

## Indholdsfortegnelse

Abstract .....	3
1. Problemfelt .....	4
1.1. Problemformulering .....	6
1.2. Uddybning af problemformulering .....	6
1.3. Begrebsafklaring .....	8
1.3.1. Legitimitet.....	8
1.3.2. Demokrati .....	10
1.3.3. "Demokratisk underskud" .....	11
1.3.4. Den Europæiske Union.....	12
1.3.5. Folkeafstemninger .....	12
2. Metode og videnskabsteori i projektet .....	14
2.1. Ontologi.....	15
2.2. Epistemologi .....	17
2.3. Idealtyper og sammenhængen med den kritiske realisme .....	19
2.4. Projektdesign og fremgangsmåde .....	22
2.5. Tværfaglighed.....	26
3. Beetham og Lords legitimitetsmodel .....	27
3.1. Legalitet .....	30
3.2. Normativ berettigelse .....	33
3.2.1. Identitet .....	34
3.2.2. Demokrati .....	37
3.2.3. Præstation.....	42
3.3. Legitimation.....	46
3.4. Fremstilling af den idealtypiske konstruktion .....	48

3.5. Videre analysespørgsmål og afgrænsning .....	49
4. Den danske opfattelse af EU .....	52
4.1. Legalitet .....	52
4.2. Normativ berettigelse .....	56
4.2.1. Identitet .....	56
4.2.2. Demokrati .....	60
4.2.3. Præstation.....	62
4.3. Legitimation.....	65
4.4. Delkonklusion.....	68
5. Diskussion: Folkeafstemningers påvirkning af danskernes legitimitetsopfattelse .....	70
6. Konklusion .....	75
7. Perspektivering .....	77
Bilag .....	79
Litteraturliste .....	85

## Abstract

Med udgangspunkt i David Beetham og Christopher Lords *Legitimacy and the European Union* analyseres, hvordan danskernes opfattelse af den Europæiske Union (EU) som legitimt politisk system påvirkes af EU-folkeafstemninger. Med inspiration fra den kritiske realisme og Max Webers idealtyper diskuteres mulige kausale sammenhænge for dermed at kunne afdække hvilke underliggende mekanismer, som folkeafstemningerne påvirker.

Afslutningsvis konkluderes det, at folkeafstemninger kun på kort sigt kan ses som en substantiel faktor i forhold til danskernes opfattelse af EU som et legitimt system.

Based on David Beetham and Christopher Lord's *Legitimacy and the European Union*, an analysis of how the Danish perception of the legitimacy of the European Union (EU) as a political system is affected by the use of popular referenda on the EU issue, is conducted. Inspired by critical realism and Max Weber's ideal types, the possible causal connections between the underlying mechanisms affected by the use referenda, are discussed.

Finally, it is concluded that referenda only in the short term can constitute a significant variable in reference to the Danish perception of the EU as legitimate.

## 1. Problemfelt

Udviklingen af internationalt samarbejde mellem stater har en særlig karakter i Europa som følge af kontinentets konfliktfyldte historie præget af imperialistiske stormagter. De stærke, institutionelle forhold i EU sammenlignet med politikudviklingen i andre regioner i verden antyder endvidere, at globaliseringen kun kan ses som én faktor ud af flere, som påvirker integrationen af de europæiske nationalstater. Det daværende Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) startede i efterkrigstiden som et økonomisk samarbejde ud fra filosofien om, at hvis medlemslandene var afhængige af hinanden økonomisk, kunne man undgå flere krige på det europæiske kontinent.

Det europæiske samarbejde har i dag udviklet sig ikke kun i forhold til kompetenceområder, men også i antallet af medlemslande. Den ellers så skrøbelige union, som i flere omgange er blevet udråbt til at være ”stendød”<sup>1</sup>, er derved gået fra at være et udpræget økonomisk samarbejde til en egentlig europæisk union. Helt konkret træffes langt de fleste beslutninger i dag indenfor samarbejdets første søjle (økonomiske og sociale spørgsmål) efter en føderalt præget procedure med kvalificeret flertal og et parlament, som er ligestillet med ministerrådet (Pedersen 2002: 11). Medlemskabet i samarbejdet ser på nuværende tidspunkt ud til at være tæt ved uigenkaldeligt samtidig med, at unionen adskiller sig fra andre internationale institutioner ved at vedtage forpligtende retsakter.

Især efter det danske nej til Maastricht-traktaten er der opstået en interesse for, hvordan det europæiske demokrati og de enkelte medlemsstaters demokratitraditioner influerer på samarbejdets yderligere integration og den folkelige opbakning til dette. Der er tale om en integration, hvorom der hersker megen debat og som bl.a. kan forklares gennem den klassiske neofunktionalisme, formuleret af den amerikanske professor, Ernst B. Haas<sup>2</sup> i 1960’erne. Den forudsætter bl.a. en øget økonomisk interdependens de europæiske stater imellem for at nedbryde den farlige, europæiske nationalseparatisme. Integrationen fremad tilskrives i Haas’ optik en *spillover*-effekt, der på længere sigt vil føre til en dybere og dybere integration, der først vil stoppe ved oprettelsen af en føderal stat (Friis 2003: 16ff).

---

<sup>1</sup> Bl.a. af daværende statsminister, Poul Schlüter i februar 1986.

<sup>2</sup> Ernst B. Haas var Robson Research Professor of Government ved UC Berkeley (Department of Political Science).

I modsætning hertil står den liberale intergovernmentalisme udviklet af en anden amerikaner, Andrew Moravcsik<sup>3</sup>, der peger på andre sammenhænge som værende afgørende for europæisk integration. Essentielt er det, at Moravcsik ser staterne som hovedaktørerne i samarbejdet. Teoriens hovedpostulat er, at integrationsprocesser ikke vil føre til en svækkelse af nationalstaterne, men derimod en styrkelse. Unionens hovedformål er dermed staternes økonomiske og politiske overlevelse. Intergovernmentalismen peger på, at der eksisterer en gensidig afhængighed, der nødvendiggør mellemstatsligt samarbejde. Dog sætter nationalstaterne pris på deres suverænitet og er derfor modstræbende overfor samarbejde på områder, hvor det ikke er nødvendigt (Friis 2003: 18ff).

Borgernes demokratiske indflydelsesmuligheder på EU's udviklingsretning er i nyere tid blevet sat mere på dagsordenen. Dette sker især efter, at EU's "demokratiske underskud" er blevet diskuteret heftigt siden starten af 1990'erne. Den tidligere kommissionsformand, Jacques Delors gjorde allerede i forbindelse med forhandlingerne om Maastricht-traktaten, opmærksom på nødvendigheden i at legitimere et dybere, europæisk samarbejde blandt befolkningen. Modsat risikeres det, at EU forbliver et eliteprojekt. For EU, der til stadighed er et politisk system i udvikling, er det nødvendigt, at EU opnår en vis grad af legitimitet blandt de europæiske befolkninger, hvis de fortsat skal imødekomme regeringernes ønsker om at afgive suverænitet på flere områder (Beetham & Lord 1998: 15).

Her er folkeafstemninger især interessante i en dansk sammenhæng, eftersom de danske vælgere stemte nej til Maastricht-traktaten i 1992 og senere til den fælles mønt, euroen i 2000. Det danske nej til Maastricht-traktaten var første gang, et medlemsland forkastede en traktat, hvilket medførte, at EU's "demokratiske underskud" for alvor kom på dagsordenen (Andersen 2002: 32). Konsekvensen blev de fire forbehold, der blev vedtaget på EU-topmødet i Edinburgh i december 1993.

Forbeholdene gør, at Danmark i dag har en helt særegen status i EU på trods af, at befolkningen i det store hele ikke er mere EU-skeptisk end i de øvrige medlemslande. Hvor det i et typisk repræsentativt demokrati oftest er de nationale parlamenter, der tager sådanne beslutninger, vælger man i Danmark en mere deltagelsesorienteret tilgang med folkeafstemninger (Friis 2003: 144ff). Udover de danske forbehold har folkeafstemningerne

---

<sup>3</sup> Andrew Moravcsik er professor i politologi ved Princeton University and direktør af European Union Program.

også affødt en relativt høj grad af oplysning omkring EU-spørgsmål i den brede befolkning. Afstemninger er i sig selv et meget diskuteret demokratisk værktøj med nogle grundlæggende svagheder som f.eks. mistro til, at de enkelte borgere kan overskue komplekse, politiske beslutninger, muligheden for øget populisme samt den manglende evne hos folkeafstemninger til at afspejle den gennemsnitlige borgers holdninger (Lacy & Niou 2000: 1; Friis 2003: 154f).

Der kan også argumenteres for, at folkeafstemninger er lige præcis den medicin, som en europæisk union med et legitimitetsproblem har brug for, da disse vil have en positiv effekt på integrationen og dermed skabelsen af et europæisk ”demos” (Zürn 2000: 207ff). Uden et demos lider internationale institutioner af demokratisk underskud (Zürn 2000: 196).

## 1.1. Problemformulering

Denne opgave beskæftiger sig med danskernes syn på EU og hvordan folkeafstemninger i den sammenhæng benyttes som et politisk styringsredskab. Derfor stiller vi følgende spørgsmål:

*”På hvilken måde påvirker de danske EU-folkeafstemninger danskernes opfattelse af EU som legitimt politisk system?”*

Med udgangspunkt i de to teoretikere, David Beetham<sup>4</sup> og Christopher Lord<sup>5</sup> diskuterer vi legitimitetsforholdet mellem den danske befolkning og EU. Hovedvægten ligger på den input-legitimitet, der skabes gennem demokratiske processer i en dansk kontekst, der i høj grad er præget af, at danskerne stemmer om udvalgte EU-spørgsmål. Dette hænger sammen med, at det liberale demokrati fungerer ud fra princippet om folkelig suverænitet og den formodning, at den eneste gyldige form for politisk autoritet ligger hos folket (Beetham & Lord 1998: 6).

## 1.2. Uddybning af problemformulering

Ovenstående problemformulering henvender sig til spændingsfeltet mellem danske folkeafstemninger og danskernes opfattelse af EU som politisk legitimt system. For at være i

---

<sup>4</sup> David Beetham er professor i politologi ved Universitetet i Leeds, England.

<sup>5</sup> Christopher Lord er Jean Monnet Senior Lecturer i politologi ved Universitetet i Leeds, England.

stand til at analysere dette spændingsfelt, må man afklare hvilke andre mekanismer, som er afgørende for danskernes opfattelse såvel som bedømme, hvorvidt disse er indvirkende faktorer i forhold til problemstillingen.

Til dette formål anvender vi de britiske teoretikere, Beetham og Lords analysemodel for legitimitet i EU. For yderligere at kontekstualisere denne tilgang konstruerer vi en såkaldt idealtypisk konstruktion. Denne anvendes i analysen af første del af problemformuleringen, rettet mod danskernes opfattelse af EU som legitimt. Med denne opdeling af problemformuleringen kan vi, indenfor rammerne af denne opgave, afslutningsvis identificere de mest plausible kausale sammenhænge, der forekommer i forhold til vores problemstilling.

### Arbejdsspørgsmål

Indledningsvis opstiller vi følgende arbejdsspørgsmål, som anvendes til at indkredse genstandsfeltet og som relaterer sig til sammenhængen mellem problemformuleringens begreber.

1. Hvad er den danske legitimitetsopfattelse?

Herefter diskuteres folkeafstemningsinstitutionens påvirkning på den danske opfattelse af EU som legitimt system.

2. Hvilken påvirkning har folkeafstemninger på den danske legitimitetsopfattelse?

Dermed kan besvarelsen af problemformuleringen opdeles i to hovedspørgsmål, hvor besvarelsen af spørgsmål to forudsætter en besvarelse af det første spørgsmål. Det betyder, at vi ikke kan vurdere, hvordan folkeafstemningerne påvirker den danske opfattelse af EU som legitimt system, før vi har klarlagt, hvad der lægger til grund for danskernes opfattelse af EU som legitimt. Derved bliver projektets dels en undersøgelse af den danske opfattelse af EU som legitimt system og dels hvordan denne opfattelse påvirkes af EU-folkeafstemningerne.

### 1.3. Begrebsafklaring

Herunder bliver der kort reflekteret over centrale begreber for rapporten. Begreberne er alle dynamiske og omdiskuterede, hvorfor det er nødvendigt at reflektere over disse begrebers betydning tidligt i opgaven.

#### 1.3.1. Legitimitet

Legitimitet, loyalitet og folkelig opbakning er alle begreber, der kredser omkring spørgsmålet om folkelig accept af et givent politisk system. Her reflekteres over i hvilken grad, borgeren i et samfund er villig til at afgive dele af sin frihed for at indgå i et politisk fællesskab, men ligeledes om et politisk system er lovligt i den forstand, at det er i overensstemmelse med et lands forfatning (Hansen, Hansen & Qvist 2000: 227).

Disse tilgange til begrebet stammer mestendels fra den tyske sociolog, Max Weber, der var en af de første til at teoretisere på området. Weber mener, at legitimitet er et spørgsmål om, at alle forhold fra magt til generelle livsbetingelser har et behov for at blive legitimeret. Uanset om forskellene mellem to individer eller grupper er af social, økonomisk eller helbredsmæssig karakter, har den eller de, som er i den mest fordelagtige position et behov for retfærdiggørelse af denne forskel (Weber 2000: 87). Gennemgående kan det siges om Webers tilgang, at den er præget af *tro* således, at legitim magt er magt som opfattes som legitim (Weber 2000: 91):

*”For at ethvert herredømme skal bestå, er det selvsagt i allerhøjeste grad henvist til at retfærdiggøre sig selv gennem appel til legitimitetsprincipper”* (Weber 2000: 88, frit oversat).

