

# Hvorfor Habermas' vision for et demokratisk EU ikke kan stå alene

*Ditte Maria Brasso Sørensen*

## Indledning

Flygtningekrisen, konflikten mellem EU og Grækenland og afstemningen om Storbritanniens medlemskab har været med til at politisere EU. Den politiske debat angår ikke længere kun, hvorvidt EU kan levere økonomisk vækst, lav arbejdsløshed og sikre mobilitet. Fælles for de tre eksempler er, at de har affødt en debat, der handler om EU's demokratiske legitimitet. EU kan således ikke længere retfærdiggøre sin egen eksistens kun med reference til positive resultater (Majone 1998).

At EU lider af et demokratisk underskud er en velkendt diagnose, men hvor præcist underskuddet skal lokaliseres, og hvad kuren er, er der ikke enighed om. Jeg vil i denne artikel tage udgangspunkt i Habermas' 'supranationale, demokratiske' vision for en demokratisk omstrukturering af EU. Ifølge Habermas skal årsagen til EU's demokratiske underskud findes i, at EU siden Euro-krisen har udviklet sig til et eksekutivt føderalt system. Med udgangspunkt i idéen om et dobbelt konstituerende subjekt foreslås en model for et demokratisk EU, der kan modgå den eksekutive dominans gennem en ligestilling af Europa-Parlamentet og ét samlet Europæisk Råd.

Artiklen fokuserer på den normative politisk teoretiske litteratur, der opstået som et svar på hvordan demokratisk legitimitet kan og bør forstås i en post-national konstellation. Denne litteratur kommer i kølvandet på en første bølge af studier, hvis formål var at forklare europæisk integration, efterfulgt af en række af studier, som kortlagde de konkrete governance relationer i EU. EU studiers 'normative turn' kan ses som en tredje

bølge, hvor EU studier søges koblet til demokratiteori, for derigennem at afsøge hvordan EU's demokratiske legitimitet kan begrundes.<sup>17</sup>

Artiklen vil - gennem en diskussion af Habermas' model - identificere to svagheder, som er relateret til de to repræsentationskanaler, der skal sikre EU's demokratiske legitimitet. Først vil jeg diskutere Europa-Parlamentet som repræsentant for de europæiske borgere. Kritikken, der rejses her, er på den ene side empirisk og fokuserer på Europa-Parlamentets virke og den lave folkelige opbakning. Dernæst diskuteres den interne spænding mellem anerkendelsen af en svag offentlighed og ønsket om et stærkt parlament. Jeg vil ydermere argumentere for, at Habermas i sin ensidige repræsentation af de europæiske folk gennem et samlet Råd overser muligheden for en parlamentarisk repræsentation af de europæiske folk. Jeg vil her argumentere for, at en flerstrengt repræsentation af de europæiske folk kan være med til at modgå tendensen til eksekutiv føderalisme.

På baggrund af de to kritikker vil jeg med inspiration fra demoikrati litteraturen i artiklens sidste del vise, hvordan alternative repræsentationskanaler kan være med til at styrke Habermas' vision. Jeg vil her argumentere for, at repræsentation af de europæiske borgere bør suppleres med ad hoc-tematisk repræsentation. Ydermere ønsker jeg at vise, hvordan eksekutiv føderalisme ikke kun bør afhjælpes ved at balancere repræsentation af borgere og folk, men også ved at inddrage nationale parlamenter. Denne model supplerer derved Habermas' vision med to kompatible repræsentationskanaler, og skaber derved en model, der i højere grad tager hensyn til de svagheder, der ligger i de eksisterende EU-organer, samt det potentiale, der ligger i de nationale organer.

### EU's demokratiske legitimitet lider under eksekutiv føderalisme

Habermas har de sidste årtier gjort sig til fortaler for en stærkere politisk integration i EU. Uden en politisk union, der kan sikre, at de europæiske folks og borgeres interesser kanaliseres ind i EU's politiske system, vil der ikke kunne sikres den fornødne demokratiske legitimitet. Habermas har i en række nyere skrifter søgt at etablere en model for et demokratisk EU, der kan imødegå, hvad han ser som en udvikling mod en EU-

---

<sup>17</sup> Jeg bygger her på Diez og Weiners opdeling af EU integrationsstudier (Diez og Weiner 2009). Jeg fokuserer her på den del af den politisk teoretiske litteratur, der beskæftiger sig med EU's demokratiske legitimitet. Denne del udgør selvfølgelig kun en delmængde af politiske teoretiske bidrag til EU studier, særligt ses her bort fra kontraktteoretiske tilgange til EU, der søger inspiration i John Rawls' teori om retfærdighed (Morgan 2005; Cheneval 2011).

eksekutiv føderalisme (Habermas 2012; Habermas 2014; Habermas 2015). Eksekutiv føderalisme dækker over et EU, hvor intergovernmentale aftaler mellem medlemsstaternes stats- og regeringschefer i det Europæiske Råd får stadig større magt indenfor EU-systemet. Habermas peger særligt på den økonomiske og finansielle politik efter Euro-krisen, som eksempler på et resultat af forhandlinger mellem organer uden direkte demokratisk legitimitet. En sådan intergovernmental drejning i den europæisk integration vil ifølge Habermas centralisere politisk magt i et uigennemsigtigt system uden for parlamentarisk debat (Habermas 2012,5-6; Habermas 2015, 14).

