

EU sin oppbygning.

Er eller kan den bli demokratisk?

Av Lars Erik Bartnes, Senterungdommen

1.0 Hva er demokrati?

Ordet demokrati kommer fra det greske ordet ”demos”, som betyr folkestyre. Denne ideen bygger på menneskets grunnleggende interesse av deltagelse og selvstyre, med sikte på kontroll over egne arbeids- og livsbetingelser. Folkestyre gjør at vi kan velge hvem som skal vedta våre lover og styre samfunnsutviklingen. Det gir oss muligheten til å delta i politiske beslutningsprosesser, og det gir oss rett til innsyn i beslutninger som våre folkevalgte foretar

1.1 Demokratiet i Norge

I Norge ble det demokratiske systemet forankret i grunnloven gjennom prinsippene folkesuverenitet, lovstyre og maktfordeling. Folkesuverenitet betyr at makten utgår fra folket og at det derfor bare er den folkevalgte forsamlingen som kan vedta lover for samfunnet. Lovstyre betyr at de folkevalgtes makt blir begrenset gjennom lover og regler som tidligere er vedtatt, og maktdeling betyr at statens makt deles i tre deler: Den lovgivende forsamlingen som er folkevalgt og vedtar lover for samfunnet. Den utøvende som iverksetter de lover som den lovgivende forsamlingen vedtar, og den dømmende som dømmer etter de lover som den lovgivende forsamlingen vedtar. Tanken bak maktfordeling er at ingen av de tre skal være sterk nok til å få en dominerende rolle. Dette skal sikre oss mot et totalitært styre.

I Norge er det stortinget som blir valgt direkte av folket. Stortinget er derfor den lovgivende forsamlingen. Stortinget vedtar lover og regler som de pålegger regjeringen å gjennomføre, samt at de vedtar budsjett. Regjeringen utgår fra og er ansvarlig ovenfor Stortinget. Det betyr at Stortinget kan avsette regjeringen hvis de ikke er fornøyd med den jobbene de gjør. Regjeringen kan også selv true med å gå.

Regjeringen har noe vi kaller insentivet. Det betyr at de kan legge fram saker for stortinget som de vil ha vedtatt. Dette gir regjeringen stor makt fordi de setter den politiske dagsorden. Regjeringen styrer også forvaltningen. Forvaltningen må derfor rette seg etter de politiske påleggene de får. Dette er helt avgjørende i et demokrati fordi forvaltningen ikke er folkevalgt. Til slutt har vi domstolene som dømmer etter de lover og regler som blir vedtatt. Domstolene har ingen politisk rolle og kan ikke selv ta insentivet til lovforslag og endringer.

2.0 EU sin oppbygning

Som vi skal se, har EU en helt annen oppbygning enn den norske. Den viktigste forskjellen er at den folkevalgte forsamlingen i EU ikke har den lovgivende makt. Dette strider med prinsippet om folkesuverenitet. Den andre store forskjellen er at det er byråkratiet som har insentivet. Det betyr at det er de som styrer utviklingen i EU. Den tredje store forskjellen er at domstolene spiller en politisk rolle. De var ikke tiltenkt en slik rolle, men det har etter hvert blitt vanlig praksis

2.1 Avstemningsregler

EU fatter sine vedtak ut fra tre avstemningsregler. Når Nice traktaten trer i kraft vil det bli innført en fjerde avstemningsregel. Simpelt flertall betyr at 8 av 15 land må stemme for forslaget. Dette gjelder forholdsvis få saker. Enstemmighet betyr at alle landene stemmer for. Land som ikke er til stede eller som avholder seg fra å stemme, kan ikke hindre et slikt vedtak. Denne type avstemninger kreves i stadig færre saker. Kvalifisert flertall betyr at 75% stemmer for. Denne avstemningsregelen brukes i stadig flere saker. Den brukes blant annet i saker som har med det indre markedet å gjøre. I tillegg til at 75% av stemmene må støtte forslaget må også forslaget støttes av 10 medlemsland. Dette endres ved innføring av Nice-traktaten

Nice-traktaten innfører det som blir kalt tredobbelt flertall. Det betyr at tre krav må være oppfylt. 254 av rådets 343 stemmer må avgis for vedtaket. Det betyr at 73,6 prosent av stemmene må støtte vedtaket. Minst halvpartene av medlemsstatene må støtte vedtaket. Stater med et folketall på minst 62 prosent av EUs samlede folketall må støtte forslaget (91 stemmer).

De tre største EU land har 41 prosent av EUs folketall og kan dermed blokkere alle vedtak som de ikke støtter. For de tre store landene Tyskland, Storbritannia og Frankrike vil derfor EU bestandig være mellomstatlig

2.2 EUs tre søyler

Med traktaten om Den europeiske union fra 1992 dukket søylestrukturen i EU opp. Den inndeler politikkområdene i tre søyler, med forskjellige beslutningsprosedyrer til de ulike søylene. Søyle 1 dreier seg i hovedsak om fellesskapspolitikken, det gamle EF. Det omfatter det indre marked, jordbrukspolitikken, miljøpolitikk og økonomisk politikk. Her blir beslutninger tatt ved flertallsavgjørelser. Noen bestemmelser avgjøres ved simpelt flertall (mer enn halvparten av stemmene), mens andre saker avgjøres ved kvalifisert flertall, det vil si 62 stemmer av de totalt 87. Søyle 1 representerer med dette de politikkområder der EU har en overnasjonalt forpliktende beslutningsstruktur, der man mener at de europeiske hensyn skal veie tyngre enn ett enkeltlands syn.

Søyle 2 omhandler felles utenriks- og sikkerhetspolitikk – FUSP. I likhet med søyle 3, som først og fremst dreier seg om politi- og justissamarbeid, fattes avgjørelser ved enstemmighet. Dette er politikkområder hvor EU fortsatt er et mellomstatlig, og like fullt forpliktende samarbeid.

Søyle1: EF - Miljø, transport, forbrukersaker, landbruks osv (Flertallsavgjørelser)

Søyle2: FPSU - Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (Enstemmige avgjørelser)

Søyle3: RIP - Retts- og indrepolitisk samarbeid (Enstemmige avgjørelser)

2.3 EU sine Institusjoner

Det europeiske råd

Det europeiske råd møtes minst to ganger i året og består av stats- og regjeringssjefene i medlemsstatene, og av EU-kommisjonens president. Møtene i det europeiske råd omtales ofte som ”EUs toppmøter”. Det er disse toppmøtene som tar initiativet til endringer i

traktatgrunnlaget og som diskuterer og fastlegger den politiske hovedkursen. De ordinære toppmøtene holdes vanligvis i juni og desember. Vedtak fattes i prinsippet ved enstemmighet.

Ministerrådet (UNIONSRÅDET) LOVGIVENDE MAKT

Dette er EUs høyeste beslutningsorgan mellom toppmøtene. Her sitter det en representant fra hver regjering i medlemsstatene. Fiskeriministrene møtes når fiskeripolitikk står på saklisten. Ministerrådet vedtar EUs lover, vedtar rammer for EU sitt budsjett og de viktigste delene av dette budsjettet. Også andre vedtak som binder EUs medlemsland må tas av ministerrådet. Inntil Nice-traktaten trer i kraft treffer ministerrådet bindende vedtak ved simpelt flertall.

