

## Behov for at demokratisere Den Europæiske Union

PETER L. VESTERDORF

*Ved at overlade store dele af deres lovgivningskompetence til EU har medlemslandene bevirket, at lovgivningsmagten – fremfor alt – udøves gennem diplomatiske forhandlinger uden reel parlamentarisk indflydelse. Det har ført til »et demokratisk underskud«, i form af manglende demokratisk legitimering af lovgivningsprocessen. Det bør det rådes bud på.*

Et af de problemer, der har givet anledning til mest kritik, når det gælder EU, er det man har kaldt det demokratiske underskud. Dermed mener man, at EUs lovgivning ikke bliver til under de former, der typisk karakteriserer lovgivningen i stater med demokratisk opbygning.

I EU er lovgiveren først og fremmest Ministerrådet, der består af skiftende repræsentanter for medlemslandenes regeringer, d.v.s. medlemslandenes udøvende myndigheder.

Da man efterhånden ved ændringer af EUs traktatgrundlag har udvidet adgangen til at vedtage EU-regler på grundlag af kvalificeret flertal – i modsætning til enstemmighed – har de enkelte EU-landes nationale parlamenter derved også mistet muligheden for at blokere vedtagelsen af EU-regler, de måtte være imod. Da de nationale parlamenter ikke samarbejder for at opnå indflydelse i forhold til Ministerrådet – og et sådant samarbejde ville næppe heller være gennemførligt i praksis – kan man fastslå, at medlemslandenes udøvende myndigheder repræsenteret i Ministerrådet har vidtgående frihed til at vedtage, hvad de kan enes om indbyrdes.

Det siger sig selv, at lovgivningsarbejdet

derfor fremfor alt baseres på forarbejder udført af nationale såvel som EU-bureaukrater. Det er Europa-Kommissionen, der har initiativretten på EU-plan, mens nationale bureaukrater især medvirker i arbejdsgrupper under EUs Ministerråd og i komiteen af faste repræsentanter (COREPER).

Forlægningen af lovgivningsmagt i stadig højere grad til Bruxelles har således reduceret de nationale parlamenters indflydelse og styrket de udøvende myndigheder i EU og dermed også en form for ekspertvælde. Og der er i praksis kun een vej til at ændre dette, medmindre man erstatter Ministerrådet med et senat bestående af nationalt – direkte eller indirekte – udpegede parlamentarikere, og det er en forøget parlamentarisk indflydelse på EUs lovgivningsproces.

Det er gradvis ved at gå op for befolkning og politikere også i Danmark, men endnu er der ikke fuld opbakning bag dette synspunkt, der i andre af de »gamle« EU-lande nyder udbredt tilslutning. Men der synes f.eks. ikke at være megen debat om dette demokratiseringsbehov i Sverige, der – såvidt jeg ved – undlod at stille betingelser

desangående, da det forhandlede om optagelse i EU.

Under regeringskonferencerne, der førte til vedtagelse af Unionstraktaten i Maastricht, var der en række EU-lande, der insisterede på en forøgelse af Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige rolle – især ved at give Parlamentet en mere udbredt medbestemmelsesret i form af en veto i forhold til vedtagelser (såkaldt fælles holdninger) truffet i Ministerrådet. Selvom der skete visse fremskridt i den retning – nemlig i form af den såkaldte forligsprocedure, der giver Europa-Parlamentet vetoet på nogle områder og en udvidet ret for Parlamentet til at godkende EUs aftaler med omverdenen – lykkedes det et antal lande – deriblandt Storbritannien – at blokere for en udvikling, der generelt ville gøre Europa-Parlamentet til medlovgiver sidestillet med Ministerrådet.

I sin udtalelse om Tysklands mulighed for at godkende Unionstraktaten understregede den tyske forfatningsdomstol i Karlsruhe behovet for demokratisk legitimering af EUs lovgivning. Dette kan ikke undgå at styrke de tyske forventninger om, at den kommende regeringskonference – når den som fastlagt i Unionstraktaten skal drøfte spørgsmålet om udvidet anvendelse af forligs- eller medbestemmelsesproceduren, der giver Europa-Parlamentet vetoet især vedrørende lovgivning om det indre marked, men også miljøhandlingsprogrammer m.v. – vil styrke Europa-Parlamentets rolle som medlovgiver.

En sådan udvikling, der passende kunne udvide Parlamentets medbestemmelsesret til landbrugs- og fiskeripolitik, transportpolitik m.v., ville – i modsætning til en udbredt misforståelse desangående – ikke

være ensbetydende med et skridt, der uundgåeligt ville føre til, at EU bliver en føderation eller en forbundsstat. For det bliver EU kun, hvis dets medlemslande beslutter sig derfor og opgiver deres folkeretlige retssubjektivitet. Og det er der slet ingen udsigt til.

En generel placering af Europa-Parlamentet som medlovgiver ville ganske vist minde om forholdene i føderationer som USA, men den kan også udmærket forenes med EUs nuværende karakter som en mellemting mellem et statsforbund (konføderation) og en forbundsstat (føderation).

Afgørende er imidlertid, at en væsentlig udvidelse af Parlamentets rolle som medlovgiver ville sikre EUs lovgivning, hvad den i dag alvorligt mangler, nemlig en væsentligt højere grad af demokratisk legitimitet. Den ville bl.a. medføre, at befolkningen i EU ville få politikere – nemlig de direkte valgte medlemmer af Europa-Parlamentet – som de kunne holde direkte til ansvar for de lovgivningsmæssige beslutninger, de vedtager på EU-plan. I dagens EU kan Ministerrådet, der er den institution, der har hovedansvaret for EU-lovgivningen på mange af de væsentligste områder af EU-samarbejdet, ikke af vælgerne holdes samlet til ansvar for dets vedtagelser.

En demokratisering, der gjorde Europa-Parlamentet til medlovgiver ved siden af Ministerrådet, rummer også den fordel, at det ville gøre det langt lettere for borgerne at komme i kontakt med personer, der deltager i lovgivningsprocessen på EU-plan, og ville i det hele taget gøre EUs beslutningsproces mere åben end nu.

Det ovennævnte er det, der mest mangler for at sikre EU tilstrækkelig demokratisk legitimitet. En sådan mere demokratisk

ordning kan naturligvis ikke komme til at fungere helt som de nationale ordninger i de enkelte EU-lande, for EU har ikke fælles sprog og ikke en vidtgående fælles, folkelig debat. Men det bedste kan som bekendt være det godes værste fjende, og EU-landenes – og altså ikke kun Benelux-landenes, Tysklands og Italiens – indsats for at demokratisere EU-systemet burde have været mindst ligeså intensiv som bestræbelserne på at integrere lovgivninger og økonomierne i EU.

Nogle har søgt at gøre spørgsmålet om behov for demokratisering af EU til et spørgsmål om at styrke Europa-Parlamentets magt i forhold til Kommissionen og at sikre Parlamentet en formel initiativret. Det er en vildledende – i bedste fald misforstået – måde at argumentere på. Parlamentet har siden begyndelsen af EU (EF) haft det i sin magt at afsætte Kommissionen ved et mistillidsvotum samt haft en række andre demokratiske kontrolbeføjelser i forhold til Kommissionen samt reelt også en de facto initiativret. Og ved Unionstraktaten blev Europa-Parlamentets beføjelser udvidet med en adgang til at godkende eller forkaste udnævnelsen af den samlede Kommission.

Det er ikke på de lige nævnte områder, problemet ligger. Det egentlige demokratiske problem ligger i Europa-Parlamentets fortsat alt for begrænsede rolle som lovgivende organ på EU-plan. Også Parlamentets rolle på budgetområdet bør styrkes. Disse forhold bør der gøres noget alvorligt for at rette op på. Dertil kunne og burde ikke blot Danmark, hvor det næststørste parti, det liberale parti Venstre stort set er ene om at gå ind for at gøre EP til medlovgiver på EU-plan, men også Finland og Sverige medvirke.

Der er mange i Danmark og vel især også i Storbritannien – politikere som almindelige borgere – der er imod at styrke Europa-Parlamentets lovgivningsbeføjelser. Til gengæld er der ikke mange – heller ikke i den lige nævnte gruppe, der er uenige i, at EUs beslutningssystem lider af en form for underskud med hensyn til demokrati. Alligevel vender de sig altså imod at styrke Europa-Parlamentets beføjelser og kritiserer dem, der ønsker at styrke Europa-Parlamentet, men de har til dato ikke anvist – eller af gode grunde måske snarere ikke kunnet anwise – nogen alternativ og praktisk vej til at fjerne det nævnte underskud på demokrati, der er opstået ved EU-landenes stedse stigende overførsel af kompetencer til EU.

En demokratisering af EU ved at styrke Europa-Parlamentet fører ikke til nogen ideel form for demokrati. Men der kan gøres en del for at forbedre grundlaget for et demokrati på EU-plan. F.eks. bør man snarest indføre et sæt fælles valgeregler for valg til EU. Det nuværende system er – ikke mindst som følge af de særlige britiske valgeregler – uretfærdigt ud fra enhver betragtning om forholdsmæssig repræsentation af vælgeranskuelser.

Uanset hvad man måtte mene om store statssamfund i form af føderationer som USA, så anses det vist i USA for en fordel, at den supranationale magtudøvelse finder sted under medvirken af en fælles demokratisk forsamling i stil med kongressen. Der er ganske vist langt i det daglige mellem vælgere og valgte. Men hvad kan man sætte i stedet? Ingen mener vist for alvor, at man i stedet skulle lade samtlige 50 staters parlamenter inddrage i det daglige lovgivningsarbejde og erstatte den fælles forsamling.

Men det er tilsyneladende noget lignende f.eks. danske modstandere af mere magt til Europa-Parlamentet forestiller sig for EUs vedkommende. Logisk set ville det føre os tilbage til tiden før direkte valg til Europa-Parlamentet og føre til, at den lovgivningsmagt, Europa-Parlamentet allerede har fået, skulle opgives.

Erfaringerne med funktionen af Europa-Parlamentets nye beføjelser – bl.a. forligsproceduren og samarbejdsproceduren – har vist sig at være gode. Selv diplomater med tilknytning til Ministerrådet og Kommissionens embedsfolk har anerkendt dette. Ordningerne har simpelthen øget de folkevalgte politikeres involvering i beslut-

ningsprocessen på EU-plan. Og det gælder paradoksalt nok ikke blot i Europa-Parlamentet, men også i Folketinget og tilsyneladende også i andre nationale parlamenter i EU. Det peger i retning af, at en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser ikke behøver at svække de nationale parlamenters involvering, men tværtimod på, at øget involvering af Europa-Parlamentet på det supranationale plan kan gå hånd i hånd med øget decentral, parlamentarisk involvering.

*Forfatteroplysninger:*

Peter L. Vesterdorf, kontorchef, lic. jur.  
Håndværksrådet, Danmark