Disse legitimitetsprincipper varierer i forhold til hvilken type styre, der er tale om. Weber arbejder ud fra 3 forskellige idealtypiske autoritetsformer: 1. Legal autoritet som bygger på rationelt opstillede regler med udgangspunkt i samfundets alment forpligtende normer; 2. Traditionel autoritet opnået gennem personlig autoritet. Hermed forstås tradition som årsag til lydighed overfor en given autoritet; 3. Karismatisk autoritet, der i modsætning til det autoritative, bygger på en hengivelse til det usædvanlige. Denne inddeling af legitimitetsbegrebet har været grundlæggende for, hvordan legitimitetsbegrebet er blevet behandlet siden hen.



Denne tilgang er bl.a. blevet kritiseret af Jürgen Habermas, hvis væsentligste kritikpunkt er, at Weber i sit legitimitetsbegreb tillægger troen på et styres legitimitet alt for stor betydning. Habermas mener, at man hermed indskrænker legitimitet til værende legalitet, dvs. retsfællesskabets retsinstitutioner og retspraksis (Habermas 1975: 105). I stedet betoner Habermas, at legitimitet kan underkastes rationelle validitetskrav og dermed, at der er sammenhæng mellem, hvordan legitimitet opfattes og selve legitimiteten. Ydermere styrkes kravet om legitimitet i takt med, at statslig intervention på markedet og i civilsamfundet afslører regler og normer som værende af konventionel karakter. Dermed øges nødvendigheden af borgernes legitimering af styret gennem overdragelse af legitimation. I Habermas' legitimitetsbegreb skyldes legitimation af styret ikke blot tro, men også materielle og styrkemæssige forhold. Ethvert samfund skaber en ulige fordeling af det sociale produkt, men må alligevel accepteres som legitimt. Dette sker gennem en fastskrivelse af et normsystem, hvis primære formål er at få den enkelte til at acceptere den ulige fordeling af legitime chancer for behovstilfredsstillelse. Denne accept af et sådant normsystem bygger ikke udelukkende på tro, men i lige så høj grad på frygten for de sanktioner, der indirekte trues med (Habermas 1975: 84f). Et styres evne til materielt at tilgodese borgenes krav er hermed i Habermas' optik centralt for at undgå en legitimitetskrise. Lige så centralt er borgernes loyalitet overfor styret, som sikres gennem normers gyldighedsfordring. Den nødvendige legitimationstilførsel til en moderne stat sker gennem tilstrækkelig akkumulation af materiel velstand og gennem et stabilt legitimationsgrundlag hos befolkningen i form af masseloyalitet (Habermas 1975: 59f). Normers gyldighedsfordring gennem kommunikationsfællesskaber er betinget af standarder og sandheder, som varierer således, at legitimitet skal opfattes som kontekstafhængigt.

Weber og Habermas adskiller sig grundlæggende på en række områder. For det første i Webers fremstilling af *tro* som eneste indikator for et systems legitimitet. Habermas forholder sig mere skeptisk og påpeger, at borgernes billede af virkelighed og den reelle virkelighed sjældent stemmer overens. Habermas' legitimitetsbegreb indeholder visse universelle normer og værdier, som dog er foranderlige over tid. I denne opgave anvender vi som tidligere nævnt Beethams videreudvikling af Habermas' legitimitetsbegreb, der betoner forklaringskraften i et samfunds værdier og normer i forhold til et styres legitimitet. Disse normer og værdier er i Habermas' optik mulige objektivt at observere.

Der må nødvendigvis herske overensstemmelse mellem folkets forventninger til det pågældende styre og det styret formår at producere<sup>6</sup> for, at systemet anses som berettiget og derigennem opnå opbakning fra folket. Beetham understreger endvidere, at legitimitetsbegrebet er multi-dimensionelt i den forstand, at der eksisterer adskillige faktorer, der er medvirkende til, at et givent styre eller magtrelation anses som legitim (Beetham 1991: 16). Legitimitet skal også vurderes overfor de relevante normer, principper og kriterier i den specifikke kontekst, som de optræder i (Beetham 1991: 37f). Alligevel er Beethams legitimitetsbegreb gældende for alle systemers politiske magt, eftersom han understreger, at der findes nogle grundlæggende træk, der er universelle for magtrelationer.

### 1.3.2. Demokrati

Demokratibegrebet indeholder mange betydninger, selvom begrebet i nyere tid er gået hen og blevet et udelukkende positivt "buzz-word". Derfor kan det også være et umådeligt svært begreb at anvende i forskningsmæssigt øjemed. Demokrati betyder folkestyre, men herudover er det nærmest umuligt at give en præcis karakteristik, bl.a. er det svært at definere, hvem der skal medregnes som folket og hvordan man bedst muligt kommer frem til folkeviljen. I vestlige demokratier har folkevalg den overordnede funktion at bestemme folkeviljen, mens borgerrettigheder skal beskytte mindretallet mod flertallets diktatur. Grundlæggende kan man tale om to forskellige tilgange til demokrati; den direkte og den repræsentative (eller indirekte demokrati om man vil). Yderligere kan man opdele holdninger til det ideelle demokrati i konkurrencedemokrati og deltagelsesdemokrati. Konkurrencedemokratiet er kendetegnet ved en repræsentativt pluralistisk tilgang, mens deltagelsesdemokratiet fordrer folkelig deltagelse i så vidt omfang som muligt, hvorved det det repræsentative demokrati anses som en nødløsning. Som tidligere nævnt er demokratibegrebet blevet vor tids måske største plus-ord, i hvert fald i den vestlige verden. "Demokratisk" er nærmest gået hen og blevet synonymt med "retfærdigt" (Hansen, Hansen og Qvist 2000: 64f).

Vi tager i denne opgave afsæt i den deltagelsesorienterede definition af demokrati, da denne lægger sig tæt op ad den nordiske forståelse af demokrati. På denne baggrund kan opstilles en række kriterier eller minimumskrav til demokratiet: 1. Eksistensen af et "demos" dvs. *"en forpligtelse på en nations eller unions fælles værdier som udtrykt i dens grundlæggende*

---

<sup>6</sup> Eksempelvis i form af politiske performance, jf. "3.2.3. Præstation"

*politiske vedtagelser*" (Pedersen 2002: 17f); 2. Eksistensen af deltagelseskanaler og et krav om deltagelse dvs. en demokratisk politisk kultur; 3. Eksistensen af frie og regelmæssige valg mellem konkurrerende kandidater; 4. Den udøvende magt skal være kontrollerbar og skal kunne stilles til ansvar. Herunder gælder et krav om gennemsigtighed også som betingelse for, at magten reelt er kontrollerbar; 5. Magtdeling mellem de tre grene af det politiske system; og 6. Eksistensen af en beskyttelsesdimension, der sikrer individuelle rettigheder, herunder beskyttelse af minoriteter (Pedersen 2002: 17f).

### 1.3.3. "Demokratisk underskud"

Begrebet anvendes ofte i debatten af politiske analytikere, politikere og almindelige borgere. Da der hverken på akademisk eller politisk plan er nogle klare retningslinjer for det gode demokrati, er det også svært at definere præcist, hvori det demokratiske underskud ligger. De klassiske, teoretiske fremstillinger af demokrati består hovedsageligt af idealiseringer, der på flere områder varierer kraftigt fra den måde, demokrati anvendes i praksis. Derfor må man gøre sig klart, hvilken form for demokrati og til hvilket formål man vil benytte sig af demokratiske processer, inden man forsøger at analysere et demokratisk "underskud" (Warleigh 2003: 3f).

Demokratiteorier kan både have et formelt institutionelt fokus og et mere deltagelsesorienteret fokus. Herudover må man overveje hvilke særlige forhold, der gør sig gældende for EU som international institution. Er det nok at leve op til visse formelle krav til demokrati eller må man også forsøge at skabe et europæisk, politisk fællesskab, der kan sikre borgernes deltagelse i beslutningsprocesserne.

Udover at bestå af en manglende grad af deltagelse, rettigheder og kontrol kan et "demokratisk underskud" også findes i input- og output-kongruens. Disse begreber henvender sig til den territorielle afgrænsning af demokratier. Befolkninger og deres repræsentanter skal have mulighed for at deltage i beslutningsprocesser, der påvirker dem direkte (*input-kongruens*). Samtidig skal det område, hvor beslutninger er gældende og det område, som inddrages i beslutningsprocessen være sammenfaldende (*output-kongruens*) (Zürn 2000: 188).

### 1.3.4. Den Europæiske Union

EU’s tidligere kommissionsformand, Jacques Delors har betegnet EU som et udefinerbart politisk objekt (UPO), da unionen ikke kan sættes ind i en bestemt kategori for internationalt samarbejde (Friis 2003: 25). EU adskiller sig blandt andet ved at træffe beslutninger, der er retsligt bindende både på overstatsligt og mellemstatsligt niveau. Hvordan beslutningerne træffes afhænger af, hvilken af de tre søjler policy-området hører under (Friis 2003: 65) Professor Lykke Friis<sup>7</sup> vælger at betegne EU som ”*en krydsning mellem en stat og en international organisation*” (Friis 2003: 26).

EU består af 25 lande, hvis formål har udviklet sig siden oprettelsen af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab i 1952. Fra udelukkende at være et økonomisk samarbejde om kul og stål mellem seks lande har integrationsprocessen mellem landene betydet, at EU i dag har fået udvidet sine kompetencer betragteligt især med Maastricht-traktaten. Denne omtales ofte som EU’s politiske overbygning, der omhandler valutapolitik, udenrigspolitik, statsborgerskab og politi (Friis 2003: 35).

Vigtigt er det at understrege, at EU er en proces i fortsat udvikling. Efter det franske og hollandske nej til forfatningstraktaten går diskussionerne i EU og i medlemslandene på, hvad endemålet med samarbejdet er og om EU i sidste ende bør udvikle sig til Europas forenede stater eller om status quo skal bevares.

Da den benyttede litteratur i projektet ligeledes finder det svært at sætte EU ind i en bestemt kategori, definerer vi ikke EU, eftersom vi risikerer at betragte unionen ud fra et for snævert synspunkt.

### 1.3.5. Folkeafstemninger

Indledningsvis er det vigtigt at skelne mellem folkevalg og folkeafstemninger. Folkevalg er et repræsentativt demokratisk middel, hvor befolkningen vælger repræsentanter til det politiske system. Folkeafstemninger er et direkte demokratisk middel, hvor befolkningen bedes tage stilling til specifikke politiske beslutninger.

Ifølge den danske grundlov er der fem mulige situationer for udskrivning af folkeafstemninger; ved spørgsmål omhandlende ændringer i 1) valgretsalderen, 2)

---

<sup>7</sup> Lykke Friis er professor, har en ph.d. i international politik og er Master of Economics fra London School of Economics.

grundlovsændringer, 3) suverænitetsafgivelse, 4) hvis 1/3 del af Folketinget ønsker et spørgsmål sat til folkeafstemning eller 5) hvis Folketinget frivilligt udskriver en afstemning (Nissen 2002: 70). Der er yderligere to mulige situationer, hvor folkeafstemninger i forbindelse med EU kan eller skal anvendes: A) Folketinget har frivilligt vedtaget at afholde en vejledende folkeafstemning, hvis resultatet både kan være bindende og ikke bindende. B) Hvis der i et spørgsmål om suverænitetsafgivelse er mindre end 5/6 af Folketingets samlede medlemmer, som stemmer for vedtagelse af forslaget, sendes spørgsmålet videre til folkeafstemning<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Internetkilde nr. 1

## 2. Metode og videnskabsteori i projektet

Anvendelse af videnskabsteori relaterer sig hovedsageligt til opbygningen af projektet. Den overordnede tilgang for projektets opbygning er inspireret af den kritiske realisme og Webers metodiske anvendelse af den idealtypiske konstruktion. Dette begrundes med valget af Beetham og Lords legitimitetsmodel, som udgør projektets overordnede teori og udgangspunktet for projektets analyseramme<sup>9</sup>.

Beetham udvikler i 1991 en heuristisk model af legitimitet. Modellen videreudvikles senere i samarbejde med Lord, hvor de sammen udarbejder en legitimitetsmodel for EU. Beetham og Lord afviser antagelsen om, at legitimitet i relationen nationalstater versus internationale organisationer bygger på fundamentalt forskellige grundelementer. De argumenterer i deres bog *Legitimacy and the European Union* for, at legitimitet i EU skal analyseres ud fra forudsætningen om, at EU kan betegnes som et liberalt demokrati. Dette begrunder de ved, at medlemslandene i EU alle er liberale demokratier, idet ét af optagelseskravene til nye medlemslande er at imødekomme kriterierne for denne styreform, hvorved EU selv kommer til at afspejle og opretholde disse karakteristika (Beetham & Lord 1998: 8). Efterfølgende præsenteres og diskuteres legitimitetsmodellens videnskabsteoretiske udgangspunkt, der står centralt for opbygningen af analyserammen og projektets design.

Som tidligere nævnt<sup>10</sup> er der to vigtige pointer i Beethams legitimitetsmodel, som også gør sig gældende i Beetham og Lords senere modifikation. Det første drejer sig om legitimitetsbegrebet som multi-dimensionelt begreb, hvor hver dimension (legalitet, normativ berettigelse og legitimation<sup>11</sup>) bidrager til legitimitet (Beetham 1991: 15; Beetham & Lord 1998: 5). Dette betyder, at legitimitet ikke er et enten-eller-spørgsmål, men et gradsspørgsmål om eksistensen af legitimitet, hvilket Beetham formulerer således:

*"legitimacy is not a single quality that systems of power possess or not, but a set of distinct criteria, or multiple dimensions, operating at different levels, each of*

---

<sup>9</sup> Jf. "3.4. Fremstilling af den idealtypiske konstruktion".

<sup>10</sup> Jf. "1.3.1. Legitimitet".