De 87 stemmene i rådet fordeler seg slik:

- 10 stemmer: Tyskland, Storbritannia, Frankrike og Italia
- 8 stemmer: Spania
- 5 stemmer: Belgia, Nederland, Portugal og hellas
- 4 stemmer: Sverige og Østerrike
- 2 stemmer: Luxemburg

Disse stemmevektene endres høsten 2004. Da er det Nice-traktatens regler som skal gjelde. Nice-traktaten innfører det som blir kalt tredobbelt flertall. Dette blir gjort for å begrense innflytelsen til de små landene. De små hadde fra starten av atskillig flere stemmer i Ministerrådet enn de ville ha hatt om stemmene ble fordelt etter folketall. Dette var en stemmefordeling som ble fastlagt mellom store og små land den gangen EU bestod av seks land; Tre store og tre små. De tre små kunne aldri stemme ned de store uansett. Etter utvidelsen har dette forandret seg. Etter utvidelsen vil det være 6 store land og 19 små. Hvis reglene ikke endres vil 17 små land med et samlet folketall på 80 millioner få 57 stemmer, mens Tyskland bare har 10.

EU-parlamentet

EU-parlamentet velges hvert femte år ved direkte valg i medlemsstatene. EU-parlamentet var fra starten av et rent rådgivende organ. Etter 1986 har EU parlamentet kunne blokkere vedtak gjort i ministerrådet så sant ikke ministerrådet sto enstemmig bak vedtaket. Maastricht- og Amsterdam-traktaten har økt innflytelsen til EU-parlamentet. EU-parlamentet kan hindre vedtak og kan bidra til å endre forslag som kommisjonen og ministerrådet går inn for, men de

kan ikke selv vedta lover eller fatte vedtak som forplikter eller binder EU og EU sine medlemmer.

Dette organet består av til sammen 626 valgte representanter fra de ulike medlemslandene.

Hovedregelen er her at beslutninger fattes ved alminnelig flertall. Parlamentets formelle rolle har vært av rådgivende art, men fikk reell beslutningsmyndighet gjennom Enhetsakten og Maastrichttraktaten. Blant annet skal parlamentet godkjenne Unionens budsjett.

Utgiftsrammene til dette budsjettet er derimot gitt av ministerrådet. I tillegg til dette er 55% av budsjettet knyttet opp til obligatoriske utgifter som parlamentet ikke kan flytte på. Disse utgiftene går hovedsakelig til å støtte landbruket som bl.a. Frankrike krevde for i det hele tatt å ta del i EU. Parlamentet kan kaste hele budsjettet, dette har den bakside at kommisjonen hver måned benytter seg av 1/12 av fjorårets budsjett, helt til et nytt foreligger. Parlamentet har makt til å kaste kommisjonen, men dette er aldri blitt gjort.

EU-parlamentet kan hindre vedtak og kan bidra til å endre forslag som EU-kommisjonen og Unionsrådet går inn for. Men EU-parlamentet kan ikke selv vedta lover eller fatte vedtak som forplikter eller binder EU og EUs medlemsland.

Plassene i parlamentet er fordelt slik:

99 plasser til Tyskland

87 plasser til Storbritannia, Frankrike og Italia

64 plasser til Spania

31 plasser til Nederland

25 plasser til Belgia, Portugal og Hellas

22 plasser til Sverige

21 plasser til Østerrike

16 plasser til Danmark og Finland

15 plasser til Irland

6 plasser til Luxemburg

Partier i EU-parlamentet

EU-parlamentet er delt opp i partier akkurat som det norske stortinget er. Det største partiet er Europeisk folkeparti (EPP, 232 plasser). Dette partiet samler de store konservative og

kristeligdemokratiske partiene i Tyskland, Storbritannia, Italia og Spania. Det nest største partiet er Det Europeiske sosialistpartiet (ESP.181 plasser). Dette partiet har medlemmer fra alle EU landene. Disse to partiene har til sammen 413 av parlamentets 626 plasser, og er derfor fullstendig dominerende. I begge disse partiene er den Tyske innflytelse meget stor. Tyskland har derfor veldig stor makt i EU-parlamentet

Ved siste valg i 1999 brukte 49 prosent av EU-velgerne stemmeretten sin, mot 57 prosent i 1994. I Storbritannia brukte bare 23 prosent stemmeretten sin.

Overstatlig for de små og mellomstatlig for de store.

I dag har Tyskland 99 plasser i parlamentet og Danmark16. Etter Nice Traktaten vil Tyskland få 99, mens Danmark bare får 11. Slik trer EU parlamentet inn som støtte for store land i dragkampen mot de små. Årsaken er at de to store partiene som dominerer EU parlamentet domineres på sin side tallmessig av medlemmer fra store land. Medlemmene fra små land blir lommerusk i sammenligning. På denne måten befester det overstatlige EU-parlamentet en situasjon som gjør EU langt mer overstatlig for små land enn for store

Formannsvervet.

Formannsvervet i rådet går på omgang blant medlemsstatene. Perioden er på et halvt år

EU- kommisjonen. Utøvende makt

Kommisjonen består av 20 medlemmer og leder EU-forvaltningen i Brussel. Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Italia og Spania har to medlemmer hver. De øvrige medlemmene har en hver. Kommisjonen forbereder alle lover og andre vedtak som parlamentet og ministerrådet fatter på vegne av Unionen. Det er bare kommisjonen som kan fremme forslag til nye EU-lover. Den kan også i flere sammenhenger fatte vedtak som er bindende for medlemsstatene. Kommisjonen leder en administrasjon bestående av 23 generaldirektorat med en stab på over 10000 saksbehandlere og sekretærer.

Kommisjonen passer på at lover blir overholdt og vedtak gjennomført både av egen forvaltning og av medlemsstatene. Den forvalter unionens mange program innen rammen av det vedtatte budsjettet, og den passer på at medlemslandene følger EUs traktater og at EU-retten ikke brytes.

Kommisjonen benytter seg som hovedregel av simpelt flertall, men man prøver også her å komme frem til konsensus. Kommisjonen opptrer enhetlig utad og avstemninger er ikke offentlige. I motsetning til Rådet består ikke kommisjonen av aktører som representerer sin regjering, men av byråkrater (kommisærere) som er nominert for en femårsperiode av sine regjeringer. De skal ikke representere sin nasjon, men være upartiske. De er innehavere av sitt embete på grunn av sin kompetanse. Allikevel vil ikke kommisærene alltid være så upartiske da de er avhengige av velvilje fra sine regjeringer for å ha mulighet til å bli oppnevnt til nye fem år, de har dessuten ofte en nasjonal politisk karriere bak seg eller foran seg, og kan preges av dette. Kommisjonen har enerett til å formulere forslag. De har da en mulighet til å sette dagsordenen, som de andre EU-organene mangler. De har både initierende, besluttende og iverksettende funksjoner og kan dermed være med å påvirke utfallet av beslutningene i hele fasen.

EF-domstolen

EF-domstollen i Luxemburg avgjør hvordan EUs lover og regler skal tolkes, og er øverste domsinstans i forhold til EUs lovverk. Saker kan fremmes av medlemsstater, EUs institusjoner og juridiske personer. Nasjonale domstoler kan be om at domstolen avklarer hvordan EU retten skal tolkes og om rettsakter vedtatt av EUs institusjoner er gyldige. Domstolen har i dag femten dommere, en fra hvert medlemsland.

EF-domstolen skal som andre domstoler dømme ut fra gjeldende lover, men har ved flere anledninger skapt ny lov ved dommer som har blitt stående som retningsgivende. Prinsippet om at EF-lov fortrenger nasjonale lover står ikke i noen EU-traktat. Det ble vedtatt gjennom en dom i EF-domstolen i 1964.

EF-domstolen består av femten dommere og ni generaladvokater som velges for seks år av gangen. Rettsforhandlingene foregår i plenum så lenge medlemsland eller EUs organer er part i saken og ber om dette. I andre saker kan tre eller fem dommere gjennomføre rettsforhandlingene.

Det er tre typer saker som domstolen kan behandle: Traktatbrudd; I henhold til fellesskapsretten kan domstolen pålegge de ulike medlemsland å overholde sine forpliktelser.

Etter at Maastrichttraktaten kom, fikk domstolen myndighet til å bøtelegge stater som ikke retter seg etter domsavsigelser. Annulleringssaker: Domstolen kan overprøve lovlydigheten av kommisjonens eller rådets vedtak. Prejudisielle spørsmål. Hvis den nasjonale domstolen har problem med hvordan den skal fortolke rettsreglene, så kan den forelegge saken for EF-domstolen som vil ta en "prejudisiell avgjørelse". Dette betyr at den angir hvordan regelverket skal fortolkes, ikke at den avgjør den konkrete saken.

Den Europeiske sentralbanken

Tolv av de nåværende EU-landene er med i EUs økonomiske og monetære union (ØMU), ofte kalt EUs valutaunion eller pengeunion. I denne valutaunionen er Den europeiske sentralbanken den sentrale institusjonen. Denne sentralbanken skal være uavhengig av alle andre instanser.

3.0 Er Denne organiseringen demokratisk?

Nesten samtlige stater i verden påberoper seg å være demokratiske. Jeg mener derimot at det skal stilles mye strengere krav enn som så. I starten beskrev jeg det norske demokratiet. Det gjorde jeg fordi jeg mener det norske demokratiet kanskje er et av verdens beste demokrati.

Når vi skal vurdere om EU har en demokratisk oppbygning, oppstår det umiddelbart et problem. I EU blir lovene vedtatt av ministerrådet. Ministerrådet er ikke folkevalgt, noe som var et krav for å oppfylle folkesuverenitetsprinsippet. Ut i fra et demokratisk synspunkt er derfor ikke de lover som blir vedtatt i ministerrådet legitime. De har ingen folkelig forankring. I følge den engelske avisen Financial Times er Unionsrådet den eneste lovgivende forsamling i Europa som fatter vedtak bak lukkede dører, uten at velgerne har innsyn i beslutningsprosessen. Det står ikke ansvarlig overfor noe folkevalgt organ, verken i EU eller medlemsstatene. Unionsrådet kan heller ikke stilles til ansvar eller kastes av velgerne i EU-landene. Dette bryter med grunnleggende demokratiske prinsipper.

Det folkevalgte organet EU-parlamentet, som egentlig burde ha hatt den lovgivende makten, er verken viktig eller mektig. Som eneste folkevalgte organ tjener det som demokratisk alibi. De som ønsker at EU skal bli en stat vil gi mer makt til parlamentet, og tendensen er også at parlamentet får mer å si. Problemet er at makten som blir lagt til EU-parlamentet blir hentet fra de enkelte medlemslandene, ikke fra kommisjonen eller rådet. Dermed innebærer økt makt

til parlamentet mer overstatlighet og union. Det fører til et enda mindre demokratisk EU. Man flytter makten lenger bort fra folk i stedet for nærmere.

Når det gjelder EF-domstolen er også denne instansen med på å gjøre EU udemokratisk. EF-domstolen avgjør hvordan EUs lover og regler skal tolkes, og er øverste domsinnsinstans i forhold til EUs lovverk. I praksis har dette ført til at EF-domstolen har en klar politisk betydning innen EU-systemet.

I et velfungerende demokrati trengs en offentlighet der ulike standpunkt kan diskuteres, og meninger utveksles. En slik offentlighet finnes ikke i EU. Media er i stor grad rettet inn mot politikken til hvert enkelt land, og det finnes ingen fora der vanlige EU-borgere kan nå fram til politikere og andre med meningene sine. En av årsakene er selvsagt at det ikke finnes et felles EU-språk. Det er bra at EU fremdeles tar vare på mangfoldet av språk. Men det er et problem for demokratiet i EU at aktuelle politiske spørsmål ikke blir diskutert av EU-borgere over hele EU. Selv om de fleste forstår flere språk, er det stort sett kun de svært ressurssterke som kan uttrykke seg godt på fremmede språk. Det er også de som har kapasitet til å følge med i aviser på fremmede språk og legge ned den innsatsen som trengs for å holde seg informert.

Norge har siden 1970 hatt en liberal offentlighetslov som sikrer høy grad av innsyn i offentlige dokumenter. Det er viktig for demokratiet at media og folk flest får innblikk i det som skjer i politikernes og byråkratenes arbeid. EU har bestemt at det skal være felles offentlighetsregler for alle EU-land. EUs offentlighetsregler er klart svakere enn de nordiske. Hovedgrunnen til dette er de vage formuleringene samt at den åpner for langt flere unntak enn de nordiske. Saksbehandlingstiden er lang, og postjournalene eller annet arkivsystem er ikke tilgjengelig for allmennheten. Man må med andre ord vite mye om en sak/dokument før man kan kreve innsyn. Kommisjonen har lagt fram et forslag som gjør det mye vanskeligere for allmennheten å få innsyn i EU-forvaltningen. EU-borgerne skal ifølge forslaget nektes å se alle dokumenter som sendes til kommisjonen, for eksempel rapporter eller høringsuttalelser. I tillegg skal dokumenter som sendes til medlemslandene fra kommisjonen unndras offentlighet. Dette vil få store konsekvenser for blant annet Sverige, som i dag ofte offentliggjør dokumenter som EU-institusjonene ikke frigjør selv. Det norske Forbrukerrådet

har gått hardt ut mot forslaget fordi det bryter med prinsipper fra den norske offentlighetsloven.

Det er en kjensgjerning at udemokratiske organisasjoner fort blir korruperte. Dette er fordi de styrende mye lettere kan gjemme seg unna. De står heller ikke ansvarlig ovenfor noen velgere som vanligvis straffer korrupsjon ved neste valg. Hvert år flyter det over 800 milliarder kroner gjennom EU-systemet. I 1998 regnet man med at 38 milliarder kroner, altså fem prosent av budsjettet, var misbrukt eller rett og slett forsvunnet. Våren 1999 ble EU-kommisjonen tvunget til å gå av i skam på grunn av uregelmessigheter og korrupsjon. Men korrupsjonsskandalene har ikke stoppet der. EU-parlamentet har fått kraftig kritikk i interne finanskontroller fra 1998 og 1999. Kontrollene har påvist over 10.000 underslag, parlamentarikere som ansetter egne familiemedlemmer og manglende anbudsrunder ved store byggekontrakter. EU-parlamentet har misligholdt en rekke kontrollrutiner som de selv har vært pådrivere for å innføre. Lederen for EUs revisjon, svenske Jan O. Karlsson, skriver i sin rapport at "vi har avslørt en uakseptabel frekvens av substansielle feil i EU-budsjettet", og for fjerde år på rad nektet revisjonen i EU å godkjenne EU-regnskapet

4.0 Avslutning

Det er en kjensgjerning at demokratiet trives best i det små. Nærhet mellom de som velger og de som blir valgt har bestandig vært viktig for å skape engasjement og oppslutning. Lav valgdeltagelse er som oftest et tegn på at systemet er i krise. Når vi ser på valgdeltagelsen til EU-parlamentet er det lett å skjønne at EU mangler legitimitet. Folk har ikke noe forhold til denne organisasjonen. Det er noe fjernt noe som ikke har folkelig forankring. Det er nok derfor svært frustrerende for folk å se at denne organisasjonen i større og større grad detaljstyrer europeernes hverdag uten at de har noen mulighet til å påvirke. Det er nok ikke uten grunn at tusenvis av mennesker demonstrerer hver gang det arrangeres et toppmøte i EU. Hvordan skal man ellers påvirke?