

*Af adjunkt Mads Dagnis Jensen og professor Marlene Wind,  
begge Institut for Statskundskab, Københavns Universitet*

# DEMOKRATI I EU



Demokrati og EU er tæt forbundet med hinanden. Man hører ganske vist ofte, at EU har et demokratisk underskud. Det skyldes, at EU's ledende embedsmænd, f.eks. formanden for Kommissionen, ikke er direkte valgt, og fordi der er for langt fra den enkelte borger ude i den enkelte medlemsstat og til der, hvor beslutningerne træffes. Der er dog også dem, der mener, at EU har et demokratisk *overskud*. Det handler om, at EU som transnational organisation har et unikt (og i dag ret stærkt) folkevalgt element, samtidig med at samarbejdet og forretningsgangene mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne (samt EU-institutionerne indbyrdes) er langt

mere gennemsigtige end forholdene i mange vestlige lande. Faktisk mener mange journalister, at det er langt lettere at få adgang til EU-dokumenter og få embedsmænd i tale i Bruxelles, end det er i de fleste nationale stater, herunder Danmark.

## Forskellige demokratiopfattelser

EU, som vi kender det i dag, er imidlertid i høj grad et blandsprodukt af forskellige demokratiopfattelser i Europa. Med demokratiopfattelser mener vi forskellige syn på, hvordan magten deles mellem folket og de folkevalgte, men også magtdelingen mellem de folkevalgte (parlamentet), regeringen og domstolene. I Danmark og de nordiske lande har vi f.eks. ingen tradition for, at domstolene skal tilsidesætte, hvad et flertal i parlamentet har vedtaget (selvom det formelt er muligt), mens man i alle øvrige europæiske lande efter Anden Verdenskrig indførte en ret stærk domstolskontrol. Det gjorde man bl.a. for at sikre, at et parlamentarisk flertal aldrig igen uhindret kunne vedtage at udrydde befolkningsgrupper, som i Tyskland før og under Anden Verdenskrig. Her gennemførte Hitler Nürnberg-lovene<sup>1</sup> med et demokratisk flertal i ryggen. Frygten for det uindskrænkede flertalsdemokrati har således været en ledetråd i de fleste europæiske demokratier, herunder de nye demokratier i syd og øst og i EU-konstruktionen. I EU har man også en meget stærk domstolskontrol, som i mange tilfælde har sat foden ned for nationale regler, som krænkede enkelte borgere eller brød med det fælles europæiske regelsæt. Det interessante i denne sammenhæng er, at de nordiske landes demokratiopfat-

<sup>1</sup> En anti-jødisk lovgivning.

*Louise Weiss-bygningen, opkaldt efter et fransk medlem af Europa-Parlamentet, ligger i Strasbourg og huser Parlamentet, som dog også mødes i Bruxelles. © European Union. Architecture Studio.*





telse er så meget anderledes. Her bliver det uindskrænkede flertalsdemokrati hyldet som den ypperste styreform, mens domstolskontrol nærmest opfattes som udemokratisk. Det har vi oplevet mange gange, når danske politikere har skudt med skarpt mod EU-domstolen og vore egne nationale domstole.

I demokratier med en stærk domstolskontrol (på engelsk kalder man dette for ‘constitutional democracy’) er fokus ellers på magtdeling og minoritetsbeskyttelse, og det vil ikke være helt forkert at sige, at netop dette fokus også er kommet til at karakterisere det europæiske samarbejde. Især efter Lissabon-traktaten fra 2007, hvor vi har fået et retligt bindende charter om Grundlæggende Rettigheder.<sup>2</sup>

## Føderale eller mellemstatslige tilgange

Ser man helt overordnet på det, kan man sige, at to forskellige opfattelser over årene har konkurreret om, hvordan EU skulle opbygges. Den første opfattelse kaldes **føderal**. Den mener, at EU bliver mest demokratisk, hvis samarbejdet ligner en føderation med direkte valgte politikere på alle niveauer. En føderal stat er en stat bestående af en række delstater, der har fælles grundlov, parlament, regering og domstol. I en føderalstat består parlamentet normalt af et kammer, der repræsenterer delstaterne, og et, der repræsenterer borgerne. Tyskland, der selv er en føderation, har været fortalere for denne tilgang i EU og argumenterer til stadighed – og på tværs af partiskel – også i dag for, at det europæiske samarbejde skal bevæge sig i den retning. Den anden tilgang til EU er **mellemstatlig** og mener grundlæggende, at magten skal udgå fra medlemsstaterne. Konkret betyder den mellemstatlige tilgang, at så meget selvstændighed som muligt bliver bevaret i medlemsstaterne. Den mellemstatslige tilgang lægger langt mindre vægt på,

<sup>2</sup> De Grundlæggende Rettigheder er: Det enkelte menneskes ukrænkelige og umistelige rettigheder samt frihed, demokrati, lighed og retsstaten.