<sup>11</sup> Disse tre betegnelser for dimensionerne bliver først tilføjet i 1998 med samarbejdet med Lord, men for lethedens skyld anvender vi dem for begge modeller, idet indholdet af dimensionerne stemmer overens.

*which provides moral grounds for compliance or cooperating on the part of those subordinate to a given power relation” (Beetham 1991: 20).*

Den anden angår modellen som en universel struktur for legitimitet. Beetham argumenterer dog for, at selve indholdet i modellen bestemmes ud fra de specifikke historiske og kulturelle samfund, der analyseres, hvorved modellen bliver kontekstafhængig. Dette betyder, at modellen lægger op til en heuristisk metode<sup>12</sup>, hvor den overordnede struktur for legitimitet indholdslades efter dens historiske og samfundsmæssige kontekst for anvendelse (Beetham 1991: 21ff; Beetham & Lord 1998: 5).

Disse hovedpunkter relaterer sig til videnskabsteoretiske diskussioner, der lægger sig tæt op ad den kritiske realismes opfattelse af ontologi og epistemologi, hvilket udspecificeres i de følgende afsnit om den kritiske realismes ontologi og epistemologi, som filosofen Roy Bhaskar<sup>13</sup> beskrives som fadder til (Nygaard 2005: 48; Wad 2000: 54).

## 2.1. Ontologi

Kendetegnet for den kritiske realisme er dens stærke fokus på ontologien (Wad 2000: 54; Jespersen 2004: 149). Dette kommer til udtryk ved, at den kritiske realismes opfattelse af epistemologi afhænger af dens antagelser angående ontologi<sup>14</sup>.

Den kritiske realismes ontologi tager udgangspunkt i tre antagelser: 1) virkeligheden som reelt eksisterende uafhængigt af vores erkendelse heraf, hvilket danner grundlag for retningens betegnelse som *realistisk*, hvorved idealismen til dels afvises; 2) ontologiens stratificering i tre lag – det empiriske, faktuelle og reale; og 3) at de tre domæner tilsammen udgør et åbent system af reelt eksisterende mekanismer, kræfter og tendenser, der relaterer sig til samvirkende strukturer og objekter. Disse er som sagt reelt eksisterende, uanset om de kan erfares empirisk eller er faktisk eksisterende og interagerer på en måde, hvorved de kan blokere for hinandens aktualisering (Wad 2000: 55).

---

<sup>12</sup> Forklares af Gyldendals Fremmedordbog, som en måde, hvorpå man kan komme frem til ny viden ved at søge oplysninger på en planlægningsmæssig måde.

<sup>13</sup> Roy Bhaskar er filosof og tilknyttet Centre for Critical Realism og International Association of Critical Realism.

<sup>14</sup> Jf. ”2.2. Epistemologi”.

Denne stratificering af ontologien (pkt. 2) beskriver Claus Nygaard<sup>15</sup> mere indgående i artiklen "*Kritisk realisme som paradigme for forskning i forretningsrelationer*". Her anvender Nygaard termene det empiriske domæne, det faktiske domæne og det reale domæne for den ontologiske tredeling.

Det *empiriske domæne* består af erfaringsprocesser af det fysiske, både gennem egne erfaringer (i interaktion med den empiriske reelle virkelighed), men også gennem teoretisk forforståelse. Repræsentationen af det empiriske er derfor individuelt kontekstafhængigt, men samtidig reelt eksisterende. I dette domæne skabes vores erfaringer, som vi danner transitive objekter af. Dette er objekter, der er afhængige af vores erkendelse af dem og bliver skabt i søgen efter ny viden (Nygaard 2005: 49).

Det *faktiske domæne* består af alverdens fænomener – både kendte og ukendte. Dette domæne eksisterer i samspejlet med det empiriske og det reale domæne. Her eksisterer både transitive og intransitive objekter. De intransitive objekter er uafhængige af vores erkendelse af dem og det er disse vores viden skabes om, dvs. det er herfra, vi danner de transitive objekter (Nygaard 2005: 50)

Det *reale domæne* består af de konstituerende mekanismer, kræfter og strukturer for fænomenerne. Mekanismerne, kræfterne og strukturerne er mangfoldige og derfor kan der kun tales om tendenser i dette domæne, dvs. tendenser for konstitueringen af fænomener (Nygaard 2005: 50ff).

Denne stratificering af ontologien lægger Beetham dels også op til i formuleringen af legitimitetsmodellen, hvor han argumenterer for en ny måde at se legitimitetsbegrebet på. Her argumenterer han for at se på underliggende strukturer for legitimitet, der er generelt gældende over tid og sted.

*"I'm proposing that there is an underlying structure of legitimacy common to all societies, however much its content will vary from one to the other."* (Beetham 1991: 22).

---

<sup>15</sup> Claus Nygaard er lektor i økonomisk sociologi på Københavns Business School, ph.d., cand.merc. (strategi, organisation og ledelse).



Denne opfattelse af underliggende strukturer i legitimitetsbegrebet korresponderer med den kritiske realismes stratificering af ontologien, hvor opfattelsen af det reale domæne omfatter de kausale mekaniser, der konstituerer et givent fænomen. Yderligere kommer dette synspunkt til udtryk i Beethams kritik af Habermas, som lyder på, at Habermas ifølge Beetham mangler at redegøre for de generelt underliggende strukturer og logik af legitimitet (Beetham 1991: 15). Vi argumenterer for, at Beethams niveauer også indeholder denne ontologiske opfattelse, selvom det ikke bekræftes direkte af ham selv, men kommer indirekte til udtryk i hans beskrivelser af forholdet mellem de forskellige dimensioner for legitimitet.

Den første dimension Beetham opstiller er legalitet<sup>16</sup>. Han argumenterer for, at denne dimension ikke alene kan udgøre legitimitet, idet den altid er betinget og berettiget af den anden dimension (normativ berettigelse) (Beetham 1991: 17). Dermed fremstiller Beetham også et kausalitetsforhold mellem de to dimensioner, hvor legalitet kan ses som en afhængig variabel af normativ berettigelse, der dermed udgør den uafhængige variabel. Kausalitetsforholdet gør sig også gældende for legitimationsdimensionen. Her beskriver Beetham, at selve formerne for udtrykt opbakning og definitionen af berettigede til at udtrykke denne er afhængigt af et givent samfunds overbevisning, dvs. normativ berettigelse af reglerne (Beetham 1991: 21). Beskrivelsen af dimensionerne udtrykker to karakteristika i den kritiske realisme, dels kausalitetsforholdet<sup>17</sup> og dels, at dimensionerne kommer til udtryk på flere forskellige niveauer end det umiddelbart observerbare (Beetham 1991: 17).

## 2.2. Epistemologi

Epistemologien i den kritiske realisme tager udgangspunkt i tre punkter: 1) den realistiske opfattelse af ontologien, dvs. at verden er reelt eksisterende uafhængig af vores erkendelse af den; 2) at virkeligheden rummer mere end det observerbare, dvs. at der eksisterer erkendelsesmæssige forhindringer mellem ontologiens lagdeling; og 3) at erkendelsen af det dybere, ikke-umiddelbart observerbare kan nås gennem videnskabeligt arbejde (Ougaard 2000: 19).

---

<sup>16</sup> Beetham anvender ikke disse betegnelser for de tre dimensioner i *The Legitimation of Power* fra 1991, hvilket er noget, der først optræder i forbindelse med samarbejdet mellem ham og Lord (*Legitimacy and the European Union* 1998), men for lethedens skyld anvender vi de samme begrebet gennem opgaven.

<sup>17</sup> Jf. "2.2. Epistemologi".

Forståelsen af den kritiske realismes epistemologi relaterer sig yderligere til begreberne, Bhaskar præsenterer som de intransitive og transitive objekter, der udgør en erkendelsesmæssig distinktion. De intransitive objekter er således uafhængige af vores erkendelse heraf, mens de transitive er erkendelsesmæssigt afhængige og former sig derefter (Ougaard 2000: 23). Erkendelsesobjektet, de transitive objekter, kan dermed aldrig stemme overens med virkelighedsobjektet, de intransitive objekter, i et 1:1 forhold. Der eksisterer dermed et erkendelsesmæssigt slør mellem ontologiens domæner, hvorfor erkendelsen bliver flydende, hvorimod virkeligheden er fast (Nygaard 2005: 52).

Det er videnskabens formål i den kritiske realisme at klarlægge de kausale sammenhænge mellem domænerne, men lagdelingen i ontologien og samfundets åbne karakter betyder, at viden om virkeligheden ikke er en objektiv, universel og uforanderlig *Sandhed*. Eksistensen af ukendte mekanismer, strukturer og kræfter er altid på spil i det reale domæne, hvorfor enhver undersøgelse må tillægges en kontekstuel karakter. Yderligere medfører dette, at konklusionerne bliver hypotetiske i udformningen (Jespersen 2004: 149 og 161).

Umiddelbart virker Beethams universalistiske model som værende i konflikt med den kritiske realismes understregning af den kontekstafhængige analyse. Beetham mener dog ikke selv, at modellen skal forstås som universalistisk i en snæver forstand. Han argumenterer for modellen som en overordnet analyseramme om begrebet legitimitet, men hvor modellens enkelte dele afhænger og varierer alt efter den samfundsmæssige og historiske kontekst (Beetham 1991: 21). Dette hænger sammen med den betegnelse, Beetham og Lord (1998: 5) giver af modellen som heuristisk, hvor modellen udgør rammen om en struktureret informationssøgning. Dette metodiske skridt går igen i den kritiske realistiske metode, som Nygaard beskriver som det andet skridt<sup>18</sup> (Nygaard 2005: 54). Dette betyder, at Beethams model i den konkrete anvendelse ikke bliver universalistisk, men specifikt udformet efter genstandsfeltet, hvilket han også selv lægger op til (Beetham 1991: 21f).

Denne kontekstafhængighed medfører, at vores analyse af den danske opfattelse af EU's legitimitet på baggrund af Beetham og Lords model er svært sammenlignelig med andre politiske autoriteter. Dette betyder også, at vores fremstilling af legitimitetsmodellen er

---

<sup>18</sup> Jf. ”2.4. Projektdesign og fremgangsmåde”.

kontekstafhængig, hvorfor selv små ændringer i analyseelementerne påvirker konklusionerne, hvorfor projektets konklusion ikke kan ses som andet end et øjebliksbillede af EU’s legitimitet. Dette ligger også i tråd med den kritiske realistiske opfattelse af viden og undersøgelser som kontekstafhængige.

### 2.3. Idealtyper og sammenhængen med den kritiske realisme

Virkeligheden<sup>19</sup> kan ifølge Weber ikke forstås uden konstruktion af idealtyper, idet eksistensen af uendeligt mange faktorer (*infinite reality*) ikke fuldstændigt kan begribes af menneskets begrænsede erkendelsesevne (*finite human mind*). Derfor er det en forudsætning, at erkendelse tager udgangspunkt i en begrænset del af virkeligheden, som igen tager udgangspunkt i relevante faktorer (Weber 1949: 72). Hvis en fordomsfri tilgang til erkendelse af virkeligheden forsøges, ender det i kaos og for at bringe orden i kaos udvælges kun en afgrænset del af virkeligheden, som kan relateres til forskerens kulturelle værdier, idet disse tillægges relevans og betydning for forskerens opfattelse af virkeligheden (Weber 1949: 78 og 105). Selvom Weber argumenterer for en principiel sondring mellem ”er” og ”bør” i videnskaberne (Weber 1949: 51), anerkender han samtidig, at ingen analyse af sociale fænomener kan være objektiv eller uafhængig, idet forskeren altid befinder sig i en værdirelation (Weber 1949: 72; Månson 2005: 92f). Meningsfuld og objektiv erkendelse af den empiriske virkelighed forudsætter dermed en begrebsdannelse, der i udgangspunktet er subjektiv, idet den altid indgår i en værdirelation til forskeren. Objektiviteten i samfundsvidenskaberne består dermed i, at det empiriske materiale ses i relation til værdierne, hvorfra brugsværdi og betydningen udledes<sup>20</sup> (Weber 1949: 110f).

Ud fra Webers definition kan idealtyper betegnes som mentale konstruktioner af virkeligheden. En idealtipe kan ikke sidestilles med en hypotese, men skal forstås som en forklaring af visse i realiteten ikke beviselige fænomener<sup>21</sup>. Af samme grund betegner Weber også idealtyper som en form for utopisk fremstilling af virkeligheden (Weber 1949: 90).

---

<sup>19</sup> Ved Webers anvendelse af ’*reality*’ mener vi, at hans opfattelse af ontologien er forholdsvis realistisk, hvilket betyder, at verden eksisterer i en vis grad uafhængigt af vores erkendelse heraf, men i præcis hvor høj grad er ikke tydelig.

<sup>20</sup> Weber understreger dog, at det empiriske grundlag aldrig kan tillægge værdierne gyldighed (Weber 1949: 111), hvorved videnskaben ikke kan tillægges et normativ vurderende præg.

<sup>21</sup> Weber nævner begreber som kapitalistisk produktionssystem, kultur, individualisme, imperialisme og by-økonomi (det økonomiske system der kendetegner en bys samlede økonomi) som idealtyper. Alle er de begreber, der beskriver fænomener, som i realiteten ville være umulige at bekræfte rent empirisk i en positivistisk forstand.

Ydermere er en idealtipe ikke en deskriptiv beskrivelse af virkeligheden heller ikke en historisk eller 'sand' realitet men et redskab, som kan bidrage til forståelsen af visse af virkelighedens betydelige komponenter (Weber 1949: 93). Weber fremhæver, at en idealtipe intet har at gøre med "det der burde være", dvs. ikke kan sidestilles med en normativ model<sup>22</sup> (Weber 1949: 90f). Det er vigtigt at understrege, at vi igennem anvendelsen af Webers definition af idealtypiske konstruktioner distancerer os fra en normativ model og i stedet anvender begrebet idealtypisk konstruktion som et mentalt konstrueret analyseværktøj. Weber nævner i forbindelse med anvendelsen af idealtypiske konstruktioner:

*"Every conscientious examination of the conceptual elements of historical exposition shows however that the historian<sup>[23]</sup> as soon as he attempts to go beyond the bare establishment of concrete relationships and to determine the cultural significance of even the simplest individual event in order to "characterize" it, must use concepts which are precisely and unambiguously definable only in the form of ideal types"* (Weber 1949: 92).

Hermed mener Weber altså at forklare, hvorfor anvendelsen af idealtyper er essentiel for forståelsen af uhåndgribelige og empirisk uforklarlige tendenser i samfundet som f.eks. begrebet legitimitet.

Konstruktion af idealtyper sker ud fra to fundament. Weber betegner det første som en ensidet accentuering af en eller flere opfattelser (Weber 1949: 90), hvor fænomenet beskrives ud fra en samlet og ensidigt opfattelse samt tilgang hertil. Det andet fundament udgøres af en syntese af mange diffuse, diskrete, mere eller mindre tilstedeværende og nogle gange manglende konkrete individuelle fænomener. Disse individuelle fænomener er så arrangeret ud fra de ensidede opfattelser og danner tilsammen en analytisk konstruktion, der i sin udformning ikke kan være selvmodsigende (Weber 1949: 90).

Konstruktionen af idealtypen, som vi anvender i opgaven, består af de argumenter, der lokaliseres i diskussion af Beetham og Lords legitimitetsmodel. Denne udvælgelse sker ud fra

---

<sup>22</sup> Det kan hertil forklares, at ordet 'ideal', i denne sammenhæng, i stedet for en normativ fremlægning kan forstås som en ideel beskrivelse af fænomenet, i forhold til muligheden for at analysere fænomenet.

<sup>23</sup> Begrundelsen til Webers anvendelse af 'historian' relaterer sig sandsynligvis til hans påvirkning af filosofens Heinrich Rickert. Rickert anvender 'history' for at udtrykke forskellen mellem naturvidenskaberne og humanvidenskaberne (Ringer 1997: 37).

gruppens opfattelser af hvilke elementer, der er relevante i en dansk kontekst. Dermed fungerer idealtypen som en specificerende delkonklusion på afsnit, der beskriver de tre dimensioner under Beetham og Lords legitimitetsmodel. På denne måde får vi indsnævret begreber i relation til legitimitet til en dansk kontekst ved hjælp af udformningen af den idealtypiske konstruktion. Man kan på denne baggrund betegne idealtypen som en dansk kontekstualisering af Beetham og Lords legitimitetsmodel. Med andre ord tilpasses legitimitetsmodellen vores genstandsfelt. Idet idealtypen fremstår som opsummering på de udvalgte analyseområder er den styrende for indsamlingen af empiri og bestemmende for på, hvilket grundlag analysen finder sted. Da idealtypiske konstruktioner er ‘rene’ begreber, er konstruktionen en utopisk præcisering af, hvilke danske strukturer og normer, der har indflydelse på danskernes opfattelse af legitimitet i EU. Igennem anvendelsen af en idealtypisk konstruktion, sikrer vi os en afgrænsning og præcisering af teorien og en komplet og præciseret teoriramme for indsamlingen af empiri og et fokus for analysen.

Processen, hvori vi anvender den idealtypiske konstruktion, bliver ligeledes gennemgået af Nygaard i hans beskrivelse af den kritiske realismes metode<sup>24</sup>. Her beskrives andet skridt af Nygaard som skridtet, hvor det faktiske domæne indholdslades og hvor der sker en intuitiv karakteristik af fænomenet, der ønskes undersøgt (Nygaard 2005: 54). Dette skridt mener vi at kunne sidestille med konstruktionen af en ideatype, idet en ideatype frembringes ved ensidede og værdiladede beskrivelser af fænomenet. På den måde indholdslades og karakteriseres fænomenet (som i denne projektopgave dels omhandler danskernes syn på EU som et legitimt system og dernæst folkeafstemningers påvirkning af denne opfattelse) igennem konstruktionen af en ideatype. Denne konstruktion hjælper yderligere med at fokusere indsamlingen af empirien, som Nygaard beskriver som tredje skridt. Derfor mener vi, at anvendelsen af den idealtypiske konstruktion stemmer overens med en kritisk realistisk-inspireret opgave.

---

<sup>24</sup> Vi anvender Nygaard beskrivelse af den kritiske realismes metode, da Bhaskar ikke selv har behandlet dette element indgående (Wad 2000: 59), jf. ”2.4. *Projektdesign og fremgangsmåde*”.

Både i den kritiske realisme og Webers metodologi<sup>25</sup> opfattes virkeligheden sammenfaldende. Virkeligheden kan ikke erfares umiddelbart, hvilket har betydning for epistemologien (Nygaard 2005: 52f; Weber 1949: 105). Derfor må forskeren anvende begrebsdannelse; hos Weber i form af idealtyperne og hos den kritiske realisme i form af forskningsprocessens andet skridt som udgangspunkt for indsamlingen af empiriske erfaringer af virkeligheden<sup>26</sup>. Som tidligere nævnt betegner Weber virkeligheden et kaos af fakta, hvor forskeren og videnskaben altid indgår i en værdirelation i studiet af de studerede fænomener. På samme måde beskriver Nygaard forståelsen af fænomenets lokalisering og karakteristik som en forudsætning for forståelsen af dens konstituering (andet skridt), hvor forskeren må "*indholdslade det faktiske domæne*"<sup>27</sup> (Nygaard 2005: 54). Derved spiller begrebsdannelsen samme rolle i begge videnskabsteoretiske opfattelser i og med, at virkeligheden skal forstås gennem anvendelse og opstilling af begreber og idealtyper. Samtidig betyder forudsætningen af forskerens begrebsdannelse som udgangspunkt for empiriske erfaringer, at begge opfattelser på sin vis anerkender forskerens påvirkning i forskningsprocessen<sup>28</sup>. Dermed kommer forskeren til at spille samme rolle i begge opfattelser, idet indholdsladningen og opstillingen af idealtyper eller begreber præges af forskeren selv, som er udgangspunktet for den empiriske indsamling heraf.

## 2.4. Projektdesign og fremgangsmåde

Projektdesignet har til formål at give læseren en forståelse af, hvorledes vi i projektgruppen har valgt at strukturere arbejdsopgørelserne, hvordan vi løser disse og hvorledes vi inddrager teorier i opgaven. Designet tjener ydermere det formål at give projektgruppen et samlet overblik over processen.

Vi har valgt at tage udgangspunkt i Nygaards beskrivelse af den kritiske realismes forskningsproces for at tydeliggøre den videnskabsteoretiske retnings påvirkning af projektdesignet. Processerne, Nygaard opstiller, bliver dog ikke fulgt strengt i projektet,

---

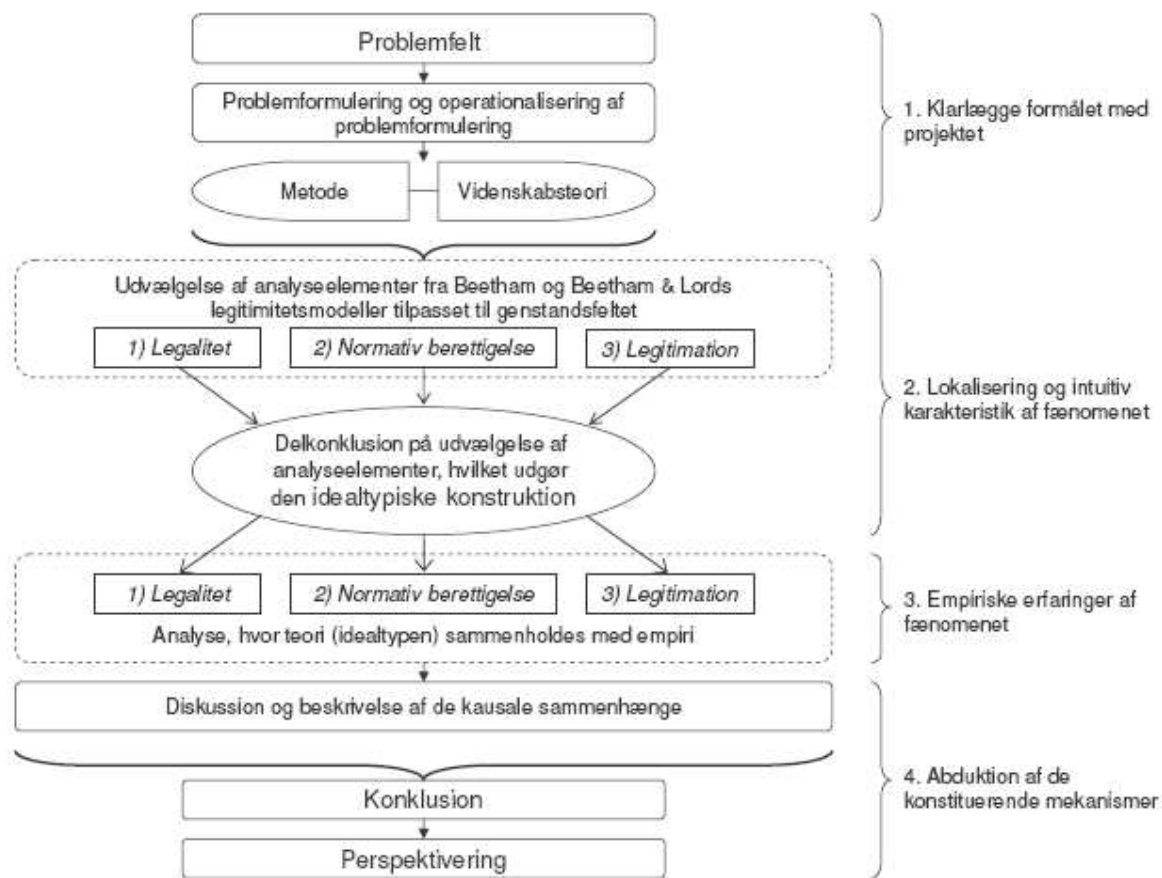
<sup>25</sup> Det er lidt forskelligt, hvordan begreberne 'metode' og 'metodologi' anvendes. Men her i projektet anvendes metode som en konkret metodisk tilgang, mens metodologi anvendes som omfattende videnskabsteori og metode (Fuglsang & Olsen 2004: 29f).

<sup>26</sup> Som beskrevet ovenstående og jf. "2.4. Projektdesign og fremgangsmåde".

<sup>27</sup> Jf. "2.4. Projektdesign og fremgangsmåde".

<sup>28</sup> Dette kommer dog tydeligere til udtryk i Webers metodologi end i den kritiske realismes.

men tjener som hjælpemiddel til at danne overblik over projektets enkelte dele og faser. Nedenfor beskrives de fem skridt, men reelt anvendes kun de fire første i projektet, da det femte skridt ligger efter selve udarbejdelsen af projektet. Herefter følger en grafisk fremstilling af metoden:



### 1. Klarlægge formålet med projektet

Nygaard beskriver det første skridt som at klarlægge formålet med forskningen. Her er det i kritisk realisme forståelsen for et fænomens konstituering, der er formålet med forskning. Dette betyder, at forskningen skal skabe forståelse for det reale og faktiske domænes konstituering (Nygaard 2005: 54).

Denne del udgøres af projektets første fase, der indeholder den grundlæggende problemstilling (genstandsfeltet) og den dertilhørende problemformulering, metodiske

overvejelser i analog til inddraget videnskabsteori og en begrebsafklaring af de centrale begreber, som introduceres i genstandsfeltet. Her beskriver vi nødvendigheden af, at EU bliver opfattet som et legitimt, politisk system i forhold til unionens fortsatte udvikling.

### *2. Lokalisering og intuitiv karakteristik af fænomenet*

Dette bliver af Nygaard beskrevet som andet skridt. Her må forskeren indholdslade fænomenerne i det faktiske domæne, der senere skal hjælpe til at styre dataindsamlingen. Dette gøres via en intuitiv beskrivelse af fænomenet, hvor der kan hentes hjælp fra eksisterende teori (Nygaard 2005: 54f og 58).

Andet skridt omhandler den teoretiske model for legitimitet, som er styrende for koordineringen af den efterfølgende fremgangsmåde. Dette skridt består af de teoretiske diskussioner ud fra Beetham og Lords legitimitetsmodel, som præsenteres grafisk. Beethams oprindelige model og Beetham og Lords videreudvikling af modellen anvendes overlappende, idet Beetham og Lords model forholder sig specifikt til legitimitet i EU, mens Beethams model er mere overordnet, hvorfor legitimitetsmodellen må tilpasses en dansk kontekst, så den er anvendelig i forhold til problemformuleringen. Begreberne indenfor de tre dimensioner i legitimitetsmodellerne belyses ud fra en dansk kontekst for at lokalisere de analyseområder, som er relevante for den senere analyse. Vi inddrager under denne kontekstualisering andre teorier og synspunkter, hvor vi finder det relevant, men overordnet tager vi udgangspunkt i Beetham og Lords analyse og beskrivelse af fænomenet. Hermed indholdslades fænomenet om danskernes opfattelse af EU som legitimt system. De lokaliserede analyseområder, som er fundet gennem kontekstualisering af legitimitetsmodellerne, danner tilsammen vores idealtypiske konstruktion.

### *3. Empiriske erfaringer af fænomenet*

Nygaard opstiller denne proces som det tredje skridt. Her skal empirien indsamles for at skabe grundlag for lokaliseringen af fænomenets dybereliggende mekanismer, kræfter og strukturer (Nygaard 2005: 55).

Problemformuleringen kan ses som en kausalsammenhæng mellem en uafhængig og afhængig variabel, hvor den afhængige variabel er danskernes opfattelse af EU som legitimt



system, mens den uafhængige variabel er folkeafstemninger. Kausaliteten forstås i denne sammenhæng som folkeafstemningernes påvirkning af danskernes opfattelse af legitimitet i EU, hvorfor en klarlæggelse af den afhængige variabel er nødvendig, før vi kan vurdere kausalsammenhængen mellem variablerne. I diskussionen under skridt fire diskuteres derfor, på hvilken måde EU-folkeafstemningerne har betydning for den afhængige variabel (den danske opfattelse af EU som et legitimt system), hvor selve klarlæggelsen af den afhængige variabel undersøges i skridt tre. Dette gøres ved anvendelse af idealtypen som styringsredskab til indsamlingen af empiri og ved at sammenholde idealtypen og dermed de lokaliserede analyseområder med relevant empiri og beskrivende danske fakta. Det er her forskellene mellem den idealtypiske konstruktion og empiri/virkelighed kommer til udtryk. Dette skridt bliver opdelt i en tredelt analyse, som separat behandler de tre dimensioner på baggrund af den idealtypiske konstruktion.

#### *4. Abduktion<sup>29</sup> af de konstituerende mekanismer*

I det næstsidste skridt består opgaven i at abducere sig frem til de strukturer, potentielle kræfter og mekanismer, som har betydning for fænomenets struktur, dvs. en beskrivelse af det transcendentale niveau. Dette skridt forsøger at kæde de tre domæner sammen, dvs. hvordan det reale domæne konstituerer fænomenet fra det faktiske domæne ud fra det empiriske domæne. Nygaard mener, at denne sammenkædning af fænomenet til mekanismer, strukturer og kræfter kan gøres enten intuitivt eller ved hjælp af teori og andre forskeres analyser (Nygaard 2005: 56 og 64).

I projektet lægger vi hovedvægten på én kausalmekanisme; EU-folkeafstemningerne. Derved kommer fjerde skridt til at bestå af en diskussion af denne mekanismes indvirkning på danskernes legitimitetsopfattelse af EU-systemet, hvilket vurderes ud fra de tre delanalyser, der tilsammen konstituerer denne.

Overordnet kan abduktion beskrives som et logisk ræsonnement, hvor der sluttes mellem almene regler og enkelte tilfælde (Fuglsang & Olsen 2004: 565ff). Derved forstår vi abduktion som en blanding mellem den induktive (fra enkelte tilfælde til almene regler, dvs.

---

<sup>29</sup> I den kritiske realisme anvendes to slutningsformer abduktion og retroduktion, men disse kan sidestilles med hinanden, hvorfor der i denne rapport kun anvendes begrebet abduktion (Wad 2000: 57).

fra empiri til teori) og deduktive slutningsform (fra almene regler til enkelte tilfælde, dvs. fra teori til empiri), hvilket kan udmøntes i en vekselvirkning mellem det empiriske og teoretiske. Her anvender vi termen diskussion sammenfaldende med den abduktive slutningsform, idet vi både anvender empiri og teori for at undersøge den bagvedliggende årsag til fænomenets konstituering (den danske legitimitetsopfattelse) med hovedvægten på EU-afstemningernes påvirkning heraf. Skridtet afsluttes med en konklusion og en perspektivering.

#### 5. *Præsentation af den hypotetiske konklusion vedrørende konstituering af fænomenet*

Det sidste skridt i processen går på at præsentere konklusionen til praktikere (de som har bidraget til forskningsprocessen) og andre forskere. Dette gøres for at verificere den tilvejebragte viden. Hvis konklusionen vinder anerkendelse, f.eks. ved at blive publiceret i bøger eller tidsskrifter eller anvendt af forskere, er resultaterne godkendt (Nygaard 2005: 56f).

Det nærmeste, vi kommer på femte skridt, er den verificering, som vores konklusion kommer til at gennemgå til den mundtlige del af eksamen. Ifølge studievejledningen lægges der dog også vægt på andre emner end konklusionens verifikation ved eksaminationen, hvorfor dette skridt ikke bliver en komplet integreret del af vores samlede projektforsøg.

## 2.5. Tværfaglighed

Beetham beskriver sin legitimitetsmodel som sociologisk i udgangspunktet, men han argumenter for, at legitimitet står som centralt begreb både i den politologiske teori og i socialvidenskaberne (Beetham 1991: 37 og 41). Yderligere argumenterer han for, om ikke en nødvendig sammenkædning, men i så fald en supplerende eller udvidelse af forskellige fagdiscipliners definition af legitimitet for en fuld forståelse af begrebet kan opnås (Beetham 1991: 14). Denne forståelse af legitimitet som et tværvideenskabeligt begreb kommer til udtryk i måden, hvorpå hans legitimitetsmodels niveauer afspejler påvirkning fra flere fagdiscipliner. Ligesom Beetham mener vi også, at legitimitetsbegrebet ikke kan afgrænses til et enten-eller-begreb, men overlapper flere discipliner, hvorfor vi også inddrager alle modellens niveauer, idet vi ikke finder det muligt at analysere begrebet fra kun én vinkel. Indenfor niveauet normativ berettigelse er det især samspillet mellem demokrati og identitet, der udgør et tværdisciplinært aspekt.

### 3. Beetham og Lords legitimitetsmodel

Beethams indgangsvinkel til begrebet legitimitet går gennem Habermas, som selv bygger videre på Webers forståelse af begrebet. Det er ifølge Beetham essentielt for forståelsen af begrebet, at begrebets multi-dimensionelle karakter anerkendes (Beetham 1991: 15). Beetham mener dermed, at der er flere faktorer, som genererer legitimitet, og disse faktorer skaber tilsammen de underliggende årsager til overgivelse og udøvelse af magt. Beetham mener, at strukturen for legitimitet er universel, men det er i denne forbindelse vigtigt at pointere, at legitimitet af et givent system er kontekstafhængig. Modellen kan derfor bruges til alle tider, men uden at give samme resultat (Beetham 1991: 21). De tre faktorer, som tilsammen udgør legitim magt, beskrives af Beetham som:

- 1) Legalitet<sup>30</sup>: At magten er erhvervet og udøvet i overensstemmelse med skrevne eller ikke-skrevne regler. Når magten ikke er legitim i denne forstand, benævnes den som illegitim (Beetham 1991: 16).
- 2) Normativ berettigelse: At reglerne for magterhvervelse og magtudøvelse kan retfærdiggøres ud fra både de dominerendes og de underordnedes overbevisning. Her kan der tales om et legitimitetsunderskud, når reglerne for magt ikke kan berettiges ud fra en fælles overbevisning mellem under- og overordnede (Beetham 1991: 17f).
- 3) Legitimation: At magtrelationen mellem underordnede og dominerende accepteres ved, at der udtrykkes samtykke fra de underordnede. Her kaldes modstykket delegitimation, hvilket kan udtrykkes ved f.eks. manglede samarbejde eller passiv modstand (Beetham 1991: 18f).

Beetham har senere i samarbejde med Lord analyseret legitimitetsspørgsmålet og i særdeleshed udviklingen af legitimiteten i EU-systemet. Her argumenterer de for, at liberale demokratiske kriterier er brugbare i en analyse af EU's legitimitet (Beetham & Lord 1998: 23). Dette begrundes med en gennemgang af to andre idealiserede legitimitetstyper, som har været anvendt i analyser af EU: internationale institutioner og teknokrati. Beetham og Lord peger bl.a. på, at internationale institutioner ikke behøver den samme folkelige opbakning,

---

<sup>30</sup> Her anvender vi for lethedens skyld samme betegnelse for Beethams tre faktorer for legitim magt, som Beetham og Lord senere benævner dem i *Legitimacy and the European Union*.

som det er tilfældet med EU, da EU i langt højere grad har direkte indflydelse på befolkningerne i medlemslandene (Beetham & Lord 1998: 13ff). Beetham og Lord mener ligeledes, at teknokrati ikke vil være tilstrækkeligt for EU's legitimitet, idet teknokrati bl.a. vil afpolitisere beslutningsprocessen (Beetham & Lord 1998: 16ff). Ud fra denne opfattelse har de to forfattere tilpasset Beethams universelle legitimitetsmodel til en EU-kontekst. Denne tilpasning af Beethams legitimitetsmodel har vi valgt at anvende som fundament for vores idealtipe, da den illustrerer, hvorledes legitimiteten i EU er sammensat. Derudover er det en specialisering af en universel legitimitetsmodel, som derfor kan anvendes på et svært definerbart politisk samarbejde som EU, da modellen som teori hverken bygger direkte på nationalstater eller internationale organisationer.

Herunder er vist en skematisk oversigt over legitimitetsmodellen tilpasset en EU-kontekst:

### **1 dimension: Legalitet**

Regelrammen som udgør det retslige fundament for den politiske autoritet.

Styringen fungerer og er udøvet ud fra etablerede regler. Dette sikres gennem forfatningsbestemte regler og love, som håndhæves af uafhængige domstole (Beetham & Lord 1998: 5).

### **2 dimension: Normativ berettigelse**

Befolkningens tiltro til, at det retlige fundament (legaliteten) er retfærdigt.

Reglerne er retfærdige i forhold til socialt accepterede forestillinger om (Beetham & Lord 1998: 6f):

- a. Retfærdigheden af den politiske autoritets kilde, hvilket i et liberalt demokrati (EU) sikres ud fra princippet med folkets suverænitet: den eneste gyldige kilde til politisk autoritet ligger hos folket.
- b. Hensigten med styringen og standarderne, hvormed styringen udøves. Hensigten med styringen i et liberalt demokrati (EU) er at sikre folkets rettigheder som f.eks. sikkerhed, velfærd og frihed. Standarderne, hvormed styringen udøves, sikres gennem folkevalg, da der ved folkevalg er mulighed for at skifte styrets repræsentanter ud, hvis ikke folket finder disse tilfredsstillende.

Under disse to punkter kan der inddeles i yderligere tre aspekter, som kan afgøre på, hvilke områder det politiske system har et for lavt niveau af demokrati, betegnet 'demokratisk underskud' (Beetham & Lord 1998: 26f). Disse tre aspekter er inddelt under de opstillede punkter **a.** og **b.** således (Beetham & Lord 1998: 9):

**a.**

**b.**

#### ***Identitet:***

En fælles identitet blandt medlemslandenes befolkninger (det der i andre sammenhænge kaldes et europæisk demos, red.).

#### ***Demokrati:***

Folkets mulighed for medbestemmelse udgøres af tre faktorer:

- a. Autorisation
- b. Ansvarlighed
- c. Repræsentation

#### ***Præstation:***

Systemets effektivitet kan analyseres ud fra to spørgsmål:

- a. Formålet med styret.
- b. Institutionernes mulighed for at levere en effektiv politik.

### **3 dimension: Legitimation**

Anerkendelse af den legitime autoritet.

Autoritetens position er bekræftet af samtykke eller erklæring fra underordnede samt anerkendelse fra andre eksterne, legitime autoriteter. Dette sker gennem anerkendelse af det politiske styre fra andre stater og den anerkendelse, den politiske autoritet opnår fra folket (Beetham & Lord 1998: 8f).

De tre dimensioner er alle dele, som udgør legitimitet i et politisk system, men analysen af dimension nummer to fremstår som den mest omfattende. Direkte demokrati, som bygger på liberale demokratiske kriterier for gyldighed og legitimitet, er nødvendig for EU's legitimitet. Diskussionen om hvorvidt der findes eller kan findes direkte demokrati, som bygger på

liberale demokratiske kriterier medfører begrebet ‘demokratisk underskud’. Men for at anvende dette begreb må man tage stilling til, hvad der kendetegner det nødvendige niveau af demokrati. Det nødvendige niveau af demokrati kan lokaliseres ud fra de tre aspekter. Da løsningen af et ‘demokratisk underskud’ i et aspekt har indvirkning på det demokratiske niveau i de to andre aspekter, er det interaktionen mellem aspekterne og manglen på demokrati i de enkelte aspekter, som udgør forståelsen af legitimitet i EU (Beetham & Lord 1998: 23). Ud fra denne opfattelse må vi indstille os på, at dimension nummer to er den mest omfattende også i dette projekt.

### 3.1. Legalitet

Beetham og Lord betegner den første dimension, legalitet, som den dimension, der fastsætter reglerne, hvormed autoriteten kan udføres. I Beetham og Lords analyse af legitimitet i EU, betegnes legalitetsdimensionen som kendetegnet ved liberale demokratier, hvor regler for magten er stadfæstet i en skreven konstitution, der er bedømt og styrket ud fra uafhængige domstole. Dette kalder de for et af de liberale træk ved liberalt demokrati, hvilket er vedholdt i en deling af magten indenfor nationalstaten. Videre betegner Beetham og Lord legaliteten i et liberalt demokrati som princippet om folkets suverænitet som kilden til valid politisk autoritet, der er manifesteret i principperne for repræsentation og kontrol. I denne form for liberalt demokrati er ”*the consent of the governed*” et særligt kendetegn for legitimiteten (Beetham & Lord 1998: 5ff).

Beetham og Lord karakteriserer deres beskrivelse af legalitetsdimensionen som en idealisering og generelt gældende karaktertræk for et liberalt, demokratisk, politisk system. Derfor kan den reelle styreform indenfor liberale demokratier variere, hvorved den reelle udformning adskiller sig markant styreformerne imellem (Beetham & Lord 1998: 10).

Hovedparten af moderne demokratier kan betegnes som liberale, hvorved de bygger på to overordnede principper, hvilket professor Albert Weale<sup>31</sup> beskriver som en diskussion mellem det populistiske princip og konstitutionalisme. Det populistiske princip retter sig mod den demokratiske opfattelse af folkets suverænitet, hvilket Weale gengiver som: “*that*

---

<sup>31</sup> Albert Weale er professor ved University of Essex, Department of Government.

*governments should prescribe the will of the people*". Derimod retter konstitutionalisme sig mod opfattelsen af, at: "*governments should conduct their business according to rules that limit their freedom of action*" (Weale 1999: 167). Efter Weales beskrivelse kan konstitutionelle demokratier derved differentiere sig fra hinanden enten ved vægtningen af magtdelingsprincippet eller med hovedfokus på det populistiske princip, hvilket vil sige folkesuveræniteten. Denne forskel angår hovedsageligt, hvor aktiv en rolle domstolene spiller i et politisk system, hvilket også kan betegnes som demokrati med eller uden konstitutionalisme.

Demokrati med konstitutionalisme er en styreform, hvor udformningen generelt er baseret på magtdelingsprincippet, hvilket udmøntes i en opbygning af stærke forfatningsdomstole og aktiv anvendelse af prøvelsesretten<sup>32</sup>. Dette betyder, at en domstol har ret til at udfordre lovgivningen, hvis denne ikke er i overensstemmelse med de konstitutionelle principper. Dermed er domstolene i stand til at sætte grænserne for den lovgivende magt (Weale 1999: 167f). Formålet for denne styreform er at beskytte mindretallet i demokratiet, således at chancerne for flertalsdiktatur indskrænkes og grundlovssikrede rettigheder sikres (Prosdam 2002: 31; Rasmussen 1996: 35). Derved bygger demokrati med konstitutionalisme på sin vis i højere grad på magtfordelingsprincipperne udformet af Montesquieu, hvor kontrol med magten udført af magthaverne vægtes højere end i et demokrati uden konstitutionalisme (Weale 1999: 167).

Hovedtrækket i magtdelingsteorien går på en institutionel deling, hvorved magten forhindres misbrugt (Bagge & Myrup 2006: 26). Her begynder Montesquieu med en identifikation af tre former for magt i enhver stat som: 1) den lovgivende magt, hvor lovene udformes; 2) den dømmende magt, der skal afgøre straffen for forbrydelser og afgørelsen i stridigheder; og 3) den udøvende magt, der skal udføre de offentlige beslutninger.

Montesquieus opfattelse af magt er, at den gør korrumpert. Derfor skal magt tjekkes med magt for at forhindre misbrug (Montesquieu 1989: 155ff; Bagge & Myrup 2006: 25f). Montesquieu

---

<sup>32</sup> Prøvelsesret betyder, at borgerne har mulighed for at stille staten eller forvaltningen for retten, hvis disse menes at have overtrådt grundloven.

argumenterer for en deling mellem den lovgivende og udøvende magt for at sikre friheden<sup>33</sup>, idet formuleringen af tyranniske love ikke samtidig skal kunne håndhæves tyrannisk. Derudover skal den dømmende magt adskilles fra de to øvrige, hvis friheden i et samfund skal opretholdes. Hvis den dømmende magt forenes med den lovgivende, får magten en vilkårlig karakter, og hvis den forenes med den udøvende, indtager dommerne en rolle, som undertrykker. Dermed skal magten spredes over forskellige individer og forhindres i at akkumulere (Montesquieu 1989: 157), men han giver ingen konkrete anbefalinger for magtdelingen (Jacobsen 2006: 117).

Montesquieus magtdelingsteorier bygger på empiriske observationer over datidens eksisterende stater, hvorudfra han inducerer sig frem til sine teorier, hvorved disse er funderet i ”hvad er”, modsat ”hvad bør”, hvorved deres karakter kan beskrives som deskriptiv frem for normativ (Lane 1996: 37).

Magtdelingsteorien baserer sig på observationer foretaget af det engelske politiske system i 1700-tallet (Montesquieu 1989: xix). Teoriernes empiriske fundament og deskriptive karakter kan dermed til dels forklare, hvorfor Montesquieu ikke giver konkrete retningslinjer eller anbefalinger for fordelingen af magten.

En ’ren’ adskillelse af de tre magtformer er svært udførlig i praksis og måden, hvorpå implementeringen af magtdeling er udført reelt i et givet land, udtrykkes i forskellen mellem konstitutionernes<sup>34</sup> egentlige styreform. Jan-Erik Lane<sup>35</sup> opstiller tre eksempler for implementeringen af Montesquieus magtdeling: et autoritært styre; et parlamentarisk; og et stærkt præsidentstyre. Her beskrives parlamentarismen som et eksempel på en styreform, hvor ét statsorgan opretholder en tæt forbindelse mellem to af magtformerne, hvor det i tilfældet med parlamentarismen betyder, at parlamentet varetager funktionen for både den lovgivende og udøvende magt (Lane 1996: 94f).

---

<sup>33</sup> For Montesquieu opnås frihed gennem overholdelsen af lovene. Frihed for borgerne er at sætte grænser for egne handlinger i overbevisningen om, at andre gør det samme (Bagge & Myrup 2006: 25).

<sup>34</sup> Her anvendes begrebet konstitution i en formel, juridisk betydning. Lane beskriver to betydninger af begrebet ’konstitution’, hvor den ene vægter betydningen af en konstitution som et juridisk dokument, der fastlægger regler for statsaktiviteter (en formel betydning). De fleste lande er konstitutionelle i denne betydning. Mens den anden fokuserer på den substantielle betydning, dvs. efter hvilke principper staten reelt styres (Lane 1996: 5f og 9f).

<sup>35</sup> Jan-Erik Lane er professor of Comparative Politics ved University of Geneva.



Demokrati uden konstitutionalisme eller parlamentarisk demokrati beskrives af Hjalte Rasmussen<sup>36</sup> som forankret i tankegangen om folkets og derigennem parlamentets suverænitæt, hvorved folkets legitimering af et parlament og en regering garanteres. Her er det op til parlamentet selv at fortolke grænserne for egen lovgivning ud fra den skrevne grundlov. Denne form for repræsentativt demokrati går på tankegangen om den uindskrænkede folkesuverænitæt, hvor intet står over eller ved siden af parlamentet. Dette relateres til begrebet uden konstitutionalisme, der derved ikke er ensbetydende med, at der ikke findes en skrevet konstitution (Prosdam 2002: 29f; Rasmussen 1996: 34ff).

### 3.2. Normativ berettigelse

Efter at have gennemgået første del af Beetham og Lords model omhandlende legalitet, beskæftiger vi os i de følgende kapitler med det normative aspekt. Beetham og Lord lægger hovedvægten af deres analyse i den normative del af modellen og det er en del, som kræver en række udredende begrebsafklaringer. I denne del beskæftiger vi os med demokratibegrebet, som er et stort og mangesidigt begreb. Dette begreb redegør vi for ud fra modellens struktur og derved muliggør en opsamling af pointer til konstruktionen af en idealtpe. *Normativ berettigelse* henvender sig til de normer og regler, der gør sig gældende i et samfund og har betydning for opfattelsen af retfærdighed og hensigten med politisk styring (Beetham og Lord 1998: 6f).

Modellen opdeler den normative berettigelse i tre underinddelinger: identitet, demokrati og præstation. Punktet identitet er endvidere et flersidigt begreb, som rummer mange tilgange og deslige problematikker, der indeholder diskussioner om sammenhørighed, fælles forståelse, sympati medlemslandene imellem samt EU-borgerskab dvs. et demos.

Punktet demokrati er igen inddelt i underinddelinger, som muliggør en brugbar håndtering af det omfattende begreb. Beetham og Lords' model indeholder tre underpunkter;

1) Autorisation som behandler den institutionelle del; 2) Kontrol som placerer ansvaret/forpligtelserne i strukturen; 3) Repræsentation som anviser borgernes direkte eller

---

<sup>36</sup> Hjalte Rasmussen er juraprofessor ved Københavns Universitet og forsker i EU.

repræsentative relation til systemet. Under punktet demokrati nødvendiggøres en gennemgang af de væsentlige karakteristika af moderne liberalt demokrati, som modellen tager afsæt i.

Den sidste underinddeling omhandler præstation. Vi ser her på EU som output-skabende system. Dette afsnit berører i større og mindre grad begreber som funktionalisme, utilitarisme og integrationsteoriene; neofunktionalisme og intergovernmentalismen.

Efter gennemgangen af de tre underinddelinger; identitet, demokrati og præstation udtrækker vi essensen af disse afsnit til at indholdsfylde vores idealtypiske konstruktion, som bruges til en analyse af problemstillingerne i en dansk kontekst.

### 3.2.1. Identitet

Beetham og Lord opstiller en række generelle hypoteser om forskellene mellem de enkelte EU-lande. De fremhæver, at befolkninger i småstater generelt er mere opmærksomme på deres regerings begrænsede evne og midler til at sikre fysisk beskyttelse af borgerne, god økonomi og velfærd. Af disse grunde opstiller Beetham og Lord en hypotese om, at borgerne i småstater vil være mere tilbøjelige til at kunne identificere sig med EU, som er i stand til at supplere nationalstaten. Indbyggere i småstater vil sandsynligvis også foretrække en overstatslig tilgang til europæisk integration, hvor beslutninger bliver truffet af neutrale institutioner frem for mellemstatsligt samarbejde, hvor store lande har en tendens til at dominere<sup>37</sup> (Beetham & Lord 1998: 51). Forestillinger om hvorvidt et land er en del af kernen eller periferien i EU's politiske system spiller også ind. Dette afhænger bl.a. af geografisk afstand til Bruxelles samt hvor længe et land har været medlem. Dette er umiddelbart ikke ensbetydende med, at det har en effekt i alle lande, men måske kun i Skandinavien, hvor borgerne især lægger vægt på nærhed i beslutningsprocesserne, hvilket bl.a. betød, at subsidiaritetsprincippet blev vedtaget i kølvandet på Maastricht-traktaten (Beetham & Lord 1998: 51f).

---

<sup>37</sup> Denne hypotese er ifølge Beetham og Lord gældende for lande som Belgien, Luxembourg, Irland og Holland, mens der udvises langt større skepsis overfor EU-samarbejdet i de skandinaviske lande. Dette kan skyldes, at småstaternes manglende kapacitet til løsning på nogle af de ovennævnte problemstillinger bliver opvejet ved en højere grad af nærhed til borgerne.

Danmark beskrives af Beetham og Lord som et land, hvor identiteten er tæt forbundet med ideen om at beskytte nationalt territorium mod en udefrakommende invasion<sup>38</sup>. Hypoteserne omkring småstater og homogenitet er særligt interessante i forhold til Danmark og bliver i det følgende diskuteret i analyseafsnittet. Vi lægger vægt på betydningen af identitet som værende forankret i nationalstaten i en dansk kontekst og hvilke konsekvenser dette har for dannelsen af en europæisk, politisk identitet.

Beetham og Lord opstiller også en hypotese om, at stater, hvor befolkningen er mere opdelt, i højere grad vil støtte op om europæisk integration. Dette gælder også blandt minoritetsgrupper, perifere regioner og i lande, hvor statsdannelsen har været mere eller mindre ufuldkommen<sup>39</sup> (Beetham & Lord 1998: 52). Forskellige europæiske identitetsopfattelser kan besværliggøre dannelsen af en fælles identitet, eftersom disse har indflydelse på kulturelle normer, demokratiopfattelser etc.

Ifølge Beetham og Lord risikerer EU at kunne blive ignoreret, mangle autoritet og ikke være i stand til at præstere det, som befolkningerne forventer af samarbejdet uden en fælles politisk identitet (Beetham & Lord 1998: 34). På statsniveau har det historisk set været nationalitetsfølelsen, der har medvirket til skabelsen af en fælles identitet samt gensidig tillid, som er medvirkende til skabelsen af et velfungerende demokrati. Spørgsmålet er således, om det samme er muligt på EU-niveau (Beetham & Lord 1998: 33).

Her fremhæver Beetham og Lord intergovernmentalisten, Andrew Moravcsik, der mener, at holdninger til større problematikker indenfor europæisk integration fortsat vil dannes i nationalstaterne. Kun de nationalstatslige institutioner er i overensstemmelse med flertallet af borgerne i de enkelte lande og derved er det kun nationalstaterne, der autoritativt kan afgøre større uenigheder. Dermed siger Moravcsik, at identitet for intergovernmentalismen stadig er forankret i de enkelte nationalstater (Beetham & Lord 1998: 34f).

---

<sup>38</sup> England nævnes som et andet land, der har det svært med suverænitetsafgivelse til EU. Dette skyldes ifølge Beetham og Lord, at landet altid har placeret den suveræne magt i parlamentet, hvilket gør det svært for briterne at indgå i andet end mellemstatsligt samarbejde. Andre landes identiteter forholder sig anderledes til EU. Frankrig bruges som eksempel på et land, hvor de borgerlige idealer, som vægtes som en del af EU's grundlag, allerede er en del af den franske identitet og nationale stolthed (Beetham & Lord 1998: 50f).

<sup>39</sup> Som eksempel på dette fremhæves Belgien, der traditionelt har været et af de mest positive lande overfor EU. Det samme gælder Italien, der er splittet i regioner.

Beetham og Lord argumenterer for, at der findes en europæisk, politisk identitet, der bygger på en fælles historie, som har givet europæerne forenelige syn på, hvad demokrati er og hvordan dette udøves i praksis<sup>40</sup> (Beetham & Lord 1998: 35). Der er klare forskelle på værdiernes udformning i de enkelte lande, men der eksisterer stadig en form for fællesnævner. Det bør her tydeliggøres, at de taler om skabelsen af en europæisk, politisk identitet, som ofte benævnes *demos*<sup>41</sup>, der står i modsætning til et såkaldt *ethos*<sup>42</sup>.

Beetham og Lord fremhæver, at EU har taget flere politiske midler i brug for at skabe et fælles, europæisk *demos* bl.a. ved brug af direkte valg til parlamentet. EU-domstolen, der har virket som en appelinstant mod nationale myndigheder, er også blevet oprettet. Et blødere middel er skabelsen af et europæisk medborgerskab<sup>43</sup>. Disse tiltag dækker over forskellige tilgange til skabelsen af identitet såsom symbolisme, deltagelse, gensidig afhængighed mellem borgeren og staten samt en tydeliggørelse af statens autoritet (Beetham & Lord 1998: 39).

EU er en union, der ønsker at repræsentere fælles værdier for borgerne. Identiteter er komplekse, men jo mere sandsynligt det er, at disse identiteter kommer til at overlape hinanden, jo mere vil EU komme til at spille en rolle som samlende faktor (Beetham & Lord 1998: 42). Det er nu mest sandsynligt, at dette vil være en svag form for identitet<sup>44</sup>. Beetham og Lord fremhæver Ernest Gellner<sup>45</sup> og Anthony Giddens<sup>46</sup> syn på identitet. Gellner mener, at den moderne borger skal være omstillingsparat for at kunne passe ind i mange forskellige sammenhænge og være i stand til at indgå i relationer på tværs af kulturer (Beetham & Lord 1998: 44). Giddens læner sig op ad Gellner, når han siger, at der eksisterer solidaritet i den

---

<sup>40</sup> Her fremhæves især arven fra det gamle Grækenland, kristendom, renæssancen, oplysningstiden, industrialiseringen og modernismen samt en fælles forståelse af liberalt demokrati, pluralisme, retssamfundet, en offentlig ansvarsfølelse samt social velfærd som værdier, der går igen i medlemslandene.

<sup>41</sup> Et politisk medborgerskab.

<sup>42</sup> Dette begreb svarer til etnisk identitet, der er yderligere forklaret af Uffe Østergård, der er Jean Monnet Professor i European Civilization and Integration (Østergård 2005: 550).

<sup>43</sup> Dette sker bl.a. ved brug af fælles EU-flag og EU-hymne, udvekslingsprogrammet Socrates, unionspas og ikke mindst den fælles mønt, euroen.

<sup>44</sup> En svag identitet er ensbetydende med en lav fællesnævner af bl.a. værdier blandt Europas befolkninger. Et eksempel på svag identitet er fælles borgerrettigheder.

<sup>45</sup> Ernest Gellner er filosof ved London School of Economics.

<sup>46</sup> Anthony Giddens er britisk sociolog med ph.d. fra University of Cambridge og er rektor for London School of Economics.

moderne verden på tværs af systemer. Kollektive fællesskaber er ikke nødvendigvis forankret i nationalstaten, men kan opstå på tværs af grænser. Disse fællesskaber betinger ikke en ansigt-til-ansigt-relation, men der kan godt opstå fællesskaber mellem mennesker, der aldrig mødes fysisk (Beetham & Lord 1998: 44). Dette hænger sammen med, at globaliseringen har ændret vilkårene for menneskelig kommunikation. Øget mobilitet på tværs af landegrænser samt nye kommunikationsformer gør det muligt at komme i kontakt med mennesker, som tidligere ikke har været tilgængelige.

Ifølge Beetham og Lord adskiller denne form for identitet sig fra tidligere tanker om identitet som værende forankret i nationalstaten. I stedet ligger identitet nu snarere i den måde, som folk interagerer med hinanden på frem for medfødte personlige karakteristika. Identitet bliver set som noget, der kan ændres og ifølge sin natur er kompleks. Identitet bliver ikke kun formet af individer og samfund, men også af det politiske system (Beetham & Lord 1998: 45).

Beetham og Lord mener at kunne pege på, at europæerne har flere tilhørsforhold; lokalt, regionalt, nationalt og EU-niveau<sup>47</sup>. Sidstnævnte forbliver dog det svageste. Disse mange tilhørsforhold kan gensidigt forstærke hinanden frem for det modsatte. National identitet kan dermed ses som ”springbrættet” til europæisk identitet (Beetham & Lord 1998: 47).

### 3.2.2. Demokrati

Denne del af Beetham og Lord’s legitimitetsmodel fokuserer på det demokratiske institutionelle aspekt af EU’s legitimitet. Problemstillingens kontekst betyder, at analyseparametrene bygger på grundlæggende kriterier for et liberalt deltagelsesorienteret demokrati som det danske (Pedersen 2002: 17f; Beetham & Lord 1998: 59). Dermed diskuteres suverænitetsspørgsmålet ud fra en præmis om, at denne udspringer fra folket alene. På denne baggrund opstilles en række parametre: autorisation, repræsentation og kontrol, som er nødvendige for, at EU vil blive opfattet som en legitim, politisk autoritet.

Årsagen til at EU’s muligheder for demokratisk legitimitet bliver målt efter ovenstående kriterier, er ifølge Beetham og Lord, at unionen består af medlemslande, hvori man er blevet vænnet til at måle retfærdigheden af politisk autoritet efter liberal-demokratiske værdier. Den

---

<sup>47</sup> Dette fænomen betegnes af Haas som ’multiple loyalties’.

gennemsnitlige borger i et EU medlemsland besidder et ofte ikke bevidstgjort minimumskrav til det politiske systems form for herredømme for at anvende et webersk term, som herunder bliver behandlet.

I denne del af opgaven behandles spørgsmålet om EU's muligheder for at udvikle dets politiske systems demokratiske institutioner (Beetham & Lord 1998: 59f). De enkelte kriterier: folkets autorisation af den politiske ledelse, offentlighedens kontrol med magten og en repræsentativ regering bliver alle diskuteret på mellemstatsligt og overstatsligt niveau.

### Autorisation

I dette perspektiv er den mest effektive måde at tilføre demokratisk legitimitet til EU at ratificere EU-traktater gennem de demokratiske institutioner i de enkelte medlemslande og samtidig gennem valg af nationale regeringer, hvis medlemmer kan medvirke i politikskabelsen i ministerrådet og det europæiske råd. Beetham og Lord kalder dette en slags "indenlandsk autorisation". Man håber altså på, at EU vil kunne fungere som international agendasætter gennem kommissionen og samtidig opnå den nødvendige folkelige autorisation gennem etablerede nationale demokratiers repræsentation i rådet.

Ratifikationen af traktaterne foregår efter hvert enkelt medlemslands egne demokratiforskrifter, hvorfor det europæiske samarbejde altid vil være i overensstemmelse med det pågældende lands konstitution (Beetham & Lord 1998: 61f).

Direkte legitimation til EU forekommer gennem direkte valg til Europaparlamentet, der skal kunne fungere som talerør for medlemslandenes befolkninger. Beetham og Lord opstiller fire kriterier for et majoritetsstyret overstatsligt system: 1. Normativ enighed om at dette er den rette vej; 2. En høj grad af social homogenitet, så mindretallet ikke føler sig stigmatiseret; 3. En flerdimensional struktur for politiske præferencer, så folket ikke kun har én stemme til flere forskellige politiske arenaer; og 4. En offentlig mening som kan organiseres i forskellige genkendelige sammenhængende flertal og ikke blot ophobninger af inkonsistente holdninger (Beetham & Lord 1998: 77).

### Repræsentation

Strukturen for repræsentationen er yderst vigtig i forhold til, hvordan politiske værdier udvikles og distribueres. Repræsentative institutioner reflekterer ikke blot passivt

befolkningernes præferencer, men er i høj grad med til at forme dem gennem deres strukturering af debat og regler for beslutningsprocesser. Man kan med andre ord tale om en "hønen og ægget"-problematik, eftersom legitimitet er nødvendig for at stabilisere et repræsentationssystem samtidig med, at systemet bibringer legitimitet (Beetham & Lord 1998: 68). Den mellemstatslige model for repræsentation er karakteriseret ved en elite tilgang til repræsentation. Derudover skal udbyttet af samarbejdet være proportionelt med den nationale vægtning af samarbejdet og beslutninger have tilladelse fra samtlige nationale regeringer (undtagelsesvis på få individuelle områder). Kort sagt skal de europæiske lande være i stand til at løse kollektive problemer samtidig med, at de accepteres som selvstændige livsverdener (Beetham & Lord 1998: 68f).

I en overnational idealtipe for repræsentation bliver det politiske lederskab valgt på EU-niveau sammen med et europæisk parlament organiseret i partier frem for nationale blokke. Dermed fungerer det repræsentative demokrati på overstatligt plan og folkets suverænitet garanteres uden at skulle påtage sig byrden af store kollektive beslutninger. Beetham og Lord opstiller følgende kriterier for, at dette ville kunne fungere: 1. Repræsentanter for offentligheden på strategiske positioner i det politiske system, hvor de er i stand til at modstå, men samtidig konsultere aktørerne i politikskabelsen, såsom embedsapparatet og økonomiske interesser; 2. Incitamentter til at sammenkoble samfundet til styreformen ved at artikulere hvori de forskelle, som definerer sociale grupperes interesser ligger, i relation til det politiske system; og 3. Muligheder for at vælge mellem konkurrerende partipolitiske programmer (Beetham & Lord 1998: 79).

## Kontrol

Demokratisk kontrol fungerer i et mellemstatsligt perspektiv ved at nationale parlamenter holder deres regeringer til ansvar for den politik, der føres i EU's ministerråd og vælgerne bruger deres stemmeret til de nationale valg til at vise opbakning eller modstand til den EU-politiske linje.

Dette aspekt fokuserer mestendels på, at den lovgivende del af EU, rådet og kommissionen står politisk til regnskab overfor et magtfuldt parlament, der til gengæld vil være genstand for regelmæssige valg. Kontrolaspektet er centralt, eftersom en foregribelse af folkeviljen antages

at være tæt på umulig, hvorfor det er essentielt for befolkningen, at den kan stille den regerende elite til regnskab (Beetham & Lord 1998: 71ff).

Et effektivt overnationalt system for kontrol kræver ifølge Beetham og Lord et miks af følgende komponenter: et krav til de lovgivende institutioner om at begrunde og forsvare beslutninger gennem besvarelse af spørgsmål fra den berørte offentlighed og dens repræsentanter. Retlig eksponering gennem domstole og selvfølgelig aftrædelse i tilfælde af valgmæssige nederlag eller stærk kritik fra den folkevalgte forsamling (Beetham & Lord 1998: 82).

Til at opnå dette kræves en vis grad af gennemsigtighed i beslutningsprocesserne, en synlig debat mellem de lovgivende instanser og parlamentet, som yderligere får tildelt retten til at sanktionere beslutningstagerne. Herudover skal den retslige instans i form af Europadomstolen være stærk og tilgængelig, mens EU-parlamentsvalgene i stort omfang vil være et værktøj til at "Guard the Guardians" gennem sanktioner af europaparlamentarikere, som ikke benytter deres beføjelser tilfredsstillende (Beetham & Lord 1998: 83).

### Demokratisk legitimitet på nationalt og EU-niveau

Ovenstående gennemgang afspejler tydeligt det komplekse forhold mellem demokratisk legitimering på nationalt og EU-niveau. Den mellemstatslige tilgang til en fusion af de to niveauer vil ifølge Beetham og Lord føre til en *afdemokratisering* af de nationale demokratiske institutioner og den overstatlige tilgang besidder simpelthen ikke de nødvendige forudsætninger for at opfylde minimumskravene til et repræsentativt demokrati. Dette skyldes både et socialt begrænset fællesskab befolkningerne imellem, ligesom eliteerne i de enkelte lande er bundet til interne politiske magtkampe (Beetham & Lord 1998: 84).

Det understreges, at legitimitetsproblemet i EU er på *input*-siden af demokrati. *Output*mæssigt har EU allerede bevist sig selv som velfungerende politisk arena i forhold til den lille nationalstat. Hermed står man nu overfor et valg mellem på den ene side nationalstater med velfungerende demokratiske identiteter, men begrænset politisk kapacitet for at imødekomme befolkningernes behov samt et EU-demokrati med et underudviklet demos, men større kapacitet til at tackle større kollektive problemer (Beetham & Lord 1998: 85).

Hvis der ønskes en yderligere allokering af værdier gennem EU-institutioner, må der tages en beslutning om, hvorvidt man vil gøre unionen mere mellemstatlig eller overstatlig med de



problemer, det vil medføre. At værdier og omstændigheder varierer kraftigt fra medlemsstaterne i EU bevirker, at løsningsmodellen uanset vil blive bestridt fra den ene eller anden part. Beetham og Lord peger på en lang række forhold mellem nationale samfund, som gør mulighederne for at konstruere en EU-struktur til alles tilfredshed ekstremt kompliceret (Beetham & Lord 1998: 85f). Dette skyldes bl.a. spørgsmålet om forskellig kvalitet af de enkelte nationale demokratier samt en vidt forskellig tilgang til åbenheden i de lovgivende organer. Hvorvidt den demokratiske praksis er institutionaliseret gennem konsensus eller flertalsdemokrati og om demokrati og nationalstat er afhængige variable, spiller også ind (Beetham & Lord 1998: 87ff).

En del af EU's legitimitetsproblem består ifølge Beetham og Lord i en manglende grad af demokratisering. Dette spiller i forskellig grad en væsentlig rolle for borgerne i de enkelte lande for opfattelsen af EU som legitimt politiske system. Hverken gennem en mellemstatslig eller overstatslig tilgang er det muligt at institutionalisere en tilstrækkelig grad af autorisation, repræsentation og kontrol i EU's institutioner (Beetham & Lord 1998: 90). Dette medfører et legitimitetsunderskud med heraf følgende implikationer for magtrelationerne i EU og struktureringen af det politiske system. EU kan siges at praktisere en form for dobbelt legitimation (mellem- og overstatslig) på tværs af de institutionelle strukturer, f.eks. gennem det delte politiske lederskab mellem det mellemstatslige ministerråd og den overstatlige kommission. Denne relative demokratiske legitimering bliver yderligere understreget af, at den enkelte politiker i EU-systemet ofte besidder et svært håndterbart dobbeltmandat (Beetham & Lord 1998: 91).

Desuden er der en underliggende konflikt i unionens politik bestående af på den ene side et mønster, som peger på nødvendigheden af kulturelle-territorielle metoder for repræsentation, mens man på den anden side finder agendaer, som ikke følger nationale inddelinger, men nødvendiggør debat og koalitionsdannelse på EU-niveau (Beetham & Lord 1998: 91).

Som resultat af den dobbelte demokratiske legitimering fremstår EU som ekstremt konsensussøgende, hvilket har en konservativ virkning på politikudviklingen i EU. Dette skyldes, at man har måttet give vetoret til de parter, som omfatter den ene eller den anden

form for legitimering<sup>48</sup> og dermed mindsker EU-systemets handlekraft med dertil følgende frustration over systemets magtfordeling. Herudover betyder konsensussøgningen, at man har haft svært ved at gøre systemet mere gennemsigtigt, hvorved der opstår en høj grad af karteldannelse mellem regeringer og andre etablerede interesser, en vægtning af privat i stedet for offentlig interesseformidling og en reduktion af politiske stridigheder, da man ikke kan undgå brede kompromisser. Langt hovedparten af disse problemstillinger stammer ifølge Beetham og Lord fra en modstand, der stammer fra problemerne med identitetsdannelsen mod flertalsafgørelser og fællesskabsmetoden på unionsniveau. Hermed konkluderer Beetham og Lord, at der som følge af den manglende identitetsdannelse indenfor EU fremkommer et demokratisk problem. Dette problem er hidtil blevet udlignet gennem rent politisk output. Dermed er EU stærkt afhængig af legitimation gennem præstationsevne for at modstå de demokratiske problemer, som unionen besidder (Beetham & Lord 1998: 92f).

### 3.2.3. Præstation

Beetham og Lord navngiver deres tredje legitimitetsparameter under normativ berettigelse, præstation. Betegnelsen dækker over et politisk systems evne til at opfange befolkningens ønsker og krav samt imødekomme disse. En effektiv imødekommelse af befolkningens input fra systemets side skaber dermed et optimalt output i forhold til at skabe legitimation gennem præstation.

Denne tilgang til legitimeringen af et politisk system er i sin rent politisk filosofiske form utilitaristisk. Den utilitaristiske grundidé er mest mulig nytte for flest mulige<sup>49</sup>, dvs. en forpligtelse for det politiske system om at give de bedst mulige betingelser for det størst mulige antal i at opnå nytte og derved lykke. Denne utilitaristiske grundtanke er også at spore i de to herskende integrationsteorier til EU; intergovernmentalismen og neofunktionalismen. Ud fra et intergovernmentalitet perspektiv hverken skaber eller bør EU skabe legitimitet gennem demokratisering eller via en identitetsproces. EU er i dette perspektiv blot en mulighed for medlemsstaterne til at skabe stabile policies, som medlemsstaterne ikke

---

<sup>48</sup> Se Beetham og Lord 1998, *Legitimacy and the European Union*, s. 88-90 for en gennemgang af, hvilke form for legitimering forskellige stater foretrækker.

<sup>49</sup> Utilitarisme: En moral filosofi sætter lighedstegn ved nydelse og det gode, og smerte og det onde. Sigter mod størst mulig tilfredsstillelse hos det størst mulige antal (Heywood 2002: 432).

egenhændigt ville kunne udfærdige. Den intergovernmentalistiske teori beskriver derimod, hvorledes nationalstaterne gennem EU er blevet styrkede pga., at de gennem dette samarbejde har kunnet imødekomme befolkningernes krav om effektivitet. (Beetham & Lord 1998: 94).

Som modpol til denne udlægning af EU's rolle står neofunktionalismen. Denne teori forudsætter, at EU på længere sigt vil blive legitimeret gennem dets evne til at skabe brugbare løsninger til medlemslandenes befolkningers øgede krav. Teorien forudsætter, at legitimeringsprocessen tager sit afsæt i en økonomisk præstation, hvorefter der skabes en spill-over til andre policyområder. Kort sagt vil EU ud fra denne tanke producere gedigne policies på problemstillinger og via spill-over-effekten vil disse policy-områder sprede sig som ringe i vandet, dvs. fra primært økonomiske policies til policies omhandlende demokrati og identitet.

Stridspunktet for integrationsteoriene er ikke, hvorvidt EU's præstation legitimerer dets eksistens, men derimod hvad præstationen medfører. Neofunktionalister vil hævde, at staterne overgiver magtbeføjelser til EU for at imødekomme befolkningernes krav og i takt med policy-overdragelsen, svækkes staternes position. Intergovernmentalister underkender denne påstand og ser derimod, at staternes position bibeholdes ved, at de på nogle policy-områder benytter EU, primært de økonomiske. Derigennem skabes et brugbart output, men på andre og mere vitale områder for statens position, nemlig de områder som har indflydelse på borgerens opfattelse af det ”styrende” system, bibeholder staten sin position ved ikke at overgive disse policy-områder til EU-regi (Beetham & Lord 1998: 95ff).

Beetham og Lord beskriver, hvorledes de to teorier dog er enige om et meget væsentligt punkt i forhold til EU og dets præstation, nemlig at EU på nogle områder er langt mere effektiv som policy-producent end nationalstaterne. Der, hvor EU virkelig viser sin præstationsstyrke, er i udfærdigelsen af policies på områder såsom miljø, ressource-bæredygtighed og økonomi. Dette er områder, som nationalstaterne ikke selv effektivt kan kontrollere, da problemerne bogstavelig talt, kan ligge udenfor landenes grænser. Specielt har EU udmærket sig ved dets økonomiske politik. Med oprettelsen af den fælles marked overførtes en bred vifte af økonomiske ansvarsområder til EU. Det fælles marked og EU's grundlæggende økonomiske strategi kan kritiseres på en lang række områder for ikke at fungere optimalt. Men Beetham og Lord fremhæver dog her en væsentlig styrke ved EU; at EU i højere grad end nationalstaterne har muligheden for at korrigere markedets fejl og mangler. EU har i forhold

til makroøkonomiske problemstillinger policy-kapacitet til at kunne imødekomme konjunkturændringer, som nationalstaterne ikke selv ville kunne stille meget op overfor.

Beetham og Lord diskuterer afslutningsvis, hvilken relation den her førnævnte præstation har til den enkelte borger. Hvis man ikke ser på, hvilke behov staterne får dækket af EU’s præstation, men derimod hvad den enkelte borgers behov er, bliver det nødvendigt at kategorisere disse, skriver Beetham og Lord. Dette skyldes, at begrebet behov er forholdsvist løst og derfor indordner Beetham og Lord begrebet under ”rettigheder”. Med andre ord, hvilke rettigheder kan EU producere for den enkelte borger. De tre rettigheder er sikkerhed, økonomi og velfærd og legale borgerrettigheder (Beetham & Lord 1998: 97f).

### Sikkerhed

Det europæiske samarbejde indledtes i kølvandet på anden verdenskrig med Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF). Det var ikke uden grund, at det første samarbejdsområde omhandlede netop kul og stål, da disse to råstoffer tilsammen gav et land mulighed for en sværindustri, hvilket var en nødvendighed for at kunne opruste. Med EKSF ville man styrke mulighederne for en stabil fred i Europa. Kravet var sikkerhed og specielt en sikkerhedsgaranti om, at der blev taget hånd om Tysklandsproblematikken<sup>50</sup>. EKSF var et løsningsforslag på denne problematik og var medvirkende til en retfærdiggørelse af senere europæisk integration (Beetham & Lord 1998: 98ff).

Dette er ifølge Beetham og Lord den første præstation, der kan tilskrives EU i forhold til sikkerhed. Den anden omhandler den fælles mønt. Den fælles mønt kan ifølge Beetham og Lord ses i analog til den første sikkerhedspræstation. Argumentet for indførelsen af den fælles valuta var ikke kun af ren økonomisk karakter. I hvert fald ikke i Tyskland og Frankrig, hvor der blev argumenteret for, at denne valutaindførelse var en garant for bibeholdelsen af freden i Europa. Sikkerhedspræstationen havde på dette tidspunkt fået en større aktualitet pga. murens fald, jerntæppets forsvinding og den tyske genforening (Beetham & Lord 1998: 100f).

Beetham og Lord beskriver nogle mulige konsekvenser, som EU’s sikkerhedsdoktrin kan have haft, f.eks. kan der argumenteres for, at der er blevet skabt et slags sikkerhedsdilemma

---

<sup>50</sup> Tysklandsproblematikken omhandlede det faktum, at Tyskland var det europæiske kontinents sværvægter og at landet af to omgange havde indledt verdenskrige.

for medlemslandene. EU's medlemslande har kollektivt måttet begrænse deres indflydelsesmuligheder på det sikkerhedspolitiske område, men har til gengæld opnået en sikkerhed internt i Europa. I forhold til udefrakommende sikkerhedsrisici, underforstået uden for EU, står medlemslandene svagt. Dilemmaet skal endvidere ses forstærket i forhold til, at medlemslandenes kollektive sikkerhedspolitiske nedtoning ikke har resulteret i en sikkerhedspolitisk oprustning af EU, f.eks. i form af et fælles militær (Beetham og Lord 1998: 102f). Hvis man ser dette dilemma, stiller det reelt set de enkelte medlemsstater og deres ansvarlige politikere overfor et præstationsbrud i forhold til borgernes sikkerhed.

Beetham og Lord fremstiller også en modsvarende holdning til det påståede dilemma. Dette beror på, at nok har medlemsstaterne nedtonet deres selvbestemmende sikkerhedspolitiske magt, men i stedet har medlemsstaterne sikret sig gennem aftaler og alliancer med bl.a. FN, NATO og USA (Beetham & Lord 1998: 102f).

### Økonomi

Den anden rettighed, Beetham og Lord opstiller i inddelingen af præstation, er økonomi. EU's fundament er bygget på det økonomiske samarbejde. Rom-traktaten bevidner om en funktionalistisk-økonomisk tanke om muligheden for fremtidig økonomisk og velfærdsmæssig udvikling via et fælles samarbejde.

*"The preamble to the Treaty of Rome has as one of its fundamental objectives...the constant improvement of the living and working conditions' of the 'people' of Europe"* (Beetham & Lord 1998: 104).

Beetham og Lord mener, at der i henhold til EU er blevet skabt en myte, som omhandler EU som det eneste mulige økonomiske policy-netværk, i nyere europæisk historie. Beetham og Lord gør i denne forbindelse opmærksom på adskillige alternativer til EU, såsom USA, G7 og den vesttyske Bundesbank (Beetham & Lord 1998: 104f).

En anden ting, som Beetham og Lord finder relevant at inddrage i forhold til den økonomiske præstation, er medlemslandenes forskelligartede velfærdsmodeller og de forskellige europæiske kapitalistiske systemer. De argumenterer for, at EU's økonomiske præstation alt andet lige vil påvirkes af disse forskelligartede modeller og systemer, dvs. en mulig ineffektivitet eller begrænsning af EU's mulige økonomiske præstation (Beetham & Lord 1998: 106f).

En central problemstilling, som Beetham og Lord fremhæver i forbindelse med økonomisk præstation, er muligheden for negativ integration, hvormed der menes en integration, der tager sit afsæt i økonomisk politik og skaber en sammenhørighed medlemslandene imellem. Spørgsmålet er, hvor stærk denne integration er i forhold til en sammenhørighed medlemslandenes befolkninger imellem. Kun neofunktionalister vil hævde, at den negative integration er en mulighed for skabelsen af samhørighed, idet den negative (økonomiske) integration vil gå over i (spill-over) andre identitetsskabende politikområder og skabe et sammentømret Europa (Beetham & Lord 1998: 109ff).

### Legale borgerrettigheder

Den sidste underinddeling af præstation omhandler legale borgerrettigheder. Beetham og Lord gør opmærksom på, at det ikke er denne præstationsparameter, der generelt peges på som legitimerende for EU. Dog er der nogle pointer, som set ud fra en længere historisk kontekst giver dette parameter en mulig større berettigelse i fremtiden. Disse pointer omhandler bevarelsen af det liberale demokrati og universelle menneskerettigheder. EU kan her ses som garanti for den enkelte borger for, at staten ikke afskaffer demokratiet og ikke forbryder sig mod menneskerettighederne. Dog kan diskussionen om demokratiet som den rigtige styreform anses som uaktuel<sup>51</sup>. Et andet punkt, som Beetham og Lord trækker frem, er EU-domstolens præstation. EU-domstolen giver den enkelte borger muligheden for at sætte sig op mod den nationale system og her er et klart link mellem den enkelte borger og EU's legale borgerrettighedspræstation (Beetham & Lord 1998: 112ff).

Som beskrevet i kapitlet om legalitet kan dette præstationsparameter have sine begrænsninger, simpelthen pga. medlemslandes forskellige traditioner for det legale fundament, som skaber rammerne for borgerrettighederne.

## 3.3. Legitimation

Legitimation er den dimension, der bekræfter legalitet og normativ berettigelse, som er blevet gennemgået ovenfor. I Beetham og Lords model forklares legitimation i et liberalt

---

<sup>51</sup> Jf. ”1.3.2. Demokrati”.

demokratisk system som anerkendelse af systemets legitimitet, både af de underordnede og eksterne legitime institutioner (Beetham & Lord 1998: 8f).

Legitimation kan lokaliseres ud fra to kilder: de underordnede og de eksterne legitime autoriteter.

I henhold til den første kilde må de underordnede i EU-sammenhæng være borgerne i medlemslandene, herunder også de danske borgere. Beetham og Lord beskriver befolkningens legitimation af det politiske system som handlinger eller ceremonier, der udtrykker befolkningens anerkendelse af systemets legitimitet (Beetham & Lord 1998: 7f). Dette kunne bl.a. være deltagelse i folkeafstemninