

Tre problemer i debatten om EU's demokratiske underskud¹



MADS DAGNIS JENSEN

Lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv
Roskilde Universitet,
Email: mcjensen@ruc.dk

Indledning

Hvor demokratisk er Den Europæiske Union (EU) egentlig? Dette spørgsmål har ligget højt på både den akademiske og den politiske dagsorden i mere end tre årtier (Marquand 1979; Featherstone 1994; Meny 2002, for en oversigt se Lord 1998; Zweifel 2002 Chrysochoou 2007). Alligevel er der langt fra enighed både i forhold til spørgsmålet om, i hvilket omfang EU lider af et såkaldt ”demokratisk underskud”, og hvori det konkret består. Begrebet ”demokratisk underskud” er blevet afgrænset på mange forskellige måder, men en minimumsdefinition er, at medlemsstaterne oplever et tab af demokrati ved at overføre beføjelser til EU, som ikke bliver tilstrækkeligt kompenseret gennem demokratiske mekanismer på europæisk og/eller nationalt niveau (Dahl 1994; Scharpf 1998).

Denne artikel bidrager til debatten ved at adressere tre centrale problemer i den eksisterende litteratur vedrørende det demokratiske underskud og fremsætter nogle konkrete løsninger herpå. Det første problem er, at flere af de eksisterende studier ikke ekspliciterer de målestokke, som de benytter til at måle, i hvilket omfang der er et demokratisk underskud. Det andet problem er, at flere tekster bygger på en falsk retorisk præmis om, at det demokratiske underskud kan diagnosticeres objektivt og behandles ved at rekalkibrere EU-systemet. Det tredje problem som artiklen peger på er, at de eksisterende studier har fokuseret for meget på input-siden af EU-systemet og dermed forsømt problemer på output-siden. Det hævdes, at en af EU's største udfordringer er at levere løsninger og derefter tage patent på de »lovgivningsmæssige produkter« det producerer.

Problem I: Anvendelse af implicitte standarder for demokrati

Hvilke kriterier anvendes i litteraturen til at vurdere EU's demokratiske tilstand? Begrebet ”demokratisk underskud” reletterer sig til sprogbrug inden for bogføring, hvor man opstiller

et regnskab over indtægter og udgifter for at få organisationens resultatet in casu EU. Dette er dog en vanskelig øvelse, når det kommer til demokrati, fordi der skal udvikles en konteringsplan for, hvilke egenskaber ved det politiske system, der betragtes som henholdsvis et ’demokratisk plus’ eller et ’demokratisk minus’, og hvor meget disse tæller i den ene eller anden retning. Man kan udvikle sådan en konteringsplan på tre måder: 1.) Man kan benytte ideelle standarder afledt fra demokratiteori; 2.) man kan bruge virkelige standarder fra eksisterende demokratiske systemer, eller 3.) man kan kombinere de to (Meny 2002). Som Majone korrekt påpeger, er konteringsplanen afgørende for, hvilket resultat man kommer frem til vedr. det politiske systems demokratiske tilstand, da ’det er et spørgsmål om standarder’ (Majone 1998: se også Majone 2005, 2006). En gennemgang af litteraturen vedrørende det demokratiske underskud viser, at de standarder, der anvendes til at evaluere EU ofte er implicitte snarere end eksplicitte, hvilket udgør en hindring for en frugtbar debat mellem forskellige positioner i feltet og fører til de hidtil meget forskellige vurderinger, der kan observeres i litteraturen vedr. EU's demokratiske tilstand. Ikke desto mindre er det muligt at afdække de implicitte demokratiske standarder, der anvendes i forskellige artikler. Dette kan gøres ved at begynde med resultatet og derefter bevæge sig bagud i ræsonnementerne for at afdække de underliggende præmisser, som konteringsplanen bygger på.

Den eksisterende litteratur vedr. det demokratiske underskud kan opdeles i tre grove hovedgrupper. Den første gruppe kommer frem til, at det ikke er et demokratisk underskud i EU (Majone 1998, 2006; Zweifel 2002; Moravcsik 2002). Den anden gruppe af studier fremfører, at det omvendte er tilfældet, dvs., at der eksisterer et såkaldt demokratisk underskud i EU (Lord 1998; Siedentop 2000; Føllesdal & Hix 2005; Hix 2008). Endelig er der en tredje gruppe studier, som udgivet i det seneste årti, der fokuserer på, hvordan man kan undslippe

NOTE 1 Denne artikel bygger på og videreudvikler argumenterne i Bang, H., Jensen, M.D. and Nedergaard, P., 2015. ‘We the People’ versus ‘We the Heads of States’: the debate on the democratic deficit of the European Union. *Policy Studies*, 36(2), pp.196-216.

den foregående dikotomi og forbedre demokratiet i EU (Cheneval og Schimmelfennig 2013).

Kigger vi på gruppen af litteratur, der hævder, at der ikke er noget demokratisk underskud, kan man skelne mellem forskellige argumentationskæder, hvorigennem dette resultat nås. En argumentationskæde understreger, at ved at sammenligne demokratiet i EU med demokratiet i andre demokratiske politiske systemer finder man, at EU ikke er mindre demokratisk end disse. Forskere har nået frem til dette resultat ved hjælp af både kvantitative og kvalitative data. Kvalitativt tilbageviser Moravcsik (2002) forskellige prominente argumenter om det demokratiske underskud i EU. Baseret på analogier i forhold til eksisterende etablerede demokratier påpeger han, 1.) at EU er begrænset af forfatningsmæssige kontrolinstanser og magtdeling; 2.) at det har et begrænset politisk mandat, defineret i traktaterne; 3.) at det er underlagt økonomiske begrænsninger, da det ikke uden videre selv kan opkræve skatter, 4.) at det i mange tilfælde kræver mere end et simpelt flertal at vedtage noget, og 5.) at magten er spredt mellem mange institutioner og aktører (s.603). Kvantitativt kommer Zweifel (2002) frem til, at "EU ikke lider af et demokratisk underskud, der er betydeligt større end i andre liberale demokratier" (s.834). Denne konklusion bygger på en sammenligning af EU med USA og Schweiz på syv anerkendte indikatorer for demokrati. Et potentielt problem for både Moravcsik og Zweifel er, at de ved at anvende eksisterende demokratier som målestok risikerer at overse demokratiske problemer, hvis de også er til stede i referencekategorierne.

Den anden argumentationskæde er repræsenteret ved Majone (1998, 2005, 2006), der argumenterer for, at der er behov for at ændre standarderne, som EU bedømmes på baggrund af, og hvis man gør det, kan det konstateres, at EU legitimeres gennem sin evne til at løse fælles problemer. Majone argumenterer for, at EU skal opfattes som et regulativt system og skal derfor ikke vurderes i henhold til liberale standarder for demokrati (Majone 1994, 1996).

Vender vi blikket mod gruppen af studier, der argumenterer for, at der eksisterer et demokratisk underskud kan disse sorteres efter deres identifikation af symptomer, diagnoser og behandlinger. Lords bog fra 1998 *Democracy in the European Union* er et tidligt forsøg på at foretage en omfattende evaluering af EU's demokratiske situation i forhold til fire centrale dimensioner: Autorisation, repræsentation, ansvarlighed og identitet. Lord argumenterer for, at et demokratisk underskud eksisterer af kombinationen af den mellemstatslige og overstatslige tilgang til at demokratisere EU. Selv om bogen ikke leverer en klar recept til at løse denne indbyggede spænding i samarbejdet, antyder den dog, at der er behov for at skabe en demokratisk identitet i EU, hvilket bør ske gennem transnationale deliberative processer (s.132).

I sin bog fra 2000 påpeger Siedentop, at der er en ubalance i EU's politiske system, som favoriserer økonomi og ikke i tilstrækkelig grad tager andre hensyn såsom statsborgerskab,

identitet og repræsentation. Desuden hævder han, at integrationsprocessen har udviklet sig for hurtigt, så der er kommet en kløft mellem eliterne og befolkningerne, hvilket har åbnet et vindue for det ekstreme højre. For at adressere disse problemer argumenterer Siedentop for, at der er behov for en forfatning for EU, der fastsætter samarbejdets mål og definerer grænserne for dets beføjelser og for medlemsstaternes ditto.

Føllesdal og Hix giver i deres artikel fra 2006 en replik i forhold til Moravcsiks og Majones positioner ved at argumentere for, 'hvorfor der er et demokratisk underskud i EU'. Grundessensen af deres diagnose er, at EU er udemokratisk, fordi mange af dets politikker har betydelige fordelingsmæssige konsekvenser, men at der i den politiske proces er begrænsede muligheder for at anfægte disse. Derfor foreslår de, at det demokratiske underskud skal behandles ved at udvikle mekanismer, der kan generere 'anfægtelse' i EU ved f.eks. at lade borgerne eller de nationale parlamenter vælge formanden for Kommissionen (Føllesdal og Hix 2006 554). Denne analyse er blevet yderligere udviklet af Hix i hans bog *What's wrong with the European Union & how to fix it* fra 2008, hvor han leverer en detaljeret empirisk undersøgelse af EU's problemer og foreslår en medicin til, hvordan man kan kurere dem. For Hix er det centrale problem, der skaber et demokratisk underskud, at det er usikkert, om de politikker, som EU producerer, egentlig reflekterer borgernes præferencer. For at styrke forbindelsen mellem borgernes præferencer og de politikker som EU producerer, hævder Hix, at der er behov for 'en kamp om kontrollen med den politiske magt og den politiske dagsorden på europæisk plan, mellem rivaliserende grupper af politikere med rivaliserende politiske platforme, hvor vinderne og taberne i denne kamp er klart identificerbare, og hvor vinderne har en rimelig chance for at tabe og taberne har en rimelige chance for at vinde ved næste valg' (s.85).

Endelig er der en tredje gruppe af studier, der forsøger at bringe debatten videre ved at udvikle et sæt nye principper for demokrati i EU. Francis Cheneval og Frank Schimmelfennig (2013) er repræsentanter for denne 'tredje vej', som i samarbejde med andre forskere advokerer for at fokusere på "demoi-kra-ti" i EU frem for demokrati ved at skifte fokus fra demos, dvs. ét folk, til demoi, dvs. flere folk, som indgår i et fælles styre. Mere specifikt udvikler de fire principper for, hvordan forskellige folk kan samarbejde i et liberalt styringssystem (ss.343-346). Det første princip lægger vægt på, at repræsentanterne fra staterne har veto og bestemmer de grundlæggende spilleregler i styringssystemet. Det andet princip vedrører ikke-diskrimination af staternes befuldmægtigede og befolkningerne. Det tredje princip tilsiger, at der skal være lige adgang til lovgivningsprocessen for både staternes befuldmægtigede og befolkningerne. Det fjerde princip fremhæver, at den multinationale lov skal have forrang, men at lavereliggende juridiske enheder skal deltage i skabelsen af retspraksis. Målt i forhold til disse fire principper lever EU's styringssystem stort set op til dem på europæisk niveau, mens der er problemer og variation på det nationale niveau. Med andre ord opstår der et demokratiske underskud i medlemsstaterne frem for i EU-systemet

som følge af forskellige ratifikationsprocedurer vedr. traktaters, ujævne og ofte mangelfulde implementering, forskellig inddragelse af nationale parlamenter og forskellige roller som nationale domstole udøver i forhold til forfatningskontrol.

Ved første øjekast synes litteraturgennemgangen at modbevise påstanden fremsat i begyndelsen af denne artikel om, at de målestokke, der anvendes til at evaluere EU's demokratiske tilstand er implicite. De artikler, der argumenterer imod tanken om et demokratisk underskud, benytter sig enten af eksisterende demokratier som målestokke eller post-parlamentariske standarder. I modsætning hertil bygger studier, som når til den modsatte konklusion, på kriterier for liberale demokratier, hvor

borgerne skal have mulighed for at formulere og tilkendegive deres præferencer og få dem afvejet i politikdannelsesprocessen (Dahl 1973). Endelig bygger den tredje 'demoikrati' vej på en kombination af liberale og post-parlamentariske standarder. Men under disse synlige referencekategorier er der i alle teksterne også en mindre synlig forståelse af demokrati, der i høj grad er bestemmende for diagnosen og den eventuelle medicin. Disse skjulte demokratiske standarder spiller sammen med forskellige demokratimodeller, som er opsummeret i tabel 1, hvor det også fremgår hvilke 'underskud', der opstår, når den sammenholdes i forhold til EU. Som altid når man arbejder med oversigter og idealtyper, er det vigtigt at huske på, at disse er abstraktioner, som aldrig forekommer i den rene form i virkeligheden.

Tabel 1. Forskellige demokratimodeller

Model	Beskrivelse	Uoverensstemmelse med EU
Parlamentarisk	System, hvori parlamentet er hjertet i den politiske proces, og som lægger vægt på flertallets evne til at sætte deres vilje igennem.	Den parlamentariske forsamling er for svag, og det er for vanskeligt for flertallet at bestemme på grund af myriader af forskellige institutionelle og stemmemæssige balancer. Det er også vanskeligt at identificere, hvem der bestemmer.
Konsociational	System, der forener forskellige enheder igennem brede koalitioner, proportional og territorial repræsentation, herunder forfatningsgaranteret veto og autonomi samt minoritetsbeskyttelse.	På langt de fleste dimensioner passer modellen, men den ujævne medvirken på nationalt niveau udfordrer sammenhængskraften.
Republikansk	System, der bygger på offentlig engagement i politikdannelsesprocessen, men også magtspredning for at forhindre at grupper eller enkeltindivider dominerer processen.	Der mangler grundlæggende offentlig engagement i politikdannelsesprocessen.
Deliberative	System, der lægger vægt på deliberation, hvor de bedre argumenter bliver bestemmende i politikdannelsesprocessen, frem for flertalsafgørelser.	Selv om EU i mange tilfælde indfrier deliberative principper, træffes mange beslutninger også igennem flertalsafgørelser.
Føderal	System, der samler folket og skaber en fælles identitet, men samtidigt efterlader en delvis autonomi til de regionale enheder i politikdannelsesprocessen.	Der er grundlæggende mangel på en fælles identitet, der kan legitimere fælles beslutninger. Kompetencefordelingen mellem det føderale niveau og staterne er også uklar.
Konføderal	System, der samler stater uden at skabe en fælles identitet og opgivelse af suveræniteten i politikdannelsesprocessen.	Staterne har opgivet for meget suveræniteten i politikdannelsesprocessen og kan påtvinges beslutninger, som de ikke er enige i.

Kilde: Egen fremstilling indspiret af Chrysochoou 2007.

I det følgende blotlægges de skjulte standarder i teksterne i kronologisk rækkefølge. Moravcsik vurderer EU i forhold til elementerne i en republikansk model jf. tabel 1, som lægger særligt vægt på magtdeling, hvor magten bør spredes for at forhindre tyranni, og hvor konsensus derfor er en nødvendighed for at træffe fælles beslutninger. Imidlertid indeholder hans målestok for demokrati ikke det andet element, som er knyttet til den republikanske model, der lægger vægt på offentligt engagement i demokratiske processer, hvor det kræves, at borgerne udtrykker deres præferencer. I Zeiffels undersøgelse er der ingen skjulte antagelser om demokrati, da han tager de facto-anvendelsen af USA's kvasi-føderale system og Schweiz' konsociationale system som sine referencekategorier. De to systemer er dog ikke uproblematisk referencekategorier, da de ikke er repræsentative for de fleste liberale demokratier. Majone passer delvist ind i den republikanske model, da han opfatter EU som et regulativt system, der er tildelt specifikke opgaver og i udførelsen heraf er afhængig af ekspertise, proceduremæssig rationalitet, gennemsigtighed og ansvarlighed, hvilket giver det legitimitet (Majone 1998: 28). I modsætning til Moravcsik, påpeger Majone, at offentligt engagement ikke er nødvendigt for, at EU er legitimt.

Lord (1998) er i opposition til Majones (1998) post-demokratiske forståelse af demokrati, da han i stedet bygger på en deliberative model, hvor borgernes engagement i offentlige anliggender er hjørnestenen. Selv om Siedentop (2000) indeholder lignede overvejelser er den underliggende målestok mere på linje med den føderale model, da han understreger behovet for en klar afgrænsning af kompetencerne mellem det overnationale og det nationale niveau samt en klar definition af det politiske systems grundlæggende værdier og kompetencer. Føllesdal og Hix (2006) og Hix (2008) bygger deres argumenter på den parlamentariske forståelse af demokrati, som lægger stor vægt på borgernes mulighed for at vælge den siddende regering og derved udtrykke deres præferencer igennem direkte valg. Selv om Cheneval og Schimmelfennig (2013) forsøger at udvikle nye principper, virker de stærkt inspireret af konsociational model i deres fokus på både stater og de individuelle befolkninger, herunder tankerne om ikke-diskrimination og repræsentation.

De forskellige studier er opsummeret i tabel 2 i henhold til deres diagnoser af EU's demokratiske tilstand, de eventuelle løsninger og deres underliggende demokratimodeller. Det følger af diskussionen af ovenstående, at debatten om det demokratiske underskud i EU i høj grad er en debat mellem forskellige demokratimodeller. Det næste afsnit udfolder dette argument.

Problem II: Standarderne for demokrati er inkompatible

Hvordan skal de demokratiske problemer i EU håndteres?

Det fremgår af det foregående afsnit, at der ikke er én fælles forståelse af, om der er et demokratisk underskud, og hvad det eventuelt omfatter. I stedet eksisterer der forskellige opfattelser af det demokratiske underskud og de potentielle løsninger, der

tilbydes, hvilket er betinget af den underliggende demokratiforståelse. Det demokratiske underskud kan derfor betragtes som, hvad man inden for diskursanalysen kalder en 'tom kategori', der kan indholdsudfyldes af alle, der ikke bryder som om den måde, som EU er indrettet (Meny 2002: 8-9).

I en artikel fra 2002 identificerer Rittberger tre legitimeringstilgange, som forskellige grupper af medlemslande har advokeret for i forhandlinger om styrkelsen af Europa-Parlamentet. Den første er føderalisme-legitimeringstilgangen, ifølge hvilken legitimitet skal sikres gennem et tokammersystem med direkte repræsentation i Europa-Parlamentet og territorial repræsentation i Rådet (Rittberger 2002: 209-210). Den anden er den mellemstatslige-legitimeringstilgangen, der ser medlemslandene som arnestedet for legitimitet og mener, at enhver styrkelse af EU (herunder Europa-Parlamentet) bør ske ved at øge de nationale aktørers kontrolbeføjelser (Ibid). Den tredje tilgang er økonomiske-legitimeringstilgangen, der ikke beskæftiger sig med input legitimitet, men i stedet med output-legitimitet gennem systemets evne til at levere pareto-forbedrende løsninger (Ibid).

Rittberger påviser, at styrkelsen af Europa-Parlamentet kan ses som en række kompromiser mellem de forskellige tilgange (Ibid.). Det er rimeligt at forvente, at de kompromiser mellem de føderale, mellemstatslige og økonomisk legitimeringstilgange ikke kun gælder for Europa-Parlamentet, men har gjort sig gældende for ændringer i hele EU-systemet, der på grund af sin hybride natur kombinerer elementer af alle tre tilgange. Konsekvenserne heraf kan kvalificeres ved at trække på Christopher Lord og Paul Maignette, der hævder, at EU-systemet er 'resultatet af et kompromis mellem mange forskellige visioner' og at dette ikke behøves at være dysfunktionelt eller normativt uønsket' (Lord og Maignette 2002: 199). Lord og Maignette overser imidlertid, at ved at gå på kompromis med forskellige visioner, er der ingen, der bliver fuldt tilfredse, og dermed kan alle argumentere for, at EU lider af et demokratisk underskud. Dette kan meget vel være kernen i debatten om det demokratiske underskud.

Der synes at være en tendens i både den akademiske og politiske debat om EU's demokratiske underskud til at bruge det politiske system, man kender godt fra f.eks. ens eget hjemland eller ens fortrukne abstrakte demokratimodel som målestok. Problemet med at gøre det er, at man altid vil finde mangler ved demokratiet i EU på grund af dets hybride natur. At gøre EU mere lig én bestemt type demokratier vil gøre det mindre lig andre typer demokratier. Når for eksempel Zeiffel finder, at EU ikke er mindre demokratisk end USA og Schweiz, overser han, at begge politiske systemer er temmelig fremmede for de fleste europæere, som er vokset op i andre demokratiske politiske systemer.

Diagnosen af EU's demokratiske tilstand udtrykker forskellige forståelser af systemets karakter, og hvordan det bør udvikles. Problemet med flere af vurderingerne i litteraturen er, at de prætenderer, at det demokratiske underskud objektivt kan

Tabel 2. Sammenfatning af de forskellige diagnoser, evt. løsninger og underliggende demokratimodel

Forfatter(e)	Diagnose	Evt. medicin	Demokratimodel
Moravcsik (2002)	Der er intet demokratisk underskud, da EU er stærkt begrænset af mangeartede demokratiske kontrolmekanismer.		Republikansk
Zweifel (2002)	'EU lider ikke af et demokratisk underskud, der er betydeligt større end i de mest liberale demokratier' (p.834).		Føderal / Konsociational
Majone (1998, 2006)	Der er intet demokratisk underskud, fordi EU legitimeres via dets problemløsningskapacitet.		Republikansk
Lord (1998)	Der er et demokratisk underskud på grund af spændingen mellem en mellemstatslig og en overnational demokratiserende tilgang.	Der er behov for en transnational deliberative proces til at definere EUs identitet.	Deliberativ
Siedentop (2000)	Der er et demokratisk underskud på grund af den dobbelte ubalance mellem økonomi vs. identitet og eliten vs. folket i EU.	EU har behov for en forfatning, der definerer grundlæggende mål og kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne.	Føderal
Føllesdal og Hix (2006)	Der er et demokratisk underskud, fordi der ikke er nogen, som åbent politisk anfægter de politikker, EU producerer.	Skabe begrænset anfægtelse i politikdannelsesprocessen.	Parlamentarisk
Hix (2008)	Der er et demokratisk underskud, fordi det er usikkert, hvorvidt EU's politikker er i overensstemmelse med borgernes præferencer.	Skabelse af begrænset anfægtelse i EU, hvilket vil give klare vindere og tabere.	Parlamentarisk
Cheneval og Frank Schimmelfennig (2013)	Der er et underskud af demokrati, der opstår som følge af forskellige grader af medlemsstaternes deltagelse i EU-samarbejdet.	Behov for at styrke demokratiet i medlemsstaterne i forhold til EU.	Konsociational

diagnosticeres og kureres ved at recalibrere EU-systemet. Men forfatterne glemmer at tage hensyn til, at de fleste demokratimodeller (abstrakte såvel som konkrete) og legitimeringsstrategier indebærer afvejninger mellem forskellige principper. Et illustrativt eksempel herpå er afvejningen mellem den parlamentariske og den republikanske demokratimodel. Ændrer man EU mere i retning af den parlamentariske model for demokrati ved at politisere samarbejdet som det f.eks. Hix og Føllesdahl (2006) samt Hix (2008) plæderer for, vil det samtidigt reducere de republikanske elementer i EU-systemet. Mere specifikt vil det mindske den konsensusorienterede politiske kultur og styrke konfliktkulturen, hvilket kan sætte gang i uoverskuelige spændinger og konflikter (Bartolini 2006: 30). De seneste års kriser har ledt til en politisering af EU som aldrig før og beslutninger, hvor et flertal har gennemtrumfet deres vilje overfor et mindretal, hvilket har ledt til dybde kløfter i samarbejdet og styrket aktører, som mener, at EU er den primære årsag til kriserne frem for et middel til at løse dem.

Konkret indebærer dette, at hvad nogle opfatter som den rigtige form for medicin, der vil hjælpe til at mindske det demokratiske underskud, opfatter andre som gift, der vil øge de demokratiske problemer i EU. Som følge heraf er det afgørende at fremtidige studier af det demokratiske underskud bliver mere omhyggelige med at klargøre deres eksplicite og implicite demokratiske standarder, hvorfra de vurderer EU og at være opmærksom på, hvilke potentielle omkostninger deres fortrukne løsning har i forhold til andre tilgange til demokrati og legitimitet.

Problem III: EU er et output-system og ikke et input-system

Det foregående afsnit indikerede, at det vil være umuligt nå et demokratisk ligevægtspunkt, som ville tilfredsstille alle de forskellige demokratiske positioner i debatten, men det betyder dog ikke, at vi skal holde op med at diskutere EU's demokrati eller mangel herpå. En vej frem er at stoppe med at ræsonnere ved hjælp af gamle demokratiske kategorier og i stedet forsøge at udvikle nye begreber (Meny 1998: 13). Det er grundtanken i demoikrati-tilgangen, der dog selv har haft vanskeligt helt at undslippe eksisterende principper, da den som påvist i det foregående afsnit i vidt omfang bygger på en konsociational demokratimodel. En anden måde ville være at flytte fokuset fra demokrati til legitimitet, hvor der kan sondres mellem input-, throughput-, withinput- og output-legitimitet (Scharpf 1999, Schmidt 2006). Størstedelen af litteraturen vedrørende det demokratiske underskud har fokuseret på, hvordan input-legitimiteten i EU-systemet kan øges, mens langt mindre energi er blevet brugt på, hvordan systemets output legitimitet kan forbedres.

Dette er problematisk, fordi EU grundlæggende er et output-orienteret politisk system, og at prøve at redefinere det til et input-orienteret politisk system går imod dets *raison d'être*.

Fokusset på input-legitimiteten er problematisk af tre grunde. For det første undergraver mange af legitimitetsstrategierne på input-siden systemets evne til effektivt at træffe beslutnin-

ger, hvilket paradoksalt skader dets output-legitimitet. EU er i dag et politisk system, hvis beslutningsdygtighed hæmmes af utallige vetopunkter og vetospillere (Tsebelis 2002). Nu kan det selvfølgelig hævdes, at dette har været nødvendigt for at sikre den fortsatte legitimitet, når der er foregået integration i dybden og bredden i EU. Det rejser dog mere principielt spørgsmålet om, hvorvidt EU har fundet den rette ligevægt mellem effektivitet og legitimitet. For det andet gør forskellige input- og throughput-strategier den demokratiske ansvarskæde uklar. Med andre ord er det vanskeligt at placere ansvaret, når EU ikke formår at finde tilstrækkelige løsninger på den økonomiske krise, flygtningekrisen eller terrortruslerne eller finder løsninger, som ikke fungerer. For det tredje fjerner det fokus fra, hvad EU faktisk leverer (Martinsen 2007).

Konklusion

Denne artikel har gjort status over debatten vedrørende EU's demokratiske underskud ved at afdække tre gennemgående problemer i den akademiske litteratur. Den første problem består i, at de forskellige tekster ofte taler forbi hinanden, da de ikke gør deres underliggende præmisser klare. I forlængelse heraf består det andet problem i, at mange af forfatterne foregiver, at de demokratiske problemer i EU kan løses, hvis man indretter systemet efter deres foretrukne demokratimodeller. Dette er dog ikke nogen frugtbar vej, da demokratimodellerne ofte er delvist inkompatible. I stedet bør der fokuseres på afvejning mellem forskellige demokratiske principper, og der bør lægges vægt på at udvikle og forsvare hybrider. For det tredje argumenterede artiklen for, at EU er et output-orienteret system, og der er behov for strategier til forbedre dets output-legitimitet som f.eks. at forbedre implementering og patenteringen af EU-lovgivning.

LITTERATUR

- Bang, H., Jensen, M.D. and Nedergaard, P., 2015. 'We the People' versus 'We the Heads of States': the debate on the democratic deficit of the European Union. *Policy Studies*, 36(2), pp.196-216
- Bartolini, S., and S. Hix. 2006. Politics: *The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?* NotreEurope.
- Cheneval, F., and F. Schimmelfennig. 2013. "The Case for Democracy in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 51 (2): 334–350.
- Chrysochoou, D. N. 2007. "Democracy and the European Polity." In *European Union Politics*. 2nd ed., edited by M. Cini, 359–374. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R. A. (1973). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1994). A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political science quarterly*, 109(1), 23–34.
- Featherstone, K. 1994. "Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 32 (2): 149–170. doi:10.1111/j.1468-5965.1994.tb00491.x.
- Føllesdal, A., and S. Hix. 2006. "Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik." *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 533–562.
- Hix, S. 2008. *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Lord, C. 1998. *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Lord, C., and D. Beetham. 2001. "Legitimizing the EU: Is There a "Post-parliamentary Basis" for Its Legitimation?" *Journal of Common Market Studies* 39 (3): 443–462. doi:10.1111/1468-5965.00298.
- Majone, G. 1998. "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards." *European Law Journal* 4 (1): 5–28. doi:10.1111/1468-0386.00040.
- Majone, G. 2005. *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Majone, G. 2006. "The Common Sense of European Integration." *Journal of European Public Policy* 13 (5): 607–626. doi:10.1080/13501760600808212.
- Marquand, D. 1979. *Parliament for Europe*. London: J. Cape.
- Martinsen, D. 2007. The Europeanization of gender equality—who controls the scope of non-discrimination?. *Journal of European Public Policy*, 14(4)
- Mény, Y. 2003. "De La Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges." *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 1–13.
- Moravcsik, A. 2002. "Reassessing Legitimacy in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603–624. doi:10.1111/1468-5965.00390.
- Schmidt, V. A. 2006. *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. 2012. "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput.'" *Political Studies* 2–22.
- Siedentop, L. 2000. *Democracy in Europe*. London: Penguin Books.
- Tsebelis, G. 2002 *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press
- Zweifel, T. D. 2002. *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland, and the United States*. Lanham, MD: Lexington Books.