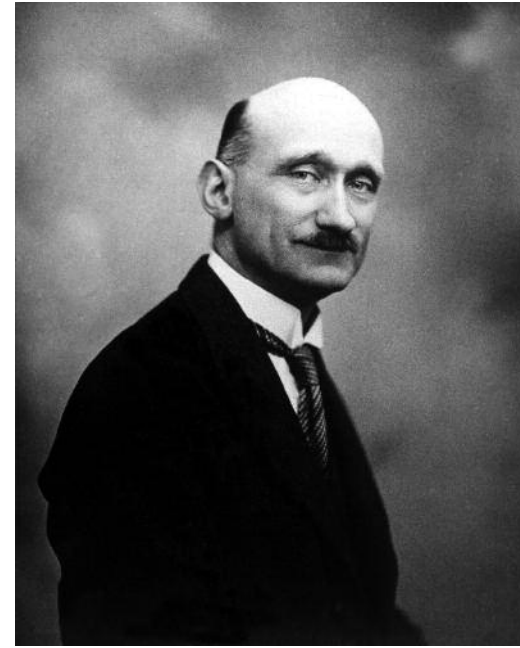


*Schuman-planen blev underskrevet 18.4.1951 af Frankrig, Forbundsrepublikken Tyskland, Italien og de tre Benelux-lande Belgien, Nederlandene og Luxembourg. Planen sikrede et overnationalt samarbejde om en stabil kul- og stålproduktion ved oprettelse af et fælles marked, som samtidig skulle forhindre fremtidige krige mellem Tyskland og Frankrig.  
© European Union.*

om der er ‘demokrati’ i klassisk forstand på EU-niveau. Det væsentlige i denne sammenhæng er, at det er demokratiske lande, som vælger at delegerede enkelte opgaver til, hvad man opfatter som begrænsede overnationale institutioner. Det er samtidig opfattelsen, at når der gives beføjelser til EU, kan og skal disse kontrolleres nationalt. Frankrig og Storbritannien, men også Danmark, er eksempler på lande, der har forsvaret denne tilgang i EU. Disse lande har generelt været skeptiske over for en yderligere demokratisering på europæisk plan, selvom EU-kritikere fra disse lande ofte beskylder EU for at have et demokratisk underskud. Lad os kigge på, hvordan EU er blevet opbygget, og på de forskellige kampe, der har været mellem de to tilgange.



*Jean Monnet, 1888-1979, fransk statsmand og 1946-52 drivkraften bag den franske genopbygningspolitik og økonomiske modernisering. Monnet forfattede Schuman-planen sammen med Robert Schuman.  
© European Union.*



*Robert Schuman, 1886-1963, fransk kristelig-demokratisk politiker, arbejdede 1948-53 som fransk udenrigsminister for fransk-tysk forsoning og europæisk integration. Sammen med Jean Monnet lancerede han den såkaldte Schuman-plan, der ledte til oprettelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab. © European Union.*

## Opbygningen af EUropa

EU, eller det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF), som samarbejdet oprindeligt hed, blev dannet i 1951. EKFS opstod i forlængelse af afslutningen på Anden Verdenskrig, der varede fra 1939-1945. Anden Verdenskrig havde kostet mellem 50-60 millioner mennesker livet og efterladt et Europa i ruiner. En sådan tragedie skulle ikke gentages. Derfor foreslog den franske embedsmand Jean Monnet, at de europæiske lande skulle væves sammen.

Konkret ville han samle tyske og franske kul- og stålressourcer under en fælles, overnational myndighed. Landene skulle overdrage selvstændighed til den overnationale myndighed, så den kunne træffe beslutninger på deres vegne. At det lige netop var kul og stål, som var i spil, skyldes, at de er afgørende bestanddele i produktionen af våben. Jean Monnet fik den franske udenrigsminister Robert Schuman overbevist, og den 9. maj 1950 fremlagede Robert Schuman den erklæring, som ledte til oprettelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab bestående af Vesttyskland, Frankrig,

Italien, Belgien, Nederlandene og Luxembourg. Forud for oprettelsen af EKSF var der uenighed mellem landene om, hvordan den overnationale myndighed skulle holdes ansvarlig demokratisk. Vesttyskland mente, at den overnationale myndighed skulle holdes ansvarlig ved at oprette et råd bestående af ministre fra medlemsstaterne og et parlament med direkte folkevalgte politikere. En model, som til forveksling lignende Vesttysklands egen **føderale** opbygning. Frankrig var omvendt skeptisk over for en sådan struktur, som man mente, ville forhindre den overnationale myndighed i at udføre sit arbejde. Den franske skepsis skyldtes bl.a., at landet som enhedsstat ikke var bekendt med den føderale organisering. Man var derimod tilhængere af en **mellemstatlig** tilgang, hvor den overnationale myndighed blev kontrolleret af medlemsstaterne. Benelux-landene (Belgien, Nederlandene og Luxembourg) var placeret et sted midt imellem. På den ene side var Benelux-landene bange for, at et parlament ville forhindre den overnationale myndighed i at udføre sit arbejde ordentligt. På den anden side ønskede de at kontrollere den overnationale myndighed. Derfor var de tilhængere af et råd bestående af ministre.

**Ministerrådet, EU-Rådet, Rådet, råd af repræsentanter for EU-medlemsstaternes regeringer, én for hver medlemsstat, som oftest en minister, evt. en stedfortræder for ministeren.**

**Ministerrådet mødes i Bruxelles.**

**EU-Kommissionen, Europakommissionen, forsamling bestående (2009) af 27 kommissærer, én fra hvert af EU's medlemslande. Kommissærerne er politikere, ikke embedsmænd, og vælges af medlemsstaternes regeringer, men de må ikke efter udnævnelsen tage imod instruktioner fra deres respektive hjemlande, og de skal handle i hele Fællesskabets interesse.**

**Enhver stat, der indtræder i EU, har ret til at få et medlem af Kommissionen. Ved Amsterdam-traktaten (1999) fik Europa-Parlamentet tildelt en vigtig rolle, idet Parlamentet skal godkende Ministerrådets indstilling om udpegning af kommissionsformanden og den øvrige kommission. Kommissionen mødes i Bruxelles og Luxembourg.**

## Rom-traktaten

De seks lande blev enige om et kompromis, hvor der blev oprettet et Ministerråd og en forsamling, som fik meget begrænsede beføjelser. Tilmed blev forsamlingens medlemmer hentet fra de nationale parlamenter. Endelig blev der også oprettet en domstol, som skulle afgøre tvister mellem landene og/eller institutionerne i EKSF. I 1957 blev landene enige om at udbygge samarbejdet igennem Rom-traktaten. Det primære formål med Rom-traktaten var oprettelsen af et fællesmarked, hvor varer, tjenesteydelser og kapital frit kunne bevæge sig mellem landene. I det udvidede europæiske fællesskab fik den overnationale myndighed navnet 'Kommissionen', som fik til opgave at fremlægge lovforslag. Kommissionen bestod af embedsmænd, og dets leder var udpeget af medlemsstaternes regeringer. De fremsatte love skulle vedtages af Ministerrådet, efter at forsamlingen, som nu fik navnet Parlamentet, var blevet hørt. Opstod der uenighed, var det igen domstolen, som skulle træffe en afgørelse. Domstolen fik tilmed et vigtigt redskab i Rom-traktaten.

Af frygt for at Fællesskabet skulle udvikle sig på samme måde som den almindelige folkeret<sup>3</sup>, hvor lande uden konsekvenser kan undlade at overholde de traktater, de selv har skrevet under på, gav man Domstolen mulighed for at afgøre retstvister. Hvis man f.eks. var i tvivl om, hvorvidt medlemslande havde gennemført EF-retten korrekt, kunne Domstolen afgøre sagen. Man gjorde det også muligt for almindelige borgere og virksomheder – gennem det nationale domstolssystem – at forelægge sager til afgørelse hos Domstolen i Luxembourg.

## Domstolen

Det gav borgere og virksomheder en enestående mulighed for at holde deres egne regeringer til ilden og sørge for, at de ikke snød på vægten, når EF-traktaterne skulle gennemføres nationalt. Man kunne forestille sig en situation, hvor et medlemslands regering ønsker at tilgodese egen industri eller egen vare-produktion ved at lægge skatter på sammenlignelige udenlandske produkter. I et sådant tilfælde kunne (og kan) en importør anlægge sag mod sin egen regering og anmode en national domstol om at få EF-domstolen til at tage sagen op. Man kan på denne måde sige, at det europæiske fællesskab kom til at adskille sig markant fra den almindelige folkeret, men også at almindelige borgere og virksomheder fik medejerskab til fællesskabet. En anden ting, som også blev afklaret EF-retligt allerede i 1960'erne gennem en såkaldt 'præjudiciel forelæggelse'<sup>4</sup> fra en borger til EF-domstolen, var det såkaldte 'forrangs-princip'. Det betyder, at EF-retten *altid* står over national ret, hvis der skulle opstå tvivl om, hvilken af de to

<sup>3</sup> Retssystem, som regulerer forholdet mellem stater, i modsætning til national ret, der regulerer forholdet for borgerne i den enkelte stat.

<sup>4</sup> Præjudicielle forelæggelser er en procedure, der anvendes over for Den Europæiske Unions Domstol. Denne procedure giver en national retsinstitution mulighed for at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten.

retsregler der skulle opfattes som gældende. Det blev også – gennem en dom fra EF-domstolen selv – slået fast, at det i modsætning til den almindelige folkeret ikke skulle være muligt for et medlemslands regering at lave en national modlov til de europæiske aftaler, som man havde indgået med de øvrige lande i Ministerrådet. Det var (og er) ellers helt almindelig praksis i folkeretten. Det kan man ikke i EF/EU pga. forrangsprincippet, som betyder, at traktaten gælder, uanset hvad man måtte finde på af nationale modlove. Sammen med princippet om direkte virkning, dvs. at borgere og virksomheder kan anvende EF/EU-traktaterne direkte, gør det, at EU-retten er et godt stykke tættere på national ret end på folkeretten.

## Det Europæiske Fællesskab

I 1960'erne opstod der en række kurrer på tråden i Det Europæiske Fællesskab (EF). Ophavsmanden var den franske præsident Charles de Gaulle, som var glødende tilhænger af den **mellemstatlige** tilgang. I to omgange (1963 og 1967) nedlagde han veto over for Storbritanniens og dermed også dansk medlemskab af EF. Derudover nægtede han at deltage i møder i EF i en periode på syv måneder i 1965. Årsagen hertil var et forslag fra Kommissionen, som ville gøre, at flere beslutninger kunne træffes med kvalificeret flertal. Det vil sige, at et eller flere lande kunne risikere at blive nedstemt og dermed ville være tvunget til at indføre en lovgivning nationalt, som landet ikke ønskede. Charles de Gaulles protester, som fik navnet 'Den Tomme Stols' politik, blev løst med 'Luxembourg-kompromiset' fra 1966. Kompromiset betød, at et land kunne nedlægge veto, hvis dets vitale interesser var truet, selvom beslutninger blev truffet med kvalificeret flertal.

Mens Charles de Gaulle kæmpede for den **mellemstatlige** læsning med næb og klør i 1960'erne, så havde **federalisterne** fået plantet et frø i form af domstolen, som viste sig at være meget betydningsfuldt. I 1963 og 1964 afsagde domstolen jf. ovenfor to vigtige domme, som betød, at samarbejdet på det juridiske og konstitutionelle





*Charles de Gaulle, 1890-1970, fransk general og politiker; Frankrigs præsident 1959-69. Udenrigspolitisk havde de Gaulle en vision om et Europa, der kunne optræde samlet og uafhængigt udadtil, og han ønskede et tæt samarbejde med Vesttyskland samt en forbedring af forholdet til Øst-europa. Over for den tredje verden søgte han at fremstå som uafhængig af øst-vest-konflikten og tog bl.a. afstand fra USA's krigsførelse i Vietnam.*

© European Union.

område kom til at minde om en føderation<sup>5</sup>. De to domme gjorde, at EF's lovgivning havde direkte virkning i medlemsstaterne og som nævnt havde forrang frem for modstridende national ret. I 1969 gik Charles de Gaulle på pension. Kort tid efter foreslog Kommissionen, at EF skulle sikres sine egne indtægtskilder. Det skulle ske ved at lade samarbejdet råde over indtægter, der stammede fra de fælles toldmure på landbrugsvarer.

Da forslaget ville fratage nationale parlamenter mulighed for at råde over disse penge, mente både Vesttyskland og Nederlandene, at det europæiske parlament skulle påtage sig rollen som kontrol-lør. Franskmandene var derimod dybt skeptiske over for, at parlamentet fik mulighed for at blande sig. De foretrak, at det var de nationale regeringer, som fik ansvaret for at holde øje med, hvordan pengene blev brugt. Igen blev der fundet et kompromis. Parlamentet fik ret til at kontrollere de ikke obligatoriske udgifter, mens Ministerrådet skulle tage sig af de obligatoriske. Reelt set udgør de ikke obligatoriske udgifter kun 5 procent af budgettet. Franskmandenes mellemstatlige tilgang vandt. Charles de Gaulles afgang banede også vejen for optagelse af Storbritannien, Danmark og Irland, som indtrådte i 1973. Storbritannien og Danmark delte sammen med Frankrig en skepsis over for at omdanne samarbejdet til en føderation. For de tre lande har det været vigtigt at bevare suverænitet på nationalt niveau. Det var også grundlæggende deres opfattelse, at demokrati var noget, man kun kunne have i nationalstaten. Det hørte ikke til på det europæiske niveau i form af tokammersystem og direkte valgte europæiske ledere samt en stærk domstol. I 1974 blev Det Europæiske Råd dannet bestående af medlemsstaternes stats- og regeringschefer. Umiddelbart kan det fremstå som (endnu) en sejr for den mellemstatlige demokratiopfattelse. Ved at oprette Det Europæiske Råd blev medlemsstaterne placeret i en nøglerolle i forhold til at styre udviklingen i samarbejdet. Imidlertid har Det Europæiske Råd ikke været en stopklods for at udvikle samarbejdet i en mere føderal retning. Tvært-

<sup>5</sup> Demokratier med en stærk domstolskontrol.

imod har det stået bag mange af de initiativer, som har udbygget det „europæiske hus“. Her har det igen været Tyskland, som er gået foran.

Det var f.eks. Det Europæiske Råd, der sagde god for den køreplan, som ledte til vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1986. Fællesakten, også kendt som EF-pakken i Danmark, indebar bl.a., at medlemsstaterne kunne blive stemt ned i lovgivning, der vedrører det indre marked. For flere lande udgjorde dette en demokratisk udfordring, som skulle håndteres. Tyskland mente (som altid!), at udfordringen kunne løses ved at give Europa-Parlamentet mere magt. Frankrig brød sig som tilhænger af den mellemstatlige tilgang ikke om at styrke Europa-Parlamentet. Storbritannien, anført af „jernladyen“ Margaret Thatcher, var også særdeles skeptisk, men alligevel gik Storbritannien med til at give Parlamentet marginalt mere indflydelse. Det skete, fordi Storbritannien meget gerne ville høste fordelene af det indre marked. I Danmark blev EF-pakken sendt til vejledende folkeafstemning, fordi et flertal i Folketinget ikke ville godkende pakken. Men da det viste sig, at et flertal i befolkningen sluttede op om aftalen, valgte Socialdemokratiet at stemme for, og EF-pakken blev ved-

**Europa-Parlamentet, EU-Parlamentet, parlament, hvis medlemmer siden 1979 er blevet valgt ved direkte valg i de respektive EU-medlemslande, hvor der hver femte år afholdes valg. Medlemmerne vil ofte have et politisk tilknytningsforhold i deres hjemland og grupperer sig i Parlamentet efter politisk overbevisning, og ikke efter nationalitet.**

**Europa-Parlamentets opgaver spænder fra lovgivning i samarbejde med Ministerrådet til forskellige former for overvågnings- og kontrolfunktioner i forhold til EU's øvrige institutioner.**



*Margaret Thatcher, f. 1925, britisk konservativ politiker og premierminister 1979-90, var åbenlyst skeptisk over for politisk integration i EU og lagde sig snarere op ad et atlantisk samarbejde med USA end et europæisk samarbejde. © European Union.*

taget. 1980'erne var ikke alene præget af dannelsen af det indre marked, Grækenland, Spanien og Portugal blev også medlemmer i dette årti. Alle tre lande var tidligere diktaturer og var derfor meget opsatte på at få EF's støtte til demokratisk udvikling.

## **Den Europæiske Union og Maastricht-traktaten.**

I 1992 blev EF omdannet til Den Europæiske Union (EU). Landene overdrog selvstændighed til samarbejdet på en lang række nye områder og styrkede Europa-Parlamentet markant. Tyskland og Frankrig var drivkræfterne bag unions-traktaten. I modsætning til tidligere var franskmændene med på at overlade flere beføjelser





*Holger K. Nielsen stod som formand af Socialistisk Folkeparti i spidsen af nej-kampagnen mod Maastricht-traktaten under parolen „Holger og konen siger nej til Unionen“. Foto: Nationalmuseet.*

til EU. Årsagen hertil skal bl.a. findes i den tyske genforening i 1990. Med genforeningen ville Tyskland blive det største land i Europa. Da franskmændene var meget opsatte på at forpligte Tyskland igennem det europæiske samarbejde, valgte man at støtte op om en mere **føderal** tilgang. Den franske præsident François Mitterrand betingede sig, at EU skulle have en fælles mønt, hvis Vesttyskland skulle 'have lov' til at indlemme Østtyskland i et forenet Tyskland. Danmark og Storbritannien var mere fodslæbende, men valgte dog at tilslutte sig. Imidlertid blev traktaten afvist ved en folkeafstemning i Danmark i juni 1992, hvor særligt Socialistisk Folkeparti (SF) havde kæmpet hårdt imod vedtagelsen af den nye traktat under parolen: *'Holger og Konen siger nej til Unionen!'* Under det meste af valgkampen så det ud til at blive et ja, men det endte med et nej. Den danske regering valgte efter at have rådført

**Maastricht-traktaten**, traktat om Den Europæiske Union, underskrevet 7.2.1992 i Maastricht med ikrafttrædelse 1.11.1993.

Ved traktaten blev EF-samarbejdet udbygget med bestemmelser om unionsborgerskab, miljøpolitik, forbrugerpolitik, videreudvikling af ØMU'en, forsvarspolitik mv.

Efter en folkeafstemning 2.6.1992, hvor et beskedent flertal på 50,7 % stemte nej, fik Danmark en særordning, Edinburgh-afgørelsen, der indebærer, at Danmark ikke deltager i Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase, som bl.a. omfatter en fælles mønt, at Danmark ikke deltager i den fælles forsvarspolitik og ikke er medlem af Den Vesteuropæiske Union, WEU, at unionsborgerskabet ikke erstatter dansk statsborgerskab, samt at Danmark kun deltager i det retlige samarbejde på mellemstatligt plan.

Et lille flertal af befolkningen på 56,8 % tilsluttede sig særordningen ved en folkeafstemning 18.5.1993.

sig med bl.a. SF at tage fire forbehold vedrørende den fælles mønt, dele af forsvarssamarbejdet, retlige og indre anliggender og unionsborgerskab<sup>6</sup>. Man kunne altså ikke stoppe de øvrige EU-lande i at gå videre med traktaten. At det netop var disse områder, der blev taget forbehold for, skyldes, at de blev fortolket som et skridt på vejen mod en **føderation**. Med en ny afstemning den 18. maj 1993 tilsluttede den danske befolkning sig traktaten med de fire forbehold. Ja'et førte imidlertid til nogle af de hårdeste kampe i nyere Danmarkshistorie mellem demonstranter og politi. Med den danske afvisning af Maastricht-traktaten kom spørgsmålet om demokrati for alvor på dagsordenen i EU. Det blev klart, at man ikke kunne tage befolkningernes støtte for givet.

## Nye traktater

Amsterdam-traktaten fra 1997 forsøgte til dels at råde bod på dette, men det var samtidig uklart, hvad man egentlig ønskede sig. De danske skeptikere ønskede nemlig ikke mere europæisk demokrati, da det jo uundgåeligt ville medføre en eller anden form for **føderalisering**. De fleste var dog enige om, at EU skulle gøres relevant for borgerne ved at fokusere på værdier som demokrati, menneskerettigheder, ligestilling og miljøbeskyttelse. Det var værdier, som alle kunne slutte op om. Med udsigten til optagelse af nye medlemsstater fra Central- og Østeuropa vedtog man i 2001 Nice-traktaten, som i nogen grad søgte at gøre EU parat til nye udvidelser. Traktaten gav mere magt til formanden for Kommissionen og ændrede stemmevægtene i Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Under forhandlingerne kæmpede Frankrig særligt hårdt for at sikre flest mulige stemmer til sig selv.

<sup>6</sup> Unionsborgerskab er en betegnelse for en række rettigheder, der er tildelt statsborgere i EU's medlemsstater. Unionsborgerskabet blev indført i 1992 ved vedtagelsen af Maastricht-traktaten. Enhver statsborger i en EU-medlemsstat har efter Maastricht-traktaten tillige Unionsborgerskab. Forbeholdet anses i dag for overflødig, da det i forbindelse med Amsterdam-traktaten for 1997 blev indskrevet, at unionsborgerskabet ikke erstatter det nationale statsborgerskab.

**Amsterdam-traktaten, underskrevet 1997 i Amsterdam med ikrafttrædelse 1.5.1999. Amsterdam-traktaten ændrer og supplerer en række af bestemmelserne i Maastricht-traktaten. Det gælder især menneskerettigheder og ikke-diskrimination, overførsel af samarbejdet om grænsekontrol, visum, asyl, indvandring og civilret til det overstatslige samarbejde i EU. Amsterdam-traktaten blev vedtaget i Danmark ved en folkeafstemning 28.5.1998, hvor 55,1 % stemte for, og 44,9 % stemte imod.**

Andre lande, særligt Tyskland, var af den opfattelse, at Nice-traktaten ikke gik vidt nok. De ønskede en **føderal** opbygning af EU. Det blev foreslået på et møde i Laeken i december 2001, at der skulle nedsættes et konvent<sup>7</sup>, der fik til opgave at udarbejde et udkast til en forfatning for Europa. I juli 2003 kunne konventet fremlægge sit forslag til en europæisk forfatningstraktat. Den blev godkendt af stats- og regeringscheferne i juni 2004. Nu var det op til medlemsstaterne at godkende den individuelt. I forsommeren 2005 stemte først et flertal af den franske og derefter den hollandske befolkning imidlertid nej til forfatningstraktaten. Grunden var overvejende utilfredshed med egne regeringer, men der var også i nogle kredse en frygt for, at EU blev mere og mere føderal. EU blev kastet ud i sit livs krise. Sideløbende med forhandlingerne omkring forfatningstraktaten blev EU i 2004 udvidet med otte nye lande fra Central- og Østeuropa samt Cypern og Malta. De central- og østeuropæiske lande havde været igennem langstrakte optagelsesforhandlinger for at leve op til kravene om demokrati.

<sup>7</sup> Forsamling af politikere fra EU landene, kandidatlandene og EU's institutioner, der udarbejdede et oplæg til, hvordan EU's juridiske ramme kunne gøres mere tidssvarende.



EU-Parlamentets mødesal i Strasbourg. © European Union. Medlemmerne sidder ikke efter nationalitet, men i politiske grupper, ofte sammensat af flere partier.

Fra venstre:

**Grå:** uden for grupperne.

**Orange:** EFD (Gruppen for Europæisk Frihed og Demokrati) er den EU-kritiske gruppe i EU-Parlamentet (fra Danmark: Dansk Folkeparti).

**Mørkeblå:** ECR (European Conservatives and Reformists) er konservative og kritiske over for EU og vil begrænse indflydelsen på staternes suverænitæt.

**Lyseblå:** EPP-ED er den konservative og kristendemokratiske gruppe i EU-Parlamentet, der består af European People's Party og European Democrats (fra Danmark: Konservative).

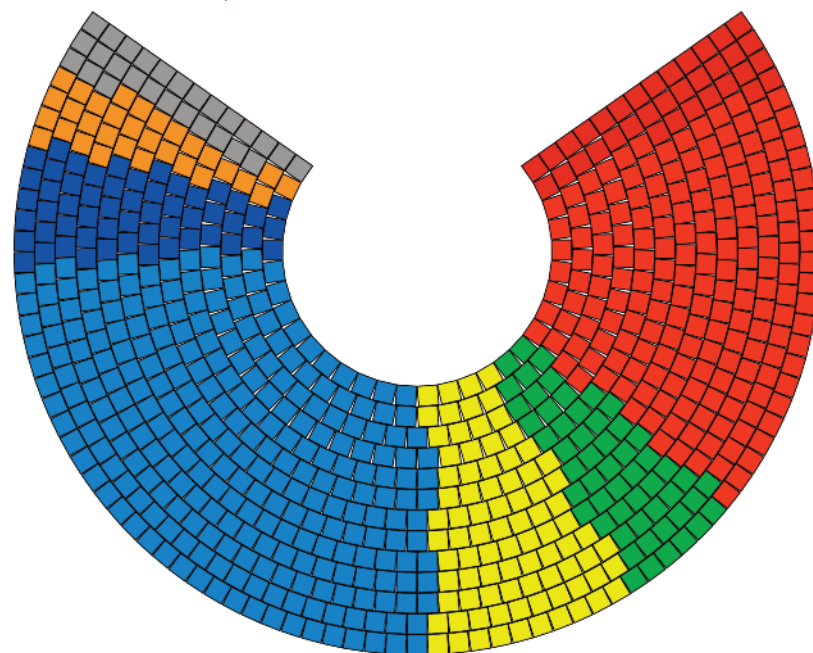
**Gul:** ALDE (Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa) er den liberale gruppe i EU-Parlamentet og består af partiet European Liberal Democrat and Reform Party og af European Democratic Party (fra Danmark: Venstre og Radikale Venstre).

**Grøn:** Grønne-EFA er den grønne gruppe i EU-Parlamentet bestående af de to europæiske partier European Greens og European Free Alliance. De Europæiske Grønne er en sammenslutning af grønne partier, mens EFA er en sammenslutning af europæiske mindretalspartier (fra Danmark: SF).

**Rød:** S&D (Progressive Alliance of Socialists and Democrats) er den socialdemokratiske og socialistiske gruppe i EU-Parlamentet (fra Danmark: Socialdemokraterne).

**Mørkerød:** GUE-NGL (European United Left/Nordic Green Left) er venstregruppen i EU-Parlamentet (fra Danmark: Folkebevægelsen imod EU).

Grafik: Wikipedia.





## Lissabon-traktaten

Efter en tænkepause på to år blev stats- og regeringscheferne enige om Lissabon-traktaten. Sammenlignet med forfatningstraktaten var Lissabon-traktaten mindre forfatningsagtig, men reelt var der ikke den store forskel på de to. Man havde fjernet nogle svulstige ord og undladt at gøre EU's flag og hymne til officielle EU-symboler. I modsætning til forfatningstraktaten valgte de fleste lande ikke at sende Lissabon-traktaten til folkeafstemning. Irland var dog pga. sin forfatning nødt til det, og resultatet blev et rungende nej. Det ledte til en række indrømmelser til Irland, som valgte at godkende Lissabon-traktaten ved en folkestemning i oktober 2009. Den 1. december 2009 trådte Lissabon-traktaten i kraft.

## Demokratiske dilemmaer

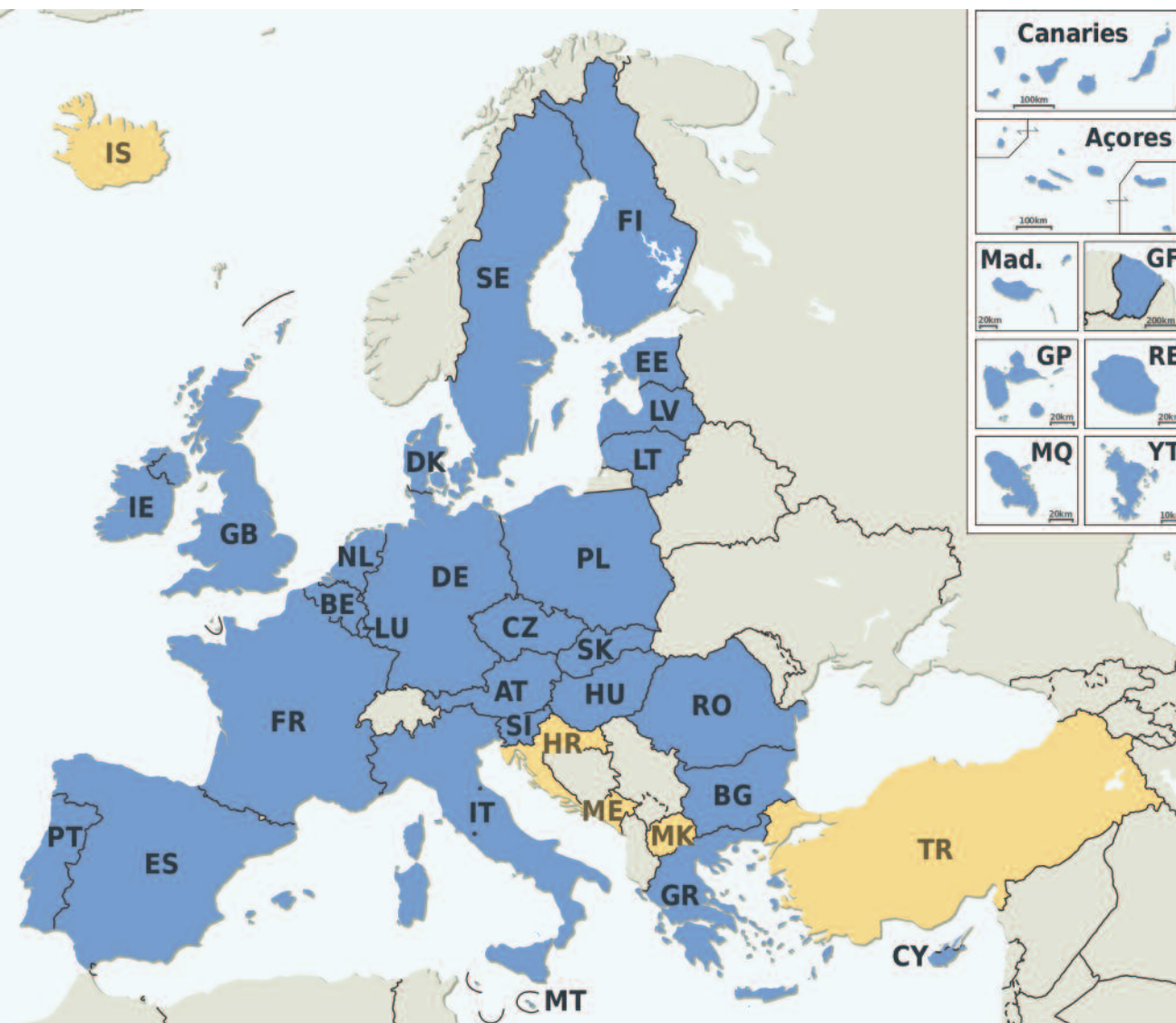
EU's historiske udvikling viser, at ingen af de to demokratitilgange har været i stand til at dominere EU's opbygning. Resultatet er EU's unikke struktur, der indeholder en blanding af de to demokratiske stilarter. Der er dog ingen tvivl om, at EU i dag er meget tæt på at være det, vi i indledningen kaldte en 'konstitutionel'<sup>8</sup> frem for en 'flertalsdomineret' demokratisk konstruktion. De forskellige stilarter (mellemsstatslig og føderal) er imidlertid den vigtigste årsag til, at samarbejdet ofte får kritik for ikke at være tilstrækkelig demokratisk i klassisk forstand, dvs. for langt fra folkets ønsker og indflydelsesmuligheder. Lidt forenklet kan man sige, at ved at forsøge at gøre alle tilfredse har man gjort ingen tilfredse. Hvordan det? Fordi hvad den ene tilgang ser som en styrkelse af demokratiet i EU, opfatter den anden som en svækkelse. Det ses ved at stille den føderale og den mellemsstatlige opfattelse over for hinanden. For en føderalist som Tyskland – der samtidig er vokset ud af en 'konstitutionel', demokratisk tænkemåde – er en styrkel-

se af Europa-Parlamentet og en stærk domstol en forudsætning for at sikre et folkeligt forankret EU. Omvendt vil en person med en mellemsstatlig tilgang mene, at mere indflydelse til Europa-Parlamentet og en stærk domstol medfører et tab af demokrati, da det undergraver medlemsstaternes selvbestemmelse. Dette dilemma kan nok aldrig løses helt, og i lyset af at EU løser flere og flere af de problemer, som vi traditionelt har løst nationalt, giver det måske også meget god mening at udfolde demokratiet på europæisk plan. En del undersøgelser viser således, at mellem 50 og 70 % af al national lovgivning i dag stammer fra EU-regulering. Ikke fordi 'nogen nede i Bruxelles' ønsker at tilrane sig mere og mere magt, men fordi vores egne nationale politikere anbefaler, at mange af de problemer, vi står over for, lige fra klima og miljø til økonomi, bedst løses i fællesskab. Man kan altså sige, at selvom de mellemsstatligt-sindede i princippet (stadig) er imod en demokratisering af fællesskabet, så har de på mange måder accepteret, at demokratiet på europæisk niveau bør styrkes. F.eks. er det da også sådan i dag, at stort set ingen politiske beslutninger i EU kan løses af Ministerrådet alene; Europa-Parlamentet skal være med. Gennemgangen viser også det paradoks, at selvom der har været stor uenighed om, hvordan EU skulle opbygges demokratisk internt, har samarbejdet eksternt haft en stor indflydelse på demokrati i de lande, som har ønsket at blive medlemmer. EU er nemlig en klub for demokratier, og for at blive medlem har man skullet opbygge stabile institutioner, der understøtter demokrati og retsstat samt beskyttelse af menneskerettigheder og mindretal.

## Fremtidige udfordringer

Hvilke udfordringer for demokratiet i EU byder fremtiden på? EU er konfronteret med tre store udfordringer. Den første store udfordring er gældskrisen, som EU har befundet sig i siden 2009. Gældskrisen har særligt hærget Grækenland, Irland og Portugal. Alle har de modtaget hjælpepakker fra EU mod til gengæld at gennemføre økonomiske hestekure. Imidlertid har gældskrisen spredt sig og truer nu lande som Italien og Spanien. For at løse gældskri-

<sup>8</sup> Demokratier med en stærk domstolskontrol.



Kort over lande i EU (blå) og ansøgerlande (gule). Foto: Wikipedia.

sen har eurozonelandene, dvs. de 17 lande, der har indført euroen, oprettet en hjælpefond på 1.000 milliarder euro. Derudover har de besluttet, at landenes finanspolitik skal koordineres strammere fra EU. Gælds-krisen rejser spørgsmål om, hvordan man sikrer en strammere styring af eurozonelandenes økonomi, der samtidigt er demokratisk. Den anden store demokratiske udfordring handler om, hvordan man bedst håndterer omvæltningerne i Nordafrika og Mellemøsten. En del EU-lande, herunder Danmark, har netop succesfuldt været med til at vælte Muammar Gaddafi i Libyen. Men hvordan understøtter man, at de nye regimer på grænsen til EU, som Libyen og Tunesien, bliver demokratiske medspillere? Den tredje udfordring handler om, hvordan EU skal håndtere klimaforandringer og ressourceknaphed i fremtiden. Selvom det umiddelbart ikke ser sådan ud, er det afgørende for EU at løse klimaforandringer på en demokratisk måde og samtidigt minimere behovet for energi udefra. Det er ikke små problemer, EU bokser med. Det er helt afgørende, at man indser, at der er tale om globale udfordringer, som det er vanskeligt – for ikke at sige umuligt – at løse udelukkendemed nationale værktøjer. De nationale såvel som de europæiske ledere står over for store udfordringer, der stiller krav til demokratiet i EU.

Af adjunkt Mads Dagnis  
Jensen og  
professor Marlene Wind,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet.

*Redaktør:* Vibeke Mader,  
Skoletjenesten,  
Nationalmuseet.

*Billedredaktør:* Cand.mag.  
David Christensen.

*Layout:* Kristin Wiborg/  
Skoletjenesten.

Copyright: Nationalmuseet  
og Skoletjenesten. 2012.

Undervisningsmaterialet er  
udgivet med støtte fra  
Kulturarvsstyrelsens puljer  
for museumsundervisning.

 NATIONALMUSEET

 SKOLETJENESTEN