Som svar på denne udvikling er det Habermas' ønske at skitsere en model for en mulig 'supranational, demokratisk' reorganisering af EU. Ifølge Habermas behøver en demokratisk vision for EU's fremtid ikke at følge et valg mellem en konføderal forsamling af nationalstater eller en føderal stat (Habermas 2012, 21). En supranational demokratisk model for EU skal på én og samme tid flytte den demokratiske beslutningsmyndighed til et overstatsligt niveau, men uden at svække den demokratiske beslutningskapacitet i nationalstaterne. Dette kan gøres ved at foreslå en gentænkning af det eksisterende institutionelle set-up. Habermas ønsker derved at vise, at EU ikke er så langt fra et transnationalt demokrati, som kritikere har hævdet (Habermas 2012, vii-x). Jeg vil i det følgende klarlægge Habermas' model for en supranational demokratisk vision for EU. Modellen beskriver, hvordan man kan forbedre EU's demokratiske legitimitet og er især fokuseret på, hvordan repræsentation af de europæiske folk og borgere sikres.<sup>18</sup>

#### Et supranationalt, demokratisk fællesskab

Ambitionen om at ville konceptualisere en model for et demokratisk EU ligger i forlængelse af Habermas' procedurale demokratibegreb. Demokratisk selvbestemmelse opnås ifølge Habermas, når de borgere, der laver loven, også er lovens subjekter (Habermas 1996,107-121). Demokrati er således et legitimationsprincip, der tilsiger, at de, der lever under loven, skal have mulighed for at deltage i at forfatte loven. Demokrati er derfor ikke knyttet til en bestemt organisationsform (Eriksen og Fossum 2007). Hvis nationalstaternes kapacitet til at omsætte borgerens vilje til effektiv lov udfordres, følger det af det demokratiske princip, at demokratiske procedurer må etableres på et højere niveau

---

<sup>18</sup> Jeg vil derfor ikke her berøre spørgsmål om, hvordan EU kan legitimeres med fokus på hverken throughput eller output legitimitet (Schmidt 2013).

således, at borgerens kapacitet til at forfatte effektiv lov genetableres (Habermas 2012, 15). Habermas formulerer det således: ”democratic self-assertion is not only an empirical motive, but also a justifying reason that, under the given conditions, speak for the attempt to realize a supranational democracy. It is not as if democracies confined within nation-states could preserve their democratic substance, as though they were unaffected by involvement in the systemic dynamics of a global society – at any rate not in Europe” (Habermas 2014, 10).

Demokrati kræver ifølge Habermas, at tre byggesten skal være på plads. Der skal (1) være etableret en forsamling af frie og lige borgere, der tillader hinanden lige privat og offentlig autonomi. Der skal (2) etableres et system, der kan tage autoritative beslutninger. Endeligt er det nødvendigt, (3) at forsamlingen af borgere deler en følelse af fællesskab - en følelse, der kan tage form gennem kommunikation. Disse komponenter er nødvendige for, at viljedannelse kan finde sted og for, at politisk autoritet kan være legitim (Habermas 2012, 21-22). Hvor de tre komponenter har fundet en stabil konfiguration i nationalstaten, er forholdet i mellem dem stadig under udvikling i EU.

Habermas mener, at de tre komponenters gryende konstellation inden for EU kun kan forstås gennem en analyse af to europæiske innovationer. Disse to innovationer kan ifølge Habermas forklare EU's nuværende juridiske og politiske ramme, men bør endvidere tages som vejledende principper for fremtidige revisioner af EU. Jeg vil her kort fremlægge de to europæiske innovationer og diskutere den manglende tredje innovation, før jeg diskuterer de institutionelle revisioner, som Habermas anbefaler på baggrund af disse.

#### To europæiske innovationer

EU har for det første skabt et system, hvor supranational lov har forrang for national lov uden samtidig at etablere et supranationalt voldsmonopol. I EU er lovgivningsmagten delvist flyttet til det europæiske niveau, uden at magten til at håndhæve og implementere loven er flyttet tilsvarende. At implementering, håndvævning samt retten til at ændre traktaterne fortsat ligger i nationalstaterne og ikke på europæisk plan viser ifølge Habermas, at EU adskiller fra et føderalt politisk set-up (Habermas 2012, 20-28). Hvorfor medlemsstaterne, der både har voldsmonopol og retten til at ændre traktaterne, efterlever EU-lovgivning kan kun forstås i lyset af den anden europæiske innovation.

Den anden europæiske innovation er ifølge Habermas den delte konstitutionelle magt. Habermas argumenterer for, at man bør forstå EU som en politisk enhed, der er konstitueret af to ligestillede politiske subjekter; de europæiske folk og de europæiske borgere. De europæiske folk er de eksisterende nationale befolkninger. De europæiske borgere er de individer, der har europæisk statsborgerskab. Da europæisk statsborgerskab er afledt af nationalt statsborgerskab i et EU-medlemsland, er de to konstituerende subjekter overlappende, og det er således de samme individer, der repræsenteres i to forskellige funktioner. Begge subjekter forstås individualistisk, og det er altså individer, der på baggrund af en demokratisk procedure præsenterer deres generaliserede interesse. Det vil sige, at de to subjekter skal forstås som henholdsvis borgere i nationalstater og borgere i EU - ikke som stater og borgere i EU (Habermas 2012, 17-35). Ifølge Habermas kan EU's juridiske og politiske opbygning kun forstås på baggrund af et sådan 'pouvoir constituant mixte', hvor det konstituerende subjekt har været delt mellem de europæiske borgere og de europæiske folk fra begyndelsen.<sup>19</sup> Med Habermas' egne ord: "The division of the constituent power divides sovereignty at the origin of a political community which is going to be constituted, and not only at the source of the already constituted political community" (Habermas 2012, 38). Ifølge Habermas betyder det, at hvert europæisk individ består af to personer med den tilhørende kapacitet til at adressere politiske problemstillinger fra to forskellige retfærdighedsperspektiver. Eller sagt på en anden måde: Alle borgere i EU har ifølge dette perspektiv to politiske identiteter og loyaliteter, som de er i stand til at skifte imellem. Habermas forklarer det således: "Every citizen participate in the European opinion- and will-formation process both as an individual European who autonomously says 'yes' and 'no' and as a member of a particular nation" (Habermas 2012, 37). Det er særligt denne anden innovation, der peger mod de foreslåede institutionelle revisioner af EU. Inden jeg kommer til de foreslåede institutionelle revisioner af EU, er det nødvendigt at fremhæve en tredje, manglende innovation i EU.

---

<sup>19</sup> Idéen om EU's dobbelte konstituerende subjekt er mest detaljeret udviklet i essayet fra 2012 "The crisis of the European Union in Light of a Constitutionalization of International Law – An Essay on the Constitution of Europe" og i de efterfølgende skrifter (se Habermas 2014; Habermas 2015). Der kan dog ses indikationer af denne model allerede i Habermas' tidligere tekster om EU (se Habermas 2009, 58; Habermas 2001b, 22)

## Et gryende europæisk fællesskab?

De to europæiske innovationer repræsenterer EU's svar på to af de tre nødvendige komponenter i et demokrati. EU-rettens forrang for nationalretten uden etableringen af et supranationalt voldsmonopol er et europæisk svar på autoriseringen af kollektive beslutninger. Idéen om et dobbelt konstituerende subjekt, der er delt mellem to lige originale og ligestillede politiske subjekter, er et europæisk svar på konstitueringen af et politisk subjekt af lige og frie borgere. Det peger på spørgsmålet om, hvad det europæiske svar er på den tredje nødvendige komponent - etableringen af en fællesskabsfølelse gennem kommunikative praksisser. Den tredje komponent er nødvendig både for at sikre en kommunikativ generering af demokratisk magt og for at legitimere udøvelsen af politisk magt (Habermas 2012, 21-22). Denne tredje komponent er dog stadig svag på det europæiske plan, og overskygges af den stærkere nationale tilhørsfølelse. En manglende eller svag tredje komponent inden for EU udfordrer derfor idéen om delt suverænitæt, da den nødvendige viljedannelse blandt EU-borgere ikke kan finde sted uden en følelse af fællesskab.

I Habermas' tekster om fremtidens EU er den tredje komponent behandlet flere steder, og hvad præcis denne komponent er, og i en europæisk kontekst kan omfatte, er uklart. Jeg vil her kort klarlægge det spænd, jeg mener, findes i Habermas' tekster mellem idéen om en inkluderende forfatningspatriotisme og en mere substantiel europæisk identitet. Habermas minder os om, at fællesskabet ikke bør reificeres, fællesskab kan være knyttet til forskellige enheder, ligesom fællesskaber kan være overlappende (Habermas 2012, 47). Et europæiske fællesskab i tillæg til de allerede eksisterende nationale og sub-nationale fællesskaber er derfor i hvert fald teoretisk muligt.

Men præcis hvilken form for fællesskab, der skal eksistere på europæisk plan, er et omtvistet emne. Habermas afviser både dybe, etniske fællesskaber og et tyndt, moralsk fællesskab. Det første, fordi det hviler på præ-politiske forestillinger om det gode liv og derfor ikke kan akkommodere den pluralisme, der findes i moderne samfund, og særligt i post-nationale konstellationer som EU (Habermas 1998). Den anden ende af spekteret afvises også, fordi det moralske fællesskab, hvori vi anerkender alles lige rettigheder og værdighed som mennesker, ikke er tilstrækkeligt til at etablere politisk viljedannelse. Det fællesskab, der skal eksistere på europæiske plan er ifølge Habermas et etisk-

politisk fællesskab (Habermas 2015, 20-28). Men det er netop dette etiske-politiske fællesskab, som står svagt beskrevet i Habermas' tekster om EU.

Forfatningspatriotisme udgør ifølge Habermas en form for politisk fællesskab, som er egnet til at skabe social integration i pluralistiske samfund.<sup>20</sup> Forfatningspatriotisme centrerer sig om den faktiske udmøntning af forfatningens liberale, demokratiske principper. Den refleksive relation over princippernes konkrete manifestation i et givent politisk fællesskab og deres universelle moralske kerne, sikrer deres kontinuerlige genfortolkning og fællesskabets inkluderende karakter (Müller 2008a, 77). Habermas påpeger, at de allerede overlappende europæiske politiske kulturer kan danne et grundlag for, at en europæisk forfatningspatriotisme kan etableres (Habermas 2015, 39).

Men Habermas bevæger sig videre end blot at tale om et fællesskab baseret på en reflektiv relation til forfatningens principper. Han peger endvidere på, at europæisk identitet har en mere substantiel kerne, som bliver tydelig, hvis man sammenligner den med amerikansk identitet. Den europæiske identitet kan ses i en tro på vigtigheden af adskillelsen af kirke og stat, en større tiltro til regeringer end til markedet, en forståelse af farerne ved teknologisk innovation, og en sensibilitet i forhold til, at også magthaverne skal holdes ansvarlige (Habermas 2006). Disse komponenter peger på en europæisk identitet, der er formet af en fælles europæisk historie, og som stikker dybere end blot de liberal-demokratiske principper i forfatningen. Endeligt peger Habermas på, at Euro-krisen kan være fællesskabsgenererende. Euro-krisen har været med til at synliggøre den vidtrækkende effekt af EU-regulering, og denne synlighed kan ifølge Habermas potentielt være med til at skabe en øget europæisk bevidsthed (Habermas 2012, 47-48). Habermas udforsker ikke selv de mekanismer, der kunne føre fra krise til en konstruktion af et europæisk fællesskab.

Den tredje komponent er altså hos Habermas på én gang empirisk svag og teoretisk omtvistet. Selvom Habermas teoretisk afgrænser sig fra både det dybe etniske og det tynde moralske fællesskab som en model for fællesskab, der kan underbygge et demokratisk EU, indeholder det politiske-etiske fællesskab, som Habermas foreslår, flere potentielle betydninger. Men udover, at Habermas synes at veksle mellem mere og mindre substantielle idéer om et europæisk fællesskab, er det også værd at bemærke, at Habermas her betoner vigtigheden af et pan-europæisk fællesskab og ikke partikulære,

---

<sup>20</sup> Se: Habermas 1998; Habermas 2001; Habermas 2006; Habermas 2012; Habermas 2015. Forfatningspatriotisme er et omdiskuteret begreb, se Fossum 2007 for et overblik over forskellige fortolkninger af begrebet.

transnationale politiske fællesskaber. Nedtoningen af de transnationale politiske interesser i Habermas' forfatterskab om EU er bemærkelsesværdigt, da det netop er disse, der skal repræsenteres i et ligestillet Europa-Parlament.

### Institutionelle anbefalinger

Det er på baggrund af denne analyse af EU's måde at rekonfigurere de nødvendige komponenter for et demokratisk styre, at Habermas kommer med sine anbefalinger til en institutionel gentænkning af EU. EU's institutionelle struktur skal reflektere det dobbelte konstituerende subjekt. Habermas' model for et demokratisk EU bygger således på en idé om to ligestillede repræsentative kamre - ét der repræsenterer de europæiske borgere og ét, der repræsenterer de europæiske folk. Habermas anbefaler således, at Europa-Parlamentet gives initiativret, og at den almindelige beslutningsprocedure udbredes til at omfatte alle politiske områder. Europa-Parlamentet skal sidestilles med ét samlet Råd, og det vil sige, at de repræsentative organer for de europæiske folk - det nuværende Ministerråd og det Europæiske råd - sammenlægges. Kommissionen skal indtage rollen som EU's regering med en præsident, som er valgt af de to repræsentative organer. Kommissionen skal yderligere være lige ansvarlig i forhold til Europa-Parlamentet og Rådet (Habermas 2014, 11-12). Dette set-up adskiller sig fra et fuldt føderalt set-up, særligt hvad angår medlemsstaternes rolle (Habermas 2014, 12). Medlemsstaterne forstås som 'lasting achievements' - usammenlignelige i deres kapacitet til at sikre personlig frihed, kollektiv medbestemmelse og social retfærdighed (Habermas 2012, 41-44). Medlemsstaternes særlige position reflekteres i det institutionelle set-up, som foreslået af Habermas. Medlemsstaterne sikres via princippet om kompetencetildeling og det afledte nærhedsprincip. Derudover sikres medlemsstaterne retten til at forlade EU, retten til juridisk 'review' ved nationale forfatningsdomstole, den primære implementeringskompetence samt monopol på legitim voldsudøvelse (Habermas 2014, 12).

### Ensidig repræsentation af de to demoi

Habermas' model for EU-demokrati indeholder mange facetter, der lægger op til yderligere diskussion, men jeg vil i det følgende fokusere på to kritikker. Den første kritik er, at Habermas i sit fokus på Europa-Parlamentet som repræsentativt organ for de europæ-



iske borgere både overser problemer, som er relateret til Europa-Parlamentets svage demokratiske mandat og virke, samt det svage europæiske fællesskab og derved den manglende mulighed for at etablere transnationale generaliserede interesser. Den anden kritik består i, at Habermas i sin anbefaling om at lade ét Råd repræsentere de europæiske folk selv bidrager til at centralisere magten via eksekutiv repræsentation. For begge kritikker gælder det, at Habermas undervurderer muligheden for og nødvendigheden af supplerende legitimitetskanaler mellem det dobbelte demo og EU's politiske system. Habermas' model for et demokratisk EU formår derfor ikke at medtænke de allerede eksisterende muligheder for at søge at sikre EU's legitimitet. Jeg vil i den sidste sektion foreslå, at man i demoikrati-litteraturen kan finde forslag til alternative legitimitetskanaler, der kan styrke Habermas' vision for et demokratisk EU.<sup>21</sup>

Som fremlagt ovenfor er et demokratisk EU ifølge Habermas betinget af en sidestilling af Europa-Parlamentet og Rådet. Kun hvis de to organer sidestilles, kan der sikres lige repræsentation af de to konstituerende subjekter. I forhold til det allerede eksisterende institutionelle set-up i EU ville dette kræve, at Europa-Parlamentet styrkes (Habermas 2014, 11). Habermas' fokus på et ligestillet Europa-Parlament som modvægt til repræsentation af de europæiske folk følger således af idéen om det dobbelte konstituerende subjekt.

Jeg vil i det følgende argumentere for, at Habermas i sine anbefalinger for en restrukturering af EU ikke tager hensyn til den manglende demokratiske opbakning og den manglende politiske kontestering i Europa-Parlamentet samt den svage europæiske offentlighed. Valgdeltagelsen ved EU-valg har været lav og faldende siden det første direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979. Ved det seneste valg i 2014 var valgdeltagelsen på 42,61%. Den generelle lave valgdeltagelse dækker dog over store regionale forskelle.<sup>22</sup> Den lave valgdeltagelse og de store regionale forskelle mellem Øst- og Vesteuropa bør tages i betragtning, når Europa-Parlamentet vurderes som repræsentativt organ for de europæiske borgere. Ydermere bør graden af samarbejdspolitik nævnes i

---

<sup>21</sup> Demoicracy litteraturen om EU demokrati omfatter bidrag fra mange forskellige forfattere. Konceptet demoicracy blev første gang brugt af Phillipe Ven Parijs (1997). Se: Cheneval og Schimmelfennig 2013; Cheneval et al. 2015; Bellamy and Castiglione 2013; Nicolaïdis 2012; Nicolaïdis 2013; Nicolaïdis 2013a; Bohman 2007. Jan-Werner Müller har givet et overblik over demoicracy litteraturen, hvor han argumenterer for, at den bør opdeles i to skoler. En skole baseret på Bohman's idé om transnationalt demokrati, og en skole fokuseret på EU-demokrati, og demoicracy som ideal for EU (Müller 2011). Det er litteraturen indenfor den sidste skole, jeg her trækker på.

<sup>22</sup> De fem stater med den laveste valgdeltagelse var hhv. Slovakiet med 13,05%, Tjekkiet med 18,20%, Polen med 23,05%, Slovenien med 24,55% og Kroatien med 25,24%. De fem stater med den højeste valgdeltagelse var hhv. Belgien med 89,64% Luxemborg med 85,55%, Malta med 74,80%, Grækenland med 59,97%, og Italien med 57,22%.

relation til Europa-Parlamentet som repræsentativt organ. Habermas fremhæver selv vigtigheden af partipolitik på det europæiske niveau. Det er ifølge Habermas gennem politiske ideologier og deres udtryk i politiske partier, at borgernes normative overbevisninger kan gøre sig gældende. Der er således behov for politisk kontestering mellem forskellige politiske ideologier for at højne bevidstheden og interessen blandt borgerne. En lignende forhåbning er indskrevet i Lissabontraktaten, hvor der står: "Politiske partier på europæisk plan bidrager til at skabe en europæisk politisk bevidsthed." (Lissabontraktaten Artikel 8A, stk. 4). Europa-Parlamentet udgøres af politiske grupper, der agiterer for forskellige ideologiske positioner, men selvom organiseringen af Europa-Parlamentet således følger ideologiske skel, der burde bevæge vælgerne, er det faktiske politiske arbejde i parlamentet præget af en bred koalition mellem the European Peoples' Party (EPP), the European Social Democrats (S&D) og ALDE (Nissen 2014). Tiilikainen og Weisner (2016) fremhæver netop manglen på et regerings-oppositions skel som en faktor, der adskiller Europa-Parlamentet fra nationale parlamenter (Tiilikainen og Weisner, forthcoming). Hvad der er vigtigt at fremhæve her er, at partier som politisk bevidsthedsskabende mekanisme er afhængig af, at politisk ideologiske kampe bliver kæmpet, hvor de europæiske borgere kan vælge side. Det brede koalitionsarbejde i Europa-Parlamentet kan således ses som en potentielt hæmmende faktor for etableringen af en europæisk politisk bevidsthed.

Endeligt – og relateret til de ovenstående indvendinger – bør spørgsmålet om sammenhængen mellem en europæisk offentlighed og et europæisk parlament adresseres. Som jeg diskuterede ovenfor, ser Habermas den tredje komponent – et europæisk fællesskab - som en endnu uløst udfordring for EU. Der eksisterer ikke på europæisk plan en fungerende offentlig sfære, som kan facilitere dannelsen af de generaliserede transnationale interesser, der skal repræsenteres i Europa-Parlamentet. Den svage offentlighed på det europæiske plan er en særlig bekymring for Habermas' vision for EU-demokrati, da denne vision hviler på en idé om, at europæiske borgere og folk skal have lige forfattende rolle. Habermas' model forudsætter derfor en europæisk offentlighed, der fungerer som inkubator for generaliserede transnationale interesser. Habermas anerkender denne spænding mellem, at et stærkere Europa-Parlament er afhængig af transnational deliberation (Habermas 2009, 81), men at denne stadig ikke er opstået (The Global Journal 2012). Man skal selvfølgelig være åben for en vis vekselvirkning mellem etab-

leringen af et politisk system og en politisk bevidsthed. Som fremhævet i Lissabontraktaten kan institutioner være med til at skabe den nødvendige bevidsthed. Man kan således håbe på, at en styrkelse af Europa-Parlamentet og de politiske partier kan være med til at skabe den fornødne offentlighed og deliberation. Men selvom en sådan vekselvirkning kan finde sted, er det vigtigt at fremhæve, at den manglende offentlighed mindsker muligheden for, at Europa-Parlamentet repræsenterer generaliserede transnationale interesser. Dette betyder ikke, at Europa-Parlamentet ikke skal styrkes efter Habermas' anvisninger, men det betyder, at Europa-Parlamentet som repræsentativ kanal for de europæiske borgere ikke bør stå alene. På linje med kritikken af Europa-Parlamentet som den eneste repræsentative kanal i Habermas' vision for EU-demokrati, mener jeg, at idéen om et samlet Råd som den eneste repræsentationskanal for de europæiske folk bør fremhæves som en svaghed i Habermas' model for EU-demokrati. Habermas' kritik af EU's nuværende virke er motiveret af en frygt for en eksekutiv føderalisme. Det er netop denne tendens, der skal afbalanceres ved en styrkelse af de europæiske borgeres indflydelse gennem en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser. Som diskuteret ovenfor, er jeg enig med Habermas i, at der ligger et demokratisk potentiale i en styrkelse af Europa-Parlamentet, der dog ikke kan stå alene. Men jeg mener, at Habermas i sin dualistiske repræsentation mellem de europæiske borgere og europæiske folk overser muligheden for at omgå eksekutiv føderalisme ved en styrkelse af parlamentarisk repræsentationen af de europæiske folk. Habermas' model er fokuseret på repræsentationen af de europæiske folk via deres valgte regeringer i et samlet Råd, og de er således kun repræsenteret gennem eksekutive organer. Jeg mener, at Habermas unødigt kollektiverer de europæiske folk gennem en prioritering af deres eksekutive organer, og der ligger derfor et uudnyttet potentiale i at gentænke, hvordan ikke-eksekutiv repræsentation af europæiske borgere kan etableres i EU. Det er netop dette potentiale samt muligheden for at sikre alternative repræsentationskanaler for de europæiske borgere, som jeg vil fokusere på i den følgende sektion.

### Demoikratiske indsigter

For at finde inspiration til sådanne alternative repræsentationskanaler for borgere og folk, er det nødvendigt at trække på andre visioner for EU-demokrati. Jeg vil her fokusere på demoikrati-litteraturen. Demoikrati dækker over en bred vifte af bidrag til

spørgsmålet om, hvordan demokrati kan og bør gentænkes i lyset af nationalstaternes mindskede styringskapacitet og højnede interne pluralisme. Demokrati bør derfor tænkes som et styreform, hvor flere folk (demoi) styrer og ikke folkestyre baseret på ét fælles folk. Demoikrati som en vision for et demokratisk EU er udviklet i opposition til Habermas' tidligere værker om EU, som kritiseres for i for høj grad at ønske at omdanne EU til en stat og derfor ikke respekterer EU's unikke karakter. De to visioner for EU-demokrati deler dog visse grundlæggende antagelser: Begge har ikke-dominans gennem medbestemmelse som deres normative kerne, og begge anerkender de europæiske folk og de europæiske borgeres lige status. Demoikrati er dog skeptisk overfor de europæiske borgeres generelle kapacitet til at forme transnationale interesser og søger derfor efter alternativer til Europa-Parlamentet som repræsentationskanal. Ydermere lægges der vægt på nationalstaternes betydning og vigtigheden af de nationale demokratiske systemer. Den demoikratiske vision for EU-demokrati søger derfor efter en model, der kan styrke både repræsentation af borgere og folk udenom om Europa-Parlament og Rådet. Det er denne ambition, jeg mener, gør det demoikratiske perspektiv til et værdifuldt supplement til Habermas' vision for et demokratisk EU.

#### Ad hoc og tematisk repræsentation af de europæiske borgere

Den demoikratiske vision for et demokratisk EU fremhæver vigtigheden af at sikre repræsentation af henholdsvis de europæiske folk og borgere via Rådet og Europa-Parlamentet. De er dog kritiske over for Europa-Parlamentets evne til at repræsentere transnationale interesser. Det fremhæves, at MEP'er synes at agere som kollektiv repræsentation. Hvad der repræsenteres, er altså EU-borgere som EU-borgere og ikke subgruppers partikulære interesser (Bellamy og Castiglione 2013). Jeg mener, at den kritik der her rejses af Europa-Parlamentet er relevant, da den lave grad af kontestering og fokus på brede koalitioner mellem ideologiske alternativer i Europa-Parlamentet svækker repræsentationen af politiske interesser. Habermas understreger vigtigheden af debat mellem politiske interesser, men berører ikke selv, hvordan disse skal tage sig ud.<sup>23</sup> Habermas fokuserer i stedet på konstruktionen af et europæisk fællesskab - en fælles arena - hvor forskellige politiske interesser kan formes, og deliberation kan foregå. Habermas' fokus på etableringen af selve arenaen inden for den europæiske offentlighed og hans

---

<sup>23</sup> Se Streeck 2016 for en kritik af manglende interesser hos Habermas samt Malte Frøslee Ibsens bidrag i dette temanummer for en gennemgang af debatten mellem Streeck og Habermas.

fokus på Europa-Parlamentet som EU-borgernes repræsentative organ risikerer at overse de måder, hvorpå interesser formes og gøres gældende på europæisk plan. Jeg vil derfor argumentere for, at Habermas' model for EU-demokrati bør suppleres med inklusionen af ad hoc og tematiske transnationale interesser.

Idéen om ad hoc og tematisk repræsentation hviler på en forståelse af, at offentlighed og deliberation tager en anden form internationalt end nationalt. Molly Cochran har formuleret denne kvalitative forskel på nationale og internationale offentligheder og deliberation gennem et pragmatisk framework inspireret af John Dewey (Cochran 2002). Snarere end at forstå den internationale offentlighed som en sfære, hvor alle emner kan og bliver debatteret, og som følger etablerede normer for deliberation, bør vi forstå den internationale offentlighed som 'publics', der etableres på baggrund af afgrænsede opfattede uretfærdigheder. Det vil sige, at den internationale offentlighed består af stemmer, der gør sig gældende på baggrund af begrænsede sagsområder, og hvor normerne for deliberation ikke er etablerede. Og måden hvorpå tematikker rejses internationalt følger derfor strategier såsom opråb og protest. Jeg mener, at Cochrans forståelse af international offentlighed som en række af publics kan give en forståelse af den debat, der findes på det europæiske plan. Bevægelser som Anti-Austerity-bevægelsen og transnationale klimabevægelser kan ses som eksempler på sådanne tematiske og ad hoc-bevægelser på det europæiske plan. Denne forståelse af international offentlighed understreger, hvordan stemmer på den internationale arena vil vise sig og forsvinde i takt med at opfattede uretfærdigheder opstår, og at deres tilstedeværelse derfor vil være afgrænset til et bestemt tema.

Som diskuteret ovenfor hviler Habermas' vision for et demokratisk EU på en repræsentation af EU-borgernes interesser i Europa-Parlamentet medieret via europæiske politiske partier. Habermas' vision for EU-demokrati medtænker således ikke alternative måder at inddrage de europæiske borgeres interesser, som de gør sig gældende transnationalt. Og Habermas' vision inddrager derfor heller ikke i tilstrækkelig grad de ad hoc-tematiske interesser, der gør sig gældende transnationalt, men er afhængig af, at disse kanaliseres ind i Europa-Parlamentet. EU har med Lissabontraktaten udviklet en mekanisme, der inddrager sådanne ad hoc-tematiske stemmer. Det Europæiske Borgerinitiativ (ECI) gør det muligt for borgere at opfordre Kommissionen til at foreslå lovgivning på områder, der ligger inden for EU's beføjelser. ECI som repræsentationskanal tillader

derfor repræsentation af ad hoc-tematiske publics og bør derfor ses som et væsentligt supplement til parlamentarisk repræsentation, der tager hensyn til måden, hvorpå offentlighed og debat udspiller sig internationalt. Jeg mener, at denne form for repræsentation af ad hoc-tematiske transnationale interesser, som de kommer til udtryk på europæisk plan, er væsentlig at medtænke i en model for EU-demokrati, og at man med deres udeladelse risikerer at overse de måder, hvorpå interesser udtrykkes inden for EU. Det er her vigtigt at understrege, at denne kanal bør medtænkes som en supplement, ikke et alternativ, til repræsentation i Europa-Parlamentet. Som ovenfor understreget er disse publics motiveret af opfattede uretfærdigheder, selvom de kan tænkes at være det, er de således ikke nødvendigvis hverken bredt forankret i befolkningen eller et udtryk for en holistisk ideologisk position. Derfor mener jeg ikke, at ad hoc-tematiske interesser bør erstatte repræsentationen i Europa-Parlamentet, men at denne kanals mulighed for at kanalisere borgernes interesser ind i EU systemet, bør medtænkes når EU's demokratiske legitimitet vurderes.

De nationale parlamenter som repræsentationskanal for de europæiske folk

Den demoikratiske vision lægger vægt på, at de fora hvori individer gør deres stemme gældende, skal medtænkes i EU's institutionelle struktur. Dette forpligter det demoikratiske perspektiv til at fremme, støtte og forfine de demokratiske procedurer i nationalstaten (Nicolaïdis 2013, 149; Nicolaïdis 2013a, 362). Nicolaïdis understreger nødvendigheden i, at "develop the capacity to each 'demos' to defend itself against domination through various representative, deliberation, and participatory channels" (Nicolaïdis 2012, 265). Eksisterende demoier skal derfor styrkes, så de er i stand til at modstå pres både fra andre demoier og fra EU. De europæiske folks mulighed for og kapacitet til - gennem eksisterende demokratiske systemer - at engagere sig i og have indflydelse på EU-politik skal derfor styrkes. Derfor bør vi, ifølge den demoikratiske vision for EU-demokrati, styrke repræsentationen af de europæiske folk.

Konkret foreslås en styrkelse af de nationale parlamenter direkte engagement på det europæiske niveau (Cheneval et al. 2015, 8). Forsøg på at styrke repræsentationen af de europæiske folk er allerede blevet etableret gennem Early Warning Mechanism (EWM), der blev introduceret med Lissabontraktaten. EWM giver de nationale parlamenter mulighed for at intervenere direkte i EU-lovgivning ved at protestere over lov-

forslag (Copper 2013). EWM sikrer en tættere relation mellem de europæiske folk og EU-systemet, hvilket ligger i tråd med ambitionen om at styrke repræsentationen af de europæiske folk. Der skabes ydermere fokus på kompetenceopbygning i de nationale parlamenter angående EU, da en styrkelse af de nationale parlamenter i relation til EU også vil nødvendiggøre, at disse har de fornødne kompetencer til at diskutere og vurdere lovforslag fra EU. Det er omdiskuteret, hvorvidt kompetenceopbygning i nationale parlamenter kan forbedre nationale parlamenters mulighed for at holde deres regeringer ansvarlige for beslutninger, der tages i Rådet. Rådets uigennemsigtige beslutningsprocedure mindsker nationale parlamenters mulighed for at granske deres regerings indflydelse, og derfor deres mulighed for at holde regeringen ansvarlig. Selvom nationale parlamenters mulighed for at holde regeringer ansvarlige stadig er svag, bør nationale parlamenters rolle i at igangsætte og facilitere debat om EU anliggender medtænkes når EU's demokratiske legitimitet vurderes. Kompetenceopbygning i nationale parlamenter hvad angår deres rolle i EU's beslutningsprocedurer, og de muligheder der ligger for enkelte parlamentarikere i at bruge den nationale arena til at sætte fokus på EU lovgivning, bør derfor inkluderes i et perspektiv på EU's demokratiske legitimitet. Selvom nationale parlamenter stadig har en begrænset indflydelse i EU bør deres mulighed for at skabe debat om EU ikke underkendes (Ranuio 2015). Dette er ikke en triviell pointe, da den understreger, at eksekutiv dominans i EU-systemet ikke kun er et spørgsmål om at balancere magten mellem de europæiske folk og de europæiske borgere, men også et spørgsmål, der angår måden, hvorpå de europæiske folk repræsenteres.

## Konklusion

Jeg har i artiklen fremlagt Habermas' model for EU demokrati som et modsvar mod centralisering af magten i eksekutive organer i EU. Habermas' model søger gennem en reorganisering af de allerede eksisterende repræsentative organer at højne EU's demokratiske legitimitet. Selvom Habermas' model afhjælper magtcentralisering i EU ved at balancere repræsentationen af de europæiske borgere og de europæiske folk, mener jeg dog ikke, at Habermas' model kan stå alene. Jeg har i artiklen argumenteret for, at Habermas ikke tager højde for de svagheder, der er i de europæiske organer, og de styrker, der findes i de eksisterende nationale organer. Jeg foreslår derfor, at Habermas' vision for EU-demokrati udbygges med to repræsentative kanaler. Repræsentationen af de eu-

ropæiske borgere bør styrkes ved at inddrage ad hoc-tematisk repræsentation, ligeledes bør repræsentationen af de europæiske folk styrkes ved at styrke nationale parlamenter. Jeg har søgt at vise, at disse alternative repræsentative kanaler, der allerede er søgt implementeret i EU's institutionelle set-up, er nødvendige for at styrke EU's demokratiske legitimitet. De bør derfor også medtænkes i teoretiske modeller for EU-demokrati.

## Litteratur

- Bellamy, Richard and Castiglione, Dario (2013) "The models of democracy, political community and representation in the EU" in *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, Issue 2, February 2013, pp. 206-223
- Bohman, James (2007) *Democracy across Borders – From Demos to Demoi*, The MIT Press, Cambridge
- Boon, Vivienne (2007) "Jürgen Habermas's writing on Europe: Not Habermasian enough?" in *Ethical Perspectives*, Vol. 14, No 3, pp. 287-310
- Cheneval, Francis (2011) *The Government of the Peoples: On the Idea and Principles of Multilateral Democracy*, Palgrave MacMillan, Basingstoke
- Cheneval, Francis and Schimmelfenning, Frank (2013) "The Case for Democracy in the European Union" in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 2, pp. 344-350
- Cheneval, Francis et. al (2015) "Democracy in the European Union: principles, institutions, policies" in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 1, pp. 1-18
- Cochran, Molly (2002) "A Democratic Critique of Cosmopolitan Democracy: Pragmatism from the Bottom-up" in *European Journal of International Relations*, Vol. 8, No. 4, pp. 517-548
- Cooper, Ian (2013) "Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union" in *Journal of European Integration*, Vol. 35, No. 5, pp. 531-546
- Diez, Thomas and Wiener, Antje (2009) "Introducing the Mosaic of Integration Theory" in Diez, Thomas and Wiener, Antje (ed.) *European Integration Theory – second edition*, Oxford University Press, Oxford
- Eriksen, Erik O. and Fossum, John Erik (2007) "Europe in transformation – How to reconstitute democracy?" RECON working paper 2007/01
- Fabbrini, Sergio (2011) "The Institutional Future of the European Union" CIES e-Working Paper, No. 109/2011. Available at: [http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP109\\_Fabbrini.pdf](http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP109_Fabbrini.pdf) (accessed September 18, 2015)
- Fossum, John Erik (2007) "On the Prospects for a Viable Constitutional Patriotism in Complex Multinational Entities: Canada and the European Union Compared". Paper presented at the Annual Conference of the Canadian Political Science Association,



- Saskatoon, May 31, 2007. Retrieved at: [http://www.researchgate.net/publication/5015744\\_Constitutional\\_patriotism\\_Canada\\_and\\_the\\_European\\_Union](http://www.researchgate.net/publication/5015744_Constitutional_patriotism_Canada_and_the_European_Union) (accessed September 14 2015)
- Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Habermas, Jürgen (1998) "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship" in *The Inclusion of the Other*, MIT Press
- Habermas, Jürgen (2001) *The Post-national Constellation – Political Essays*, MIT Press
- Habermas, Jürgen (2001b) "Why Europe Needs a Constitution" in *New Left Review*, Vol. 11, Sept-Oct 2001, pp. 5-26
- Habermas, Jürgen (2006) "February 15, or: What binds Europeans" in *The Divided West*, Polity Press, Cambridge
- Habermas, Jürgen (2009) "An Avantgardistic Instinct for Relevances: The Role of the Intellectual and the European Cause" in Habermas, Jürgen (ed.) *Europe the Faltering Project*, Polity Press, Cambridge
- Habermas, Jürgen (2012) *The Crises of the European Union*, Polity Press, Cambridge
- Habermas, Jürgen (2014) "Democracy in Europe – Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible", ARENA Working Paper 13, December 2014
- Habermas, Jürgen (2015) *The Lure of Technocracy* Polity Press, Cambridge
- Majone, Giandomenico (1998) "Europe's Democratic Deficit," In *European Law Journal* Vol. 4. Issue 1, pp. 5-28
- Morgan, Glyn (2005) *The Idea of a European Superstate – Public Justification and European Integration*, Princeton University Press, Princeton
- Müller, Jan Werner (2008a) "A general theory of constitutional patriotism" in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6, Issue 1, pp. 72-95
- Müller, Jan Werner (2011) "The Promise of 'Demoi-Cracy': Democracy, Diversity, and Domination in the European Public Order" in *Political Theory of the European Union*, Neyer, Jürgen and Wiener, Antje (eds.), Oxford University Press, Oxford
- Nicolaïdis, Kalypso (2012) "The Idea of European Democracy" in Dickson, J. and Eleftheriadis, P. (eds.) *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford
- Nicolaïdis, Kalypso (2013) "Pragmatism, Idealism and European Democracy" on *Social Europe*. Available at: <http://www.socialeurope.eu/2013/07/pragmatism-idealism-and-european-democracy/> (accessed August 11<sup>th</sup> 2015)
- Nicolaïdis, Kalypso (2013a) "European Democracy and Its Crisis" in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 2, pp. 351-369
- Nissen, Christine (2014) "Voting Behavior in the European Parliament: Implications for EU and national politics" DIIS Report 2014:11. Available at: [http://pure.diis.dk/ws/files/54981/RP2014\\_11\\_christine\\_nissen\\_web.pdf](http://pure.diis.dk/ws/files/54981/RP2014_11_christine_nissen_web.pdf) (accessed February 13, 2016)

- Van Parijs, Phillipe (1997) "Should the EU Become More Democratic?" in Follesdal, A and Koslowski, P. (eds.) *Democracy and the European Union*, Springer, Berlin
- Raunio, Tapio (2015) "The Role of National Legislatures in EU Politics" in Cramme, Olaf and Hobolt, Sara B. (ed.) *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, Oxford University Press, Oxford
- Streek, Wolfgang (2016) "What About Capitalism? Jürgen Habermas's Project of a European Democracy". Available at: <http://www.versobooks.com/blogs/2454-what-about-capitalism-jurgen-habermas-s-project-of-a-european-democracy> (accessed February 4, 2016)
- The Global Journal (2012) "The European Citizen; Just a Myth?" in *The Global Journal*, May 18, 2012. Available at: <http://www.theglobaljournal.net/article/view/695/> (accessed October 26 2015)
- Tiilikainen, Teija og Weisner, Claudia (forthcoming) "Towards a Political Theory of EU Parliamentarianism" in
- Ihalainen, Pasi, Ilie, Cornelia and Palonen, Kari (ed.) *Parliament and Parliamentarianism – A Comparative History of a European Concept* (forthcoming)