fra visse medlemslandes bestemmelser om folkeafstemninger – mangler direkte demokrati. Folkeviljen kan komme til udtryk i EU, men kun gennem forskellige former for repræsentation. Selve den repræsentative idé harmonerer grundlæggende dårligt med legitimitet som "folkets fælles viljesdannelse". Selv hvis man anerkender at folkets vilje kan komme til udtryk gennem repræsentative organer, er problemet at repræsentationen i EU ofte er indirekte eller helt fraværende: Af en uvalgt embedsmandsorganisation at være har Kommissionen stor selvstændig indflydelse, Rådet er kun indirekte valgt, og en stor del af dets beslutninger træffes reelt i lukkede ekspert- og embedsmandskomiteer (Kalin, 1993; van Schendelen, 1996). Det vigtigste direkte repræsentative organ, Europaparlamentet, er endnu ikke nogen fuldgældig medspiller.

Der er et andet vigtigt element i den kommunitært-republikanske opfattelse. Folkesuveræniteten skal på samme tid udtrykke og forme et fællesskab om "det fælles bedste og det gode liv". Demokrati bliver herved også en kollektiv selverkendelsesproces hvor fælles værdier og normer erkendes og etableres. Hvis udgangspunktet er at legitimitet på denne måde er knyttet til eksistensen af en fælles identitet, bliver EU's problemer et udtryk for netop fraværet af en identitet og indre homogenitet: EU's karakterer af en flersproglig, multikulturel flerhed af samfund, fraværet af et homogent *demos* (som i denne udgave i virkeligheden er *ethnos*), stiller sig i vejen (Grimm, 1995: 294 ff.; Habermas, 1999a: 180-184; Obradovic, 1996).

EU har igennem de senere års traktatændringer forsøgt at definere indholdet af en europæisk identitet, først og fremmest ved at fremhæve de politiske værdier som definerer samarbejdet og som karakteriserer "os" der er med i klubben i forhold til "dem" der ikke er det (Friis, 1999). Amsterdam-traktatens artikel 6

fremhæver nogle grundlæggende principper bag integrationen: frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet. Ikke desto mindre kan man fra det komunitært-republikanske perspektiv spørge om en identitet kan skabes ved hjælp af spidsfindigt formulerede traktattekster eller om ikke der kræves mere end som så? Kan nogle grundlæggende politiske værdier, som tilmed ikke engang er begrænset til at have gyldighed for EU's medlemsstater, gøre det ud for det fællesskab om "det fælles bedste og det gode liv"?

Den liberale opfattelse af legitimitet kan forklare EU's aktuelle problemer med samarbejdets oprindelige udformning som et økonomisk fællesskab: De rettigheder som blev garanteret i Romtraktaten definerede EU-borgeren som økonomisk agent, og rettighederne var tæt knyttede til samarbejdets økonomiske nytteværdi. Den legitimitet der herigennem kunne stemples op af jorden for EU-systemet var dermed i realiteten en særlig udgave af den utilitaristiske legitimitet med de samme svagheder: Der var tale om en betinget og ustabil legitimitet. Det er derfor ikke overraskende at EF-domstolen tidligt forsøgte at give de økonomiske rettigheder en almenmenneskelig appel hvor traktaten åbnede for det, nemlig i forbindelse med ligeløn (Hagen, 1990: 83-84).² På samme måde giver den voksende betydning af individuelle rettigheder i EU's traktatværk mening som et forsøg på at styrke EU's legitimitet ad liberal vej: I Maastricht-traktaten forsøgte man for første gang at præcisere begrebet unionsborgerskab og tilhørende individuelle rettigheder i selve traktatteksten. Post-Maastricht-diskussionerne om åbenhed, gennemsigtighed og subsidiaritet ser også ud som forsøg på at styrke borgernes støtte til systemet ved at sætte bestemte grænser for EU-magtens autoritetsudøvelse. Sidste skud på stammen er det charter om basale rettigheder i EU der blev præsenteret i slutningen af 2000.

Målt på den generelle opslutning til EU i befolkningerne ser effekterne indtil nu ud til at være begrænsede: Opslutningen er ikke styrket siden spørgsmålet om EU-borgerrettigheder blev sat på dagsordenen, snarere tværtimod. Det skyldes måske at mange af de rettigheder der nu defineres i eller omkring EU's traktatværk ikke er substantielt nye. De er ofte allerede borgerrettigheder i medlemsstaterne, dvs. nedfældet i deres forfatninger eller til stede i kraft af den enkelte stats ratifikation af internationale konventioner. EU's borgerrettigheder kommer derfor for en stor dels vedkommende til at fungere som supplement og garant for rettigheder der allerede er defineret andre steder.

Legitimitet og deliberation i EU

Alle tre opfattelser af politisk legitimitet giver således relevante forklaringer på EU's aktuelle legitimitetskrise. Men der er bestemte normative problemer knyttet til hver af disse opfattelser. Ser man legitimitet som bundet til output-effektivitet, tilsidesætter man deltagelsesaspektet i demokratisk legitimitet. Opfattelsen harmonerer fint med ekspertstyre. Normer og regler frembragt ad denne vej kan imidlertid kun opnå begrænset legitimitet fordi de ikke bibringes gyldighed gennem kritisk afprøvning i offentlig debat og ikke involverer befolkningen i fælles meningsdannelse (Habermas, 1999b: 49-50; Eriksen, 1999: 17). Denne kritik ram-

mer også den liberale opfattelse af legitimitet: Den sætter borgerens ret over for statsmagten over borgerens deltagelse og den aktive tilblivelse af fælles viljer. Endelig er den kommunitært-republikanske opfattelse af legitimitet for sin del bundet til en forestilling om kulturel homogenitet og enhed. Denne forestilling er dels ikke særligt relevant i dag, dels har den måske altid været netop en forestilling (Anderson, 1983). Hvad værre er, så indebærer ideen om et substantielt værdimæssigt "folkefællesskab" en risiko for "boundary abuses" (Weiler, 1998): At forestillingen om fælles identitet misbruges til at undertrykke forskellighed gennem "afgrænsning" fra "de andre", eventuelt forfølgelse af "dem".

Jeg vil derfor bringe en fjerde opfattelse af legitimitet på banen: *Politisk legitimitet som forbundet med kommunikativ rationalitet* (Habermas, 1996; Eriksen, 1999, 2000). Med udgangspunkt i Jürgen Habermas' diskursetik forsøger den *deliberative demokratiopfattelse* at slå bro over kløften mellem det liberale og det kommunitært-republikanske syn på legitimitet. Det sker ved at hævde at både borgernes private og offentlige autonomi, dvs. mulighed for aktive deltagelse, er en forudsætning for demokratisk legitimitet. Demokratisk legitime bestemmelser finder man når en bestemmelse møder tilslutning fra alle borgere i en diskursiv og juridisk konstitueret lovgivningsproces (Habermas, 1996: 110). I en mindre krævende udformning lyder dette princip: beslutninger er legitime hvis de stammer fra en åben og fair proces, hvis resultatet af denne proces er åben for yderligere deliberation – defineret i note (1) – og processen gør flertallets offentlige deliberation til den suveræne magts kilde (Bohman, 1996: 186-187).

Legitim politisk autoritet føres altså hverken tilbage til grundlæggende individuelle menneskerettigheder (eller andre metafysiske instanser) eller til en idé om legitime love som udtryk for almenviljen eller folkets suverænitet. I stedet skal legitime beslutninger og love 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 EU's legitimitetsproblemer ud set fra denne synsvinkel? Lakmustesten er ikke om EU's institutioner og repræsentationsprincipper har en bestemt udformning eller om EU tildeler sine borgere bestemte rettigheder. Det indgår i vurderingen, men som led i besvarelsen af to overordnede spørgsmål (jf. Cohen, 1998: 186; Eriksen, 1999: 44-45). For det første *meningsdannelsens vilkår*: Hvilke muligheder der er for at meningsdannelsen i civilsamfundets offentligheder kan kanalisere problemstillinger ind i og øve indflydelse på det formaliserede politiske systems viljesdannelse? Hos Habermas er det nemlig i den civilsamfundsbaserede offentlighed man finder en tilnærmelsesvis rationel diskurs hvor kun "det bedre arguments ejendommelige tvangløse tvang" er udslagsgivende (Haahr, 2000: 16-27). For det andet *viljesdannelsens karakter*: I hvilket omfang efterprøver det formaliserede politiske system den offentlige meningsdannelses problemstillinger gennem åben og lige debat samt deliberation før meningsdannelsen omformes til konkrete politiske viljer? Erik Oddvar Eriksen (2000) har gjort et

første forsøg på at anskue EU's legitimitet eller mangel på samme med dette udgangspunkt. Jeg vil her forsøge at videreudvikle denne analyse. Jeg ser det som et udtryk for den deliberative demokratiopfattelses nuancerede fremstilling af legitimitetsproblemet at den tegner et mere sammensat billede end de tre tidligere nævnte tilgange.

Meningsdannelsens vilkår inden for EU

Ifølge det første af de to bedømmelseskriterier er den offentlige sfæres tilstand og karakter væsentlig. Det er i den offentlige sfæres politiske diskurs grunde og argumenter der trækker på borgernes interesser, værdier og identiteter kan brydes og rationelle enigheder opstå. Dette vel at mærke hvis de rigtige procedurer er fulgt, og de rette rammer er til stede. Det afgørende er om en mening danner sig på basis af en udtømmende debat hvor forslag, information og grunde kan behandles. Det er også vigtigt om denne behandling er rationel, dvs. opfylder de procedurer som skal gøre rationel enighed mulig.

Den offentlige sfære må i denne forbindelse ikke "undergraves af magt", dvs. den må ikke være domineret af ressourcestærke organisationers strategiske kommunikation. Hvis den offentlige sfære skal kunne advare om problemer og spørgsmål af potentiel samfundsmæssig betydning og tage dem under debat, kræver det tværtimod at dens ikke-institutionaliserede offentlige kommunikationsnetværk gør mere eller mindre spontan meningsdannelse mulig. Det forudsætter at forskellige offentlige sfærer forankres i civilsamfundets netværk af foreninger og sammenslutninger (Habermas, 1996: 358-359).

Hvordan ser den europæiske offentlige sfære ud i dette lys? De nationale offentlige sfærer har det i forvejen ikke for godt. Ganske vist ytrer den sene Habermas en vis optimisme, ligesom andre hæfter sig ved at en forståelsesorienteret offentlighed rent faktisk eksisterer og kan gøre en forskel (Loftager, 1994, 1999; McNair, 2000). Alligevel er den offentlige sfære hos såvel den tidlige som sene Habermas overvejende befolket af professionelle og strategisk handlende aktører såsom politiske partier, interesseorganisationer og massemedierne; aktører der "træder frem for offentligheden" i et forsøg på at overbevise eller manipulere den snarere end de selv indgår i en forståelsesorienteret offentlighed (for eksempel Habermas, 1996: 375-377).

Hvis de samme strukturelle problemer gør sig gældende på europæisk som på nationalt plan, kan det ikke overraske. Når EU's problemer med legitimiteten ofte knyttes tæt sammen med offentlighedens tilstand, er pointen derfor noget andet, nemlig at der slet ikke findes nogen sammenhængende europæisk offentlighed. Den tyske forfatningsdomstols argumentation i Maastricht-sagen bygger på dette (BVG, 1993). Et andet eksempel er Fritz Scharpf der hævder at "[i]n the absence of European media, European political parties, and genuinely European processes of public-opinion formation, constitutional reforms could not, by themselves, overcome the present democratic deficit at the European level" (citeret efter Eriksen, 2000).

Hertil vil jeg indvende to ting. Dels er det tvivlsomt om der nogensinde har eksisteret én sammenhængende offentlighed i noget politisk system der rækker

ud over bystaten.³ Habermas' fortælling fra begyndelsen af 1960'erne om den borgerlige offentligheds storhed og fald (Habermas, 1975) har således fået nogle alvorlige skrammer af historikere som Schudson (1992) og Eley (1992). Habermas peger også selv på at idéen om den borgerlige offentlighed bygger på en grundlæggende ideologisk tilsløring, nemlig lighedstegnet mellem borgeren som ejendomsbesidder og borgeren som menneske (1975: 80-81).

Dels er én sammenhængende offentlighed ikke nødvendig for demokratisk legitimitet. For offentlighedernes rolle er ikke dannelsen af en fælles vilje, men netop meningsdannelse i bredere forstand (Eriksen, 2000: 53). Måske kan man tale om et fragmentationsproblem som man i givet fald finder både på nationalt og europæisk plan. Men hvad er en fragmenteret offentlighed dybest set? Er det ikke bare forskellige konkrete eller abstrakte diskussionsfora som på samme tid er i stand til at forholde sig til forskellige spørgsmål? Har det nogensinde været efterstræbelsesværdigt at der skulle være én og kun én offentlighed? Habermas (den sene vel at mærke) beskriver selv den offentlige sfære som "a highly complex network that branches out into a multitude of overlapping international, national, regional, local and subcultural arenas". Differentieringen er funktionelt eller tematisk begrundet hvortil kommer en differentiering efter kommunikationstæthed: Fra den episodiske offentlighed til den lejlighedsvis og arrangerende og videre til den abstrakte offentlighed, for eksempel offentligheden af læsere eller seere (Habermas, 1996: 373-374). Det som forbinder disse offentligheder er således ikke noget fælles tematisk omdrejningspunkt eller nogen fælles ydre reference såsom et nationalt politisk system. Snarere er det de principper som regulerer / ikke regulerer adgangen til de forskellige offentligheder og kommunikationen i dem: Retten til uhindret adgang og deltagernes formelle ligestilling i debatten.

Argumentet om fraværet af én sammenhængende offentlighed i EU viser sig derfor at hvile på en demokratisk set irrelevant forestilling som næppe nogensinde har haft den store empiriske betydning. Hvad mere er, så knyttes denne forestilling ofte til et problematisk organisk og "etnisk" begreb om folket (jf. Habermas, 1999a: 188-189). Det nostalgiske ideal om én sammenhængende offentlighed viser sig dermed som endnu et udtryk for hvad jeg vil kalde paradigmatisk, totalitær "enhedstænkning": Den historisk opståede forestilling om ét demokrati med én offentlighed for ét homogent folk i én nationalstat (jf. Ruggie, 1998: 174-197).

Når disse ting er erkendt, ser den europæiske offentligheds tilstand knap så bedrøvelig ud. I stedet for at gøre fragmentationen af den europæiske offentlighed til et grundlæggende problem, bliver det til en potentiel styrke: Jo flere offentligheder, jo mere debat og som en konsekvens des mere demokrati. For jo flere offentligheder, des færre stemmer udelukkes, og flere spørgsmål rejses. Herigenem opstår der flere muligheder for at teste magtens legitimitet (jf. Fraser, 1992: 122-128). Dertil kommer at offentligheden ikke bør opfattes som en aktør der findes eller ikke findes, men snarere som et processuelt begreb. Offentligheder er processer og kommunikationsstrømme der opstår og formes i opposition til beslutningstagende organer - oftest i forbindelse med konkrete spørgsmål (Eriksen, 2000: 54).⁴

Samlet mener jeg det er problematisk at hævde at der ikke findes nogen europæisk offentlig sfære, og at denne mangel skulle udgøre kernen i EU's legitimitetsproblemer. Derimod har Europa-offentlighederne på nogle punkter en anden karakter end de fleste nationale offentligheder hvilket kan være problematisk nok i sig selv. Dels er kommunikationen i de forskellige Europa-offentligheder sandsynligvis mindre intens end i mange nationale del-offentligheder, jf. nedenfor. Dels er massemedierne tilbøjelige til at anlægge et nationalt perspektiv på europæiske spørgsmål (Schlesinger og Kevin, 2000: 216). Problemet ligger i at massemedierne herved skaber og medierer en debat som ikke henviser til generaliserbare interesser.⁵ En nationalistisk mediedækning vil for eksempel have det blotte forsvar for en national interesse som præmis. Ud fra den deliberative demokratiforståelse er det blotte forsvar for en national interesse i international sammenhæng imidlertid ikke et gyldigt alment princip.

Et andet spørgsmål er om de offentlige meningsdannelser er i stand til at kanalisere problemstillinger ind i det formaliserede europæiske politiske system. Er EU sammenlignet med nationale politiske systemer modtageligt for offentlig meningsdannelse? Eller er der strukturelle træk ved EU's opbygning som begrænser offentlighedens betydning? Dette beskæftiger Eriksen sig ikke meget med, men jeg mener der er problemer her. De kan sammenfattes under overskrifterne *størrelse, kompleksitet og lukkethed*.

For det første er der det grundlæggende forhold at EU er en stor politisk enhed og på vej til at blive endnu større. Selv om der kan være mange fordele ved store politiske enheder, herunder demokratiske fordele, er stor størrelse et problem for den offentlige meningsdannelses intensitet. Hvis vi antager at der er en sammenhæng mellem aktiv deltagelse i debat om offentlige anliggender og sandsynligheden for at den enkeltes deltagelse vil have betydning for politiske beslutningers udformning, vil deltagelsen i et systems offentligheder falde jo større den politiske enhed bliver. Det er tilfældet i det omfang den større politiske enhed i højere grad end den mindre enhed behandler spørgsmål som har betydning for større grupper af mennesker - jo større den politiske enhed, jo mindre vejer den enkelte stemme i debatten.

Det betyder ikke at offentlighederne nødvendigvis vil miste deres debat-disciplinerende og legitimerende funktioner i store politiske enheder. Som Habermas gør opmærksom på, står og falder den offentlige sfæres betydning ikke med om den er domineret af forståelsesorienteret kommunikation. Den offentlige sfære er vigtig fordi borgerne i sidste instans skal kunne *overbevises* før der kan skabes legitim lov og politisk legitimitet. Overbevisning kan ikke opnås uden overbevisende grunde og delte værdier (Habermas, 1996: 364). En særligt intensiv offentlig meningsdannelse er derfor ikke en nødvendig forudsætning for at strategisk handlende aktører bliver nødt til at argumentere med almene værdier og generelle hensyn. Men politiske offentligheder som kun involverer meget få borgere er alligevel problematiske. De kan kun udfylde rollen som et system hvor samfundsproblemer kan opfattes og tematiseres hvis de gror ud af dialog mellem de potentielt berørte (Habermas, 1996: 365). Hvis ikke de potentielt berørte deltager i debatten, bryder offentlighedens advarselssystem sammen.

For det andet er der beslutningsprocessernes kompleksitet. EU's politiske system er blevet beskrevet som det mest komplicerede politiske system menneskeheden hidtil har udtænkt (Schmitter, 2000: 75). Kompleksiteten har flere aspekter: dels er den lovgivende magt spredt ud over flere institutioner og endnu flere er involverede i lovgivningsprocessen, dels lovgiver institutionerne under anvendelse af mange forskellige procedurer. Dertil kommer at en stor del af EU-lovgivningen, direktiverne, skal omsættes i national lovgivning af medlemsstaternes parlamenter. De har derfor hverken en umiddelbart anvendelig eller umiddelbart forståelig udformning. EU-lovteksternes manglende forståelighed – det være sig beslutninger, direktiver eller forordninger – mener jeg afspejler et andet generelt træk, nemlig EU's oprindelse i internationalt, diplomatisk samarbejde.

Der er både positive og negative ting at sige om denne kompleksitet. Positivt betyder kompleksiteten at der er mange led i beslutningsprocessen hvor der kan være åbninger for synspunkter og argumenter fra den bredere offentlige meningsdannelse. Det at beslutningsprocessen er langsommelig og involverer adskillige institutioner giver principielt mange muligheder for at rejse debat. Typisk er der god adgang til foreløbige forslag til den meste EU-lovgivning på et tidligt tidspunkt. Alligevel må systemets kompleksitet samlet set hæmme offentlighedens påvirkningsmuligheder. Kompleksiteten indebærer at det reelt er forbeholdt specialiserede og ressourcestærke organisationer eller institutioner at følge beslutningsprocessen og at øve indflydelse. Hermed svækkes offentlighedernes forankring i civilsamfundet og dermed også deres muligheder for at påvirke den politiske viljesdannelse.

Endelig vil jeg fremhæve lukketheden i bestemte dele af EU's politiske system. Som allerede anført træffes mange af Ministerrådets beslutninger reelt i lukkede ekspert- og embedsmandskomitéer. Det gælder sager hvor der kan opnås enighed uden at de skal behandles på højere niveau (dvs. i Coreper eller på minister-niveau). Både det forberedende EU-lovgivningsarbejde og omsætningen af EU-retsakter i gennemførelsesbestemmelser, begge dele koordineret af Kommissionen, foregår på samme måde med en omfattende involvering af eksperter og/eller embedsmænd fra de nationale forvaltninger. Ofte er det de samme personer der går igen i Ministerrådets arbejdsgrupper og Kommissionens komitéer (Kalin, 1993).

Der kan være mange argumenter for et så tæt samarbejde mellem nationale embedsværk som disse beslutningsmekanismer er udtryk for. Men de vanskeliggør offentlighedens muligheder for at kanalisere problemstillinger ind i EU's formelle politiske system. Hvor er den offentlige klangbund for de forslag som løbende behandles i komitéernes forhandlingssystem? Gennem hvilke kanaler kan den offentlige meningsdannelse bidrage til at sætte dagsordener samt definere synsvinkler? Kanalerne er smalle og snoede for de er afhængige af om Kommissionens repræsentanter og de nationale eksperter og embedsmænd i en given komité har en fornemmelse af den brede offentlige meningsdannelses forståelse eller prioriteringer. Selv hvis deltagerne i de forskellige arbejdsgrupper og komitéer har kendskab til opfattelser i offentligheden, bliver det springende punkt om de vælger at tillægge dem betydning (jf. Weiler, 1999).

Viljesdannelsens karakter inden for EU

Hvordan efterprøver EU's politiske system den offentlige meningsdannelses problemstillinger? Her må man spørge til kvaliteten af den institutionaliserede delibererings-, forhandlings- og afstemningsproces. For i den deliberative demokratiforståelse er det ikke nok at bindende politiske beslutninger træffes i organer hvor borgernes præferencer er repræsenterede, hvad enten den konkrete beslutningsteknik er afstemning, forhandling eller en kombination heraf. Disse to beslutningsteknikker er ikke udelukkede, men tværtimod nødvendige hvis uforsonlige interessekonflikter står over for hinanden. Der ligger ikke i den deliberative demokratiforståelse en påstand om at alle konflikter kan overvindes gennem argumentation, blot at *nogle* konflikter kan løses ad denne vej og at den eneste måde at finde ud af hvilke er ved at gøre et alvorligt ment forsøg (Chambers, 1996: 160). Men med det deliberative udgangspunkt må man stille nogle krav til anvendelsen af afstemninger og forhandlinger som beslutningsteknik. Afstemninger kan ses som et foreløbigt, men nødvendigt resultat af en diskursiv meningsdannelse, motiveret af behovet for at træffe en beslutning. Det væsentlige er den kommunikationsproces som går forud for afstemningen: Sigter den mod at opnå en fælles forståelse? Er der lighed i kommunikationen således at det kun er argumentet og ikke den talendes position der tæller? Er den åben for al relevant information og alle relevante stemmer? Og er kommunikationen offentlig (Habermas, 1996: 179, 183-184)? Hvis det er tilfældet vil det kunne resultere i "fornuftig uenighed" i den forstand at mindretallet forstår og accepterer flertallets beslutning som fair og vil fortsætte deliberationen inden for de givne rammer. Eriksen (2000: 59) taler her om kommunikativt opnåede "arbejdsaftaler".

Med hensyn til forhandlinger, så hviler et forhandlet kompromis i modsætning til en rationelt motiveret enighed ikke på grunde som overbeviser alle parter på samme måde. Tværtimod er en forhandlet enighed opnået gennem anvendelse af trusler og løfter i en situation hvor parterne står fast på deres egne grunde. Grundlæggende er kompromisser derfor et onde, men et nødvendigt onde på grund af de mange uforenelige partikulære interesser samt uenigheder om basale værdier (Bohman, 1996: 71-107). For at et forhandlet kompromis kan opnå legitimitet skal det derfor "disciplineres" på en måde så alle berørte parter gives lige muligheder for at udøve indflydelse på hinanden i løbet af forhandlingen. Det er betingelserne for et "fair" kompromis (Habermas, 1996: 166-167).⁶ Jeg vil tilføje at kompromisser som beslutningsteknik bør være det sidste alternativ som tages i anvendelse. Metoden bør indskrænkes til spørgsmål hvor det ikke har været muligt at nå en forståelsesorienteret enighed eller at træffe beslutning ved afstemning på grundlag af en debat som har gjort flertallets vilje forståelig og acceptabel for mindretallet. For, som jeg skal vende tilbage til, er der nogle klare grænser for hvor megen legitimitet der kan hives ud af et kompromis hvis indhold ikke er bestemt af andet end styrkeforholdet mellem parterne – selv i tilfælde af et "lige" styrkeforhold.

Hvordan ser EU's formelle politiske system ud på denne baggrund? Selv om det kun er muligt at skitsere nogle svar på det store spørgsmål her, er en første observation at EU er et system der grundlæggende er juridisk konstitueret i kraft

af traktatværkets principper og EF-Domstolens rolle. Princippet om legalitet forpligter beslutningstagningen i EU-institutionerne til at holde sig inden for traktatværkets mål og rammer. Det indebærer at deltagerne i beslutningsprocessen må fremføre deres argumenter så de stemmer overens med traktaternes normer og procedurer, selv om de måtte være motiveret af interesser som er i konflikt med dem (Eriksen, 2000: 57).

En anden observation er at EU bestemt ikke mangler repræsentative organer med mulighed for deliberation. Borgerne repræsenteres i Europaparlamentet, medlemsstaterne i Ministerrådet, regionerne i Regionsudvalget og arbejdstager-, arbejdsgiver- samt forbrugerinteresser i det Økonomiske og Sociale Udvalg. Desuden kan arbejdsgrupperne under Rådet og ekspertkomitéerne under Kommissionen opfattes som funktionelle repræsentative organer. I nogle grupper vil den repræsenterede instans være medlemsstaten som sådan, i andre vil det være en særlig ekspertviden eller sektorinteresse. Men at der findes fora med mulighed for deliberation er imidlertid ikke det samme som at der foregår deliberation. Særligt vil jeg hævde at deliberationen i flere af de nævnte fora hæmmes af at deres formelle kompetence er begrænset. Regionsudvalget og det Økonomiske og Sociale Udvalg er rådgivende organer og derfor kan der være en tendens til *cheap talk* – at man ikke afslører sine sande præferencer i debatten. Mere banalt kan sagen også være den at de udpegede repræsentanter ikke engagerer sig i deliberationen da der er ringe sandsynlighed for at den betyder noget for det endelige politiske udfald (jf. Smismans, 2000: 13-14). Således kan man ikke forvente at alle relevante informationer og argumenter fremføres i debatten. Det samme gør sig gældende med hensyn til Europaparlamentet. Men da Parlamentet efterhånden har fået en større rolle er det dog navnlig så længe bordet endnu ikke fanger at der kan være et incitament til *cheap talk* og intellektuel dovenskab.

Ministerrådet mangler jo bestemt ikke formelle kompetencer. Men om det så betyder at der foregår egentlig deliberation i Rådet og dets arbejdsgrupper eller, hvis vi tager dem med her, i komitéerne under Kommissionen, er et åbent spørgsmål. Flere studier peger på at der foregår en deliberation af høj kvalitet i mange arbejdsgrupper og komitéer. Det er tilfældet i den forstand at den dominerende logik i disse ekspertudvalg ofte er *the logic of arguing* og ikke *the logic of bargaining* (Kerremans, 1996; Joerges og Neyer, 1997; Beyers og Dierickx, 1998). I disse afgrænsede ekspert- og embedsmandskredse ser deltagerne ud til ofte at ændre præferencer blot i kraft af diskussionen og dens argumenter, nok ikke mindst fordi deltagerne som eksperter føler sig forpligtede til at følge de argumentationsregler og gyldighedskriterier som ligger i den enkelte ekspertkultur. I hvert fald ser møderne i arbejdsgrupperne ud til at være domineret af tekniske, økonomiske eller juridiske argumenter (Gonzales-Sanchez, 1992) hvor der altså er et underforstået gyldighedskrav om faktisk sandhed, hvorimod argumenter der forstås som politiske undgå. Samtidig synes der at herske en særlig *esprit de corps* blandt de permanente deltagere i arbejdsgrupperne som får dem til at anerkende et ansvar for at varetage en fælles og ikke blot en national interesse (Egeberg, 1999; Nedergaard, 2000: 252-253).

Bevæger vi os højere op i beslutningshierarkiet ændres billedet. I selve Coreper, dvs. blandt medlemsstaternes EU-ambassadører eller deres stedfortrædere, går forhandlingerne hurtigt med få forsøg på at overbevise gennem argumentation: "Vi forhandler, vi siger ja eller nej og det er næsten dårlig tone at begynde at argumentere" (dansk embedsmand citeret i Fredslund og Thorning-Schmidt, 1994). Men der er data som peger på at der finder *nogle* diskussioner sted hvor det er væsentligt at have argumentationen i orden og hvor sigtet dermed er at overbevise de øvrige deltagere. Lewis (1998: 19-21) giver en række eksempler. En Coreper-repræsentant siger om en situation hvor han blev udstyret med en forhandlingsinstruks han var uenig i: "They were not sensible. I couldn't just throw them in the wastebasket, but I could not make an argument with them either". Også på Coreper-niveau tyder meget på en særlig korpsånd hvor hensynet til den nationale interesse eksisterer side om side med en bevidsthed om en fælles interesse, nemlig en almen interesse i at få den samlede Ministerrådsinstitution og EU som helhed til at fungere.⁷

I selve Ministerrådet, altså de forskellige Råd af medlemsstatslige regeringsmedlemmer, er der mange indikationer på at den dominerende interaktionsform er *the logic of bargaining*. Den fremherskende beskrivelse af færdigbehandlingen af beslutningsforslag i Rådet er som en tovtrækning mellem både nationalt og sektormæssigt definerede interesser om spørgsmål som der ikke kunne nås enighed om på lavere niveauer (Wallace, 1983; Wessels, 1991; Peters, 1992). Pakkeløsninger, hvor en stat giver sig på ét område mod at få indrømmelser på andre områder, er en yndet beslutningsteknik som har gjort det muligt for Rådet at træffe beslutninger på felter eller i perioder hvor enstemmighed har været en forudsætning (Nugent, 1991: 303; Wessels, 1991: 149). Betydningen af forhandlinger i Rådet fremgår også af den iver hvormed flere medlemsstater har forsøgt at hindre Rådets møder i at blive åbnet for offentligheden (Nedergaard, 2000: 248). Én norm for Rådets arbejde tyder dog på et deliberativt hensyn til en almen interesse: Både på Coreper- og arbejdsgruppeniveau og i selve Rådet anses det for uacceptabelt at det land som har EU-formandskabet udnytter det til at promovere hvad der ses som snævre nationale interesser (Nedergaard, 2000: 220-221).

Det samlede billede er derfor blandet. Der foregår tilsyneladende en forståelsesorienteret kommunikation på Rådets og Kommissionens områder navnlig på lavere niveauer og i forbindelse med faktuelle spørgsmål og pragmatiske diskurser hvor den rationelle målestok er en snæver formålsrationalitet. Højere oppe i det administrativt-politiske hierarki ser *the logic of bargaining* ud til at dominere. Dertil kommer at der ikke er offentlighed om kommunikationen, hverken på højere eller lavere niveau (Nedergaard, 2000: 245-248). Arbejdsgrupper og komitéer er lukkede fora hvor repræsentativiteten er snævert funktionelt defineret. Om der skabes en politisk legitimitet i deliberativt-demokratisk forstand i arbejdsgrupperne og komitéerne kan derfor diskuteres. Udvalgene er per definition karakteriseret ved ulige adgang, og om udvalgenes beslutningsresultater kan bestå en kritisk afprøvning i offentlig debat forbliver som regel et ubesvaret spørgsmål.

Regeringskonferencerne og den deliberative legitimitet

Jeg vil i det følgende fokusere på den proces hvorigennem EU har udviklet sig siden Messina-konferencen i 1955, nemlig de tilbagevendende regeringskonferencer (IGC). Med det deliberativt-demokratiske udgangspunkt kunne jeg påvise problemer i EU's politiske system. Det gør det samtidig vigtigt at analysere hvordan EU som system fornyer sig selv – altså EU's reformmekanik. I hvilken forstand er da EU's udviklingsdynamik en proces der lever op til deliberativt-demokratiske forestillinger?

Nice-traktatens erklæring om en "post-Nice proces" åbner for en bred deliberativ proces som i både ånd og bogstav lægger sig fint op ad det deliberative demokrati. Men spørgsmålet er hvorvidt "post-Nice processen" vil højne EU's legitimitet, når man tager den sandsynlige slutfase af processen i betragtning, nemlig afholdelsen af endnu en regeringskonference og dens sandsynlige udmøntning i reformer af EU's traktatværk. Overordnet er spørgsmålet hvor legitim IGC-processen er. Igen er to bedømmelseskriterier relevante. Dels civilsamfundets meningsdannelse og dens sammenhæng med det formelle politiske systems viljesdannelse. Dels kvaliteten af det formelle politiske systems viljesdannelse med hensyn til repræsentation, deliberation og offentlighed. Som jeg ser det, rummer IGC-processen svagheder for begge kriteriers vedkommende. Problemetets kerne er begrebet om den nationale interesse og de begrænsninger dette begreb giver for både menings- og viljesdannelse.

Civilsamfundets meningsdannelse, som der lægges op til i erklæringen om en "post-Nice proces", ser umiddelbart uproblematisk ud. I kraft af eksisterende offentligheder i medlemsstaterne vil denne diskussion principielt kunne involvere alle borgere i en åben meningsdannelse. Det særlige problem i forbindelse med EU opstår i forbindelsen mellem den offentlige meningsdannelse og det formelle politiske systems viljesdannelse. For hvor den offentlige meningsdannelse i kraft af Nice-erklæringens dagsorden har et europæisk perspektiv, indebærer omformningen af meningsdannelse til viljesdannelse i forbindelse med den forestående IGC at der skal formuleres en national forhandlingsposition. Her skjuler der sig flere spændinger og modsigelser.

For det første ligger der i begrebet om den nationale forhandlingsposition en konflikt med den deliberativt-demokratiske idé. Den nationale forhandlingsposition er udgangspunktet for en strategisk holdning hvor involverede aktører søger at maksimere deres succes i forhandlinger gennem anvendelsen af trusler og løfter. Ideen om deliberativ demokratisk legitimitet hviler på nogle helt andre præmisser: at deltagerne i diskursen gensidigt anerkender hinandens lige ret til at deltage og bidrage med samme vægt i diskussionen samt at de indtager en forståelsesorienteret holdning, dvs. forsøger at overbevise hinanden gennem gode grunde og er villige til at ændre synspunkter i kraft af de fremførte argumenter. Begrebet om den nationale forhandlingsposition foregriber en bestemt interaktion som er i modstrid med en forståelsesorienteret tilgang.

For det andet viser det sig i perspektivforskydningen fra det overnationale til det nationale at EU's rammer for efterprøvning af meningsdannelse i IGC-sammenhæng lider af en afgørende svaghed: I modsætning til Nice-erklæringens

målsætninger er der netop ikke tale om én europæisk deliberativ efterprøvning, men om 15 forskellige nationale "efterprøvninger". Det er i den nationale kontekst den nationale forhandlingsposition skal udmøntes og retfærdiggøres, ikke i den overnationale eller europæiske kontekst. Hvor selve Nice-erklæringens underforståede demos er et europæisk demos, er IGC-processens underforståede demos de 15 nationale befolkninger hver for sig. Kernen i dette problem er at generaliserbare europæiske interesser, som indgår i den offentlige meningsdannelse, har svært ved at finde plads i en viljesdannelsesproces der per definition bygger på national interesse. Jeg påstår ikke at det europæiske perspektiv er helt fraværende i forbindelse med regeringskonferencerne. Til tider har regeringer forsvaret holdninger og argumenter som ikke direkte kan afledes af en idé om en national interesse.⁸ Min påstand er alene at processens institutionelle udformning indsnævrer de repræsenterede synspunkter til skade for almene europæiske hensyn.

For det tredje indebærer kravet om formuleringen af nationale forhandlingspositioner at der vil være klare grænser for offentlighedens involvering i processen. Strategisk interaktion i forhandling sigter imod at opnå udfald der stemmer mest muligt overens med parternes forud givne præferencer. Logikken tilskynder dem til at skjule eller misrepræsentere deres sande præferencer: Den part som åbent fremlægger præferencer risikerer at møde parter der bluffer, hvorfor forhandlingsresultatet typisk bliver til fordel for sidstnævnte. Hvis holdningen er strategisk og målet at maksimere egen vinding, må offentligheden derfor udelukkes fra formuleringen af den præcise forhandlingsstrategi og de reelle målsætninger for ikke at afsløre dem for de øvrige forhandlingsdeltagere. Offentligheden og dens meningsdannelse kan inddrages i fastlæggelsen af overordnede målsætninger og værdier som grundlag for en overordnet udgangsposition i forhandlingen. 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 ifølge den deliberative demokratiforståelse fundamentale legitimitetsproblemer. Den anser jo borgerne og den offentlige diskursive proces som kilde til legitimitet. I EU viser problemet sig konkret i misforholdet mellem de overordnede målsætninger, der var udgangspunktet for forhandlingerne, og selve forhandlingsresultatet. Situationen er velkendt: Udslidte forhandlere vender hjem fra forhandlingsbordet, kun for at blive mødt med en byge af spørgsmål, kritik og krav om genforhandlinger osv. Problemet er iboende i processen. Når rammen er en strategisk forhandling kan det realistiske forhandlingsudfald ikke gøres til genstand for en åben, diskursiv proces forud for forhandlingerne. 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 kun delvis kan stå inde for. Den offentlige diskussion kan derfor kun blive med henblik på en accept af resultatets *fait accompli*, hvorved offentligheden degraderes til at have en rent bifaldende funktion (jf. Habermas, 1975: 163-221). Alternativt kan diskussionen sigte imod en

samlet forkastelse af resultatet hvilket genstarter en forhandlingsproces hvor offentligheden igen delvist må udelukkes. Civilsamfundets meningsdannelse får under alle omstændigheder tildelt en betænkelig indskrænket rolle.

En deliberativ reformproces?

Sammenfattende er min kritik at regeringskonferencerne i deres nuværende form er en del af problemet, ikke af løsningen: Konferencerne skærper EU's legitimitetsproblemer fordi de devaluerer den offentlige meningsdannelse i forhold til den politiske viljesdannelse. Det er korrekt at procedurer kun kan garantere en ret til at deltage, ikke selve kvaliteten af den diskursive proces. Men det er lige så rigtigt at bestemte procedurenormer og rammer kræves for at deltagerne indtager en forståelsesorienteret holdning (Eriksen, 2000: 62). Regeringskonferencernes institutionelle indretning fremmer netop ikke forståelse, men strategisk tænkning. Den indsnævring og skævvridning af holdninger, argumenter og præferencer som er resultatet har vidtrækkende konsekvenser. For jeg vil påstå at resultaterne af regeringsforhandlingerne på mange punkter afviger systematisk fra hvad der under andre omstændigheder ville kunne opnås et anerkendt flertal for (jf. Bohman, 1996: 187) i den europæiske befolkning eller i en forsamling som var repræsentativ herfor.

Modsætningen til den eksisterende strategisk dominerede proces ville være en forståelsesorienteret deliberativ proces. En sådan proces ville gøre det tydeligt at der er forhold i det eksisterende EU som er vanskelige at retfærdiggøre samtidig med at den ville kunne pege på reformer, der nemmere kan retfærdiggøres. Det vil blive afsløret at nogle aspekter af EU skyldes varetagelse af nationale interesser som vanskeligt kan forsvares ud fra almene principper eller hensyn.⁹ Det er for eksempel svært at finde overbevisende argumenter for at Europaparlamentet ikke holder møder hvor de øvrige EU organer har deres sæde. Eller at der ikke er en gennemskuelig proportionalitet mellem befolkningstallet i en medlemsstat og denne stats stemmeandel i Ministerrådet. Eller at der ikke er nogle få, for eksempel to, gennemskuelige beslutningsprocedurer i EU. Eller mere kontroversielt imod at Europaparlamentet bør have en veto, mens Rådet kan vedtage lovregler med flertal. Eller imod at EU's traktatværk bør være enkelt og forståeligt. Alt sammen områder hvor regeringskonferencerne, uanset de gentagne højtidelige erklæringer om legitimitet, forenkling, overskuelighed, har fejlet eklatant. For hver konference er disse problemer i stedet blevet større, i takt med at opnåelsen af et resultat kræver stadigt mere indviklede studehandler.

Hvordan kunne man forestille sig en forståelsesorienteret, deliberativ reformproces i forlængelse af Nice-erklæringen? Jeg er henvist til spekulation, for det er usandsynligt at det eksisterende system vil være i stand til så at sige at hive sig selv op ved hårene. Grundlæggende ændringer i EU's reformproces ville jo kræve enighed mellem de involverede medlemsstaters regeringer i forhandlinger og ville dermed øjeblikkeligt genoplive de nationale forhandlingspositioner og deres strategiske dynamik. Hver stat vil søge at maksimere sin egen succes i forhandlings-systemet og blokere for ændringer i EU's reformproces hvor de kan tænkes at

kollidere med en opfattelse af en national interesse (jf. Haahr, 1994: 342-344). Det mest sandsynlige udfald af Nice-erklæringen og regeringskonferencen i 2004 er derfor en gradvis fortsættelse af de hidtidige reformspor.

Alligevel vil jeg pege på områder hvor man kunne forsøge at udnytte de muligheder som ligger i Nice-erklæringen. Den åbner for en bred, deliberativ proces, så spørgsmålet er på hvilke måder man kunne styrke forbindelsen mellem denne deliberative meningsdannelse og den konkrete politiske viljesdannelse. Forståelsesorienteret deliberation kan foregå i de brede samfundsmæssige offentligheder i EU's 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 særlige institutionelle rammer. Her vil jeg fremhæve to muligheder. Begge deler det kendetegn at det er vanskeligt ud fra almene hensyn at argumentere overbevisende 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 EU's traktatværk. Det skal ske med henvisning til almene principper og generaliserbare interesser og med det mål at styrke EU's demokratiske legitimitet. For det andet at regeringskonferencen i 2004 gennemføres i offentlighed.

Med hensyn til en direkte valgt europæisk deliberativ forsamling kan man selvfølgelig ikke forvente at en sådan forsamling vil kunne enes om omfattende reformer. Men det at forsamlingen underlægges bestemte argumentationsforpligtigelser vil have brod mod snævert selv-bundne præferencer og bane vejen for reformideer med et anderledes bredt, europæisk perspektiv (jf. Gargarella, 1998: 261; Elster, 1998: 111). Hertil kommer at målet med deliberative processer ikke altid er enighed. Det kan også være at begrænse spektret af holdninger og præferencer som skal aggregeres i en endelig beslutningsproces (Miller, 1993). Det er svært at se tungtvejende argumenter imod at skabe et sådant deliberativt forum, når Nice-erklæringen selv opfordrer til "en bred debat med inddragelse af alle involverede parter". Den deliberative forsamling ville blot institutionalisere en sådan bred debat så den fremmes og vitterlig anlægger et bredt perspektiv. Dens eksistens rokker ikke ved den formelle IGC-proces. Et modargument kunne være at der allerede findes en europæisk deliberativ forsamling, nemlig Europaparlamentet. Men ud over 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. Parlamentets inddragelse i en deliberativ proces om EU's fremtidige traktatgrundlag vil derfor – ikke kun men også – blive endnu en runde i den institutionelle tovtrækning mellem EU's institutioner. På samme måde vil det være problematisk at lade de 15 nationale parlamenters deliberative forsamlinger gøre det ud for den institutionaliserede deliberative proces forud for den kommende regeringskonference: Netop fordi de er nationale parlamenter, kan de 15 for-

samlinger ikke forventes at ville anlægge et europæisk perspektiv (Elster, 1998: 116-117).

Forslaget om at åbne dørene til den kommende regeringskonference sigter på samme vis mod at styrke forbindelseslinjerne mellem den brede, europæiske meningsdannelse og regeringskonferencens konkrete politiske viljesdannelse og mod at styrke betydningen af almene hensyn i viljesdannelsens kommunikation. Igen er betragtningen at en åbning af forhandlingsprocessen for offentligheden vil vanskeliggøre en åbenlys varetagelse af nationale særinteresser. Det betyder selvfølgelig ikke at de forsvinder, men i argumentation skal de for at kunne overbevise undergå en omformning så de kommer til at bygge på almene hensyn og generelle principper. Herunder vil trusler også skulle omformuleres til troværdige advarsler om uhensigtsmæssige konsekvenser hvis en bestemt politisk kurs følges (Elster, 1998: 104). Dette er i sig selv væsentligt fordi argumenterne herigenom åbnes for deliberativ efterprøvning. Derimod er det ikke af betydning hvor stor interesse den brede offentlighed vil have for en regeringskonferences tungtarbejdende maskineri. Den offentlige interesse kan måske ikke forventes at være overvældende.¹⁰ Men pointen er offentlighedens blotte tilstedeværelse der gør det vanskeligt at fremstå som motiveret af en egeninteresse eller i europæisk IGC-sammenhæng: en national interesse. Pointen er også at tilskynde regeringerne til over for offentligheden at forholde sig til den deliberative forsamlings forslag – hvilket regeringerne så igen vil have vanskeligt ved at gøre med den blotte henvisning til national interesser.

Spørgsmålet er om regeringskonferencen på denne baggrund skal gennemføres i fuld offentlighed eller det bør være muligt at gennemføre nogle diskussioner og forhandlinger bag lukkede døre. Vælger man det første viser erfaringen den ulempe at offentligheden kommer til at fungere som klangbund for forførende retorik (Elster, 1998: 111). Den anden løsning er under alle omstændigheder anderledes realistisk, da det altid vil være muligt for deltagerne at gennemføre separate diskussioner og forhandlinger.

Afslutning

EU's legitimitetsunderskud er et reelt og påtrængende problem, og jeg har i denne artikel peget på nogle mulige årsager til det. Jeg har lagt særlig vægt på at forstå EU's demokratiske legitimitetsproblemer ud fra en deliberativ opfattelse af demokrati. Jeg fører således en væsentlig del af EU's aktuelle legitimitetsproblemer tilbage til mangler i EU's politiske system med hensyn til repræsentation, deliberation og offentlighed. Disse mangler gør sig ikke mindst gældende i forbindelse med den måde hvorpå EU reformerer sig selv: Igennem de tilbagevendende regeringskonferencer.

I dagens Europa kan udvejen af EU's legitimitetskrise ikke være at "udtynde" EU's politiske betydning. En lang række samfundsproblemer er grænseoverskridende af natur og kan kun løses hvis der findes politiske institutioner og politisk kompetence på overnationalt plan. Jeg har hertil føjet et argument om at løsningen heller ikke ligger i at arbejde videre inden for EU's nuværende ramme for reformer af sig selv. Fremgangsmåden svarer i mange henseender til hvordan

General Motors i 1970'erne forgæves søgte at løse GM's kvalitetsproblemer: Ved at "forbedre" de eksisterende modeller med endnu en lille dingentot som kunne et eller andet fikst.

Derfor er der behov for en grundlæggende revision af EU's reformproces – en revision som tager i betragtning at demokratisk legitimitet i moderne samfund ikke kan udledes af forestillinger om homogene kulturfællesskaber, etniske "folk" eller lignende. Legitimitet kan heller ikke på overbevisende måde skabes ved blot at tilegne borgerne rettigheder gennem traktattekster eller at sikre en vis økonomisk vækst. Legitimitet i det moderne Europa må være en procedurmæssig legitimitet – procedurer som styrker mulighederne for forståelsesorienteret deliberation på europæisk plan. Udsigterne for en sådan udvikling kan være lange, men Nice-traktatens erklæring om en "post-Nice proces" har i det mindste åbnet en dør på klem.

Noter

1. Deliberation kan defineres på forskellige måder. Min beskrivelse af den deliberative demokratiforståelse følger Joshua Cohens definition som "the free and public reasoning among equals" (Cohen, 1998: 186).
2. Rom-traktatens bestemmelse om ligeløn blev oprindeligt indført efter fransk pres med en snæver (egen)økonomisk begrundelse: Franske arbejdsgiver- og arbejdstagerinteresser (mandligt dominerede) frygtede en underminering af franske løn- og arbejdsvilkår gennem konkurrence fra lavere lønnede kvindelige lønmodtagere i andre EF-lande (Hagen, 1990: 80).
3. Selv i den græske polis var der tale om en stærkt selektiv offentlighed der udelukkede kvinder og slaver.
4. Eriksen forbinder ikke desto mindre eksistensen af en europæisk offentlig sfære med nye europæiske audiovisuelle rum (europæiske aviser og tv-kanaler, internettet) og grænseoverskridende sociale bevægelser og NGO'er (Eriksen, 1999: 55). Men gemmer den nostalgiske længsel efter én samlet offentlighed sig ikke i denne tætte tilknytning af offentligheden til bestemte grænseoverskridende medier og organisationer? Er det ikke nok at sige at der opstår europæiske offentligheder når europæiske spørgsmål debatteres i åbne og lige fora – grænseoverskridende eller ej?
5. Dette problem er ikke enestående for den europæiske offentlige sfære. Også i nationale del-offentligheder er visse hovedperspektiver dominerende i forskellige medier og nogle af disse perspektiver er vanskelige at forsvare med henvisning til generaliserbare interesser.
6. Når det kommer til kompromisser om dybe værdikonflikter fremfører Bohman (1996: 91) at de både er mulige og acceptable, nemlig hvor deltagerne gennem åben diskussion og debat kan komme til at anerkende hinandens værdier som del af den ramme inden for hvilken deliberationen kan fortsætte.
7. En tidligere Coreper-ambassadør formulerer præcist hvad mange Coreper-repræsentanter udtrykker i Lewis (1998): "Ministers take their interests as *the* national interest. [...] But we must wear two hats. We defend the national interest *and* we have a responsibility vis-à-vis the Community". Det var vel baggrunden for at den tyske EU-ambassadør i 1995, Dietrich von Kyaw, kun halvt i spøg hævdede at være kendt i den tyske hovedstad ikke som *Ständiger Vertreter*, men som *Ständiger Verräter* (Barber, 1995, fra Lewis, 1998: 9).
8. Den stadige tyske insistens på et styrket Europaparlament er et eksempel på en præference som vanskeligt lader sig forbinde med en snæver tysk nationalinteresse.

- Det spanske ønske om at få indført bestemmelserne om Unionsborgerskabet i Maastricht-traktaten kunne være et andet eksempel.
9. Det følgende er et tankeeksperiment hvor jeg forestiller mig hvad der kunne være indholdet og til dels også udfaldet af en reel diskurs om EU's fejl og mangler. En sådan "falsk dialog" er i virkeligheden en monolog, hvor mine egne præferencer, præmisser og forhåndsviden skinner igennem (Chambers, 1996: 166-167). Mit tankeeksperiment er derfor kun ment som en forløber for egentlig diskurs mellem flere parter.
 10. Og dog: er der ikke noget "Big Brother" over en afsluttende 48-timers maratonforhandling?!

Litteratur

- Anderson, Benedict (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso Editions and New Left Books.
- Barber, Lionel (1995). "The Men Who Run Europe", *Financial Times*, March 11-12, Section 2, pp. 1-2.
- Beyers, Jan and Guido 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, James (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.
- Chambers, Simone (1996). *Reasonable Democracy. Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, London: Cornell University Press.
- Cohen, Joshua (1998). "Democracy and Liberty", pp. 185-231 in Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Egeberg, Morten (1999). "Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3, pp. 456-474.
- Eley, Geoff (1992). "Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century", pp. 289-339 in Craigh Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Elster, Jon (1998). "Deliberation and Constitution Making", pp. 97-122 in Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar (1999). *Is Democracy Possible Today?*, Den danske magtudredning.
- Eriksen, Erik Oddvar (2000). "Deliberative Supranationalism in the EU", pp. 42-64 in Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, *Democracy in the European Union*, London: Routledge.
- Fraser, Nancy (1992). "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", pp. 107-142 in Craigh Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Fredslund, Hanne og Helle Thorning-Schmidt (1994). *Overnattonale træk ved EU's Ministerråd. En interviewbaseret undersøgelse af beslutningsprocessen i Ministerrådet*, Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Friis, Lykke (1999). "EU and Legitimacy - the Challenge of Compatibility. A Danish Case Study", *DUPI Working Paper No. 7*.
- Gargarella, Roberto (1998). "Full Representation, Deliberation, and Impartiality", pp. 260-280 in Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Det spanske ønske om at få indført bestemmelserne om Unionsborgerskabet i Maastricht-traktaten kunne være et andet eksempel.
9. Det følgende er et tankeeksperiment hvor jeg forestiller mig hvad der kunne være indholdet og til dels også udfaldet af en reel diskurs om EU's fejl og mangler. En sådan "falsk dialog" er i virkeligheden en monolog, hvor mine egne præferencer, præmisser og forhåndsviden skinner igennem (Chambers, 1996: 166-167). Mit tankeeksperiment er derfor kun ment som en forløber for egentlig diskurs mellem flere parter.
 10. Og dog: er der ikke noget "Big Brother" over en afsluttende 48-timers maratonforhandling?!

Litteratur

- Anderson, Benedict (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso Editions and New Left Books.
- Barber, Lionel (1995). "The Men Who Run Europe", *Financial Times*, March 11-12, Section 2, pp. 1-2.
- Beyers, Jan and Guido 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, James (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.
- Chambers, Simone (1996). *Reasonable Democracy. Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, London: Cornell University Press.
- Cohen, Joshua (1998). "Democracy and Liberty", pp. 185-231 in Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Egeberg, Morten (1999). "Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3, pp. 456-474.
- Eley, Geoff (1992). "Nations, Publics, and Political Cultures: Placing Habermas in the Nineteenth Century", pp. 289-339 in Craigh Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Elster, Jon (1998). "Deliberation and Constitution Making", pp. 97-122 in Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar (1999). *Is Democracy Possible Today?*, Den danske magtudredning.
- Eriksen, Erik Oddvar (2000). "Deliberative Supranationalism in the EU", pp. 42-64 in Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum, *Democracy in the European Union*, London: Routledge.
- Fraser, Nancy (1992). "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", pp. 107-142 in Craigh Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Fredslund, Hanne og Helle Thorning-Schmidt (1994). *Overnattonale træk ved EU's Ministerråd. En interviewbaseret undersøgelse af beslutningsprocessen i Ministerrådet*, Specialeopgave ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Friis, Lykke (1999). "EU and Legitimacy - the Challenge of Compatibility. A Danish Case Study", *DUPI Working Paper No. 7*.
- Gargarella, Roberto (1998). "Full Representation, Deliberation, and Impartiality", pp. 260-280 in Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Gonzales-Sanchez, Enrique (1992). "La négociation des décisions communautaires par les fonctionnaires nationaux: les groupes de travail du Conseil", *Revue Française d'Administration Publique*, No. 63, pp. 391-400.
- Grimm, Dieter (1995). "Does Europe need a constitution?", *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3, pp. 282-302.
- 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 magtarena? Om Jürgen Habermas' offentlighedsforståelse og den foucault'ske kritik", *DJH Rapport*.
- Habermas, Jürgen (1975). *Borgerlig offentlighet. Henimod en teori om det borgerlige samfund*, Oslo: Fremad. 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.
- Hagen, Kåre (1990). *Nasjonalstat, Velferdspolitik og Europeisk Integration*, Oslo: FAFO.
- Harnisch, Sebastian and Bernhard Stahl (2000). "The German Perspective", *German Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 1, No. 3, December 2000. <http://www.uni-trier.de/uni/fb3/politik/dtap/newsletter/archive/issue03.html>
- Jachtenfuchs, Markus, Thomas Diez and Sabine Jung (1998). "Which Europe? Conflicting Models of Legitimate European Political Order", *European Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 4, pp. 419-445.
- Joerges, Christian and Jürgen Neyer (1997). "From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology", *European Law Journal*, Vol. 3, No. 3, pp. 274-300.
- Kalin, Anders (1993). *Legitimitet och effektivitet - en studie av EG:s kommittéväsen*. En rapport til Nordiska Rådets kommitté för forskning i europeisk integrationsrätt, Uppsala.
- Kerremans, Bart (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.
- Lewis, Jeffrey (1998). "The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community", MPIfG Discussion Paper, 98/1. http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp98-1.pdf
- Lodge, Juliet (1994). "Transparency and Democratic Legitimacy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 3, pp. 343-368.
- Loftager, Jørn (1994). "Den politiske offentlighed i teori og praksis", pp. 250-278 i Erik Oddvar Eriksen (red.), *Den politiske orden*, Oslo: Tano.
- Loftager, Jørn (1999). "Fungerer den politiske offentlighed?", pp. 13-29 i Jørgen Goul Andersen et al., *Den demokratiske udfordring*, København: Magtudredningen og Hans Reitzels Forlag.
- McNair, Brian (2000). *Journalism and Democracy. An evaluation of the political public sphere*, London: Routledge.
- Miller, David (1993). "Deliberative democracy and social choice", pp. 74-92 in David Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Nedergaard, Peter (2000). *Organiseringen af Den Europæiske Union*, 2. rev. udgave. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Nugent, Neil (1991). *The Government and Politics of the European Community. Comparative Government and Politics*, London: Macmillan.
- Obradovic, Daniela (1996). "Policy Legitimacy and the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2, pp. 191-221.

- Peters, B. Guy (1992). "Politics and Institutions of the EC", pp. 75-122 in Alberta M. Sbragia (ed.), *Europolitics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington: Brookings.
- Ruggie, John Gerard (1998). *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalisation*, London: Routledge.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview.
- Schlesinger, Philip and Deidre Kevin (2000). "Can the EU become a sphere of publics?", pp. 206-229 in Erik Oddvar Eriksen (ed.), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?*, London: Routledge.
- Schmitter, Phillippe C. (2000). *How to Democratize the European Union and Why Bother?*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Schudson, Michael (1992). "Was There Ever a Public Sphere? If So, When? Reflections on the American Case", pp. 141-163 in Craigh Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Smismans, Stijn (2000). "The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly", *European Integration online papers* (Elop), Vol. 4, No. 12. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm>
- van Schendelen, M.P.C.M. (1996). "The Council Decides. Does the Council Decide?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 4, pp. 531-548.
- Wallace, Helen (1983). "Negotiation, Conflict, and Compromise", pp. 43-80 in Helen Wallace, William Wallace and Carole Webb, *Policy Making in the European Community*, Chicester: John Wiley & Sons.
- Weiler, Joseph (1998). "Europe: The Case Against Statehood", *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, pp. 43-62.
- Weiler, Joseph (1999). "'Comitology' as revolution: Infranationalism, constitutionalism and democracy", pp. 339-350 in Christian Joerges and Ellen Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford: Hart.
- Wessels, Wolfgang (1991). "The EC Council: The Community's Decision-Making Center", pp. 133-155 in Robert Keohane and Stanley Hoffman, *The New European Community: Decision-Making and Institutional Change*, Boulder: Westview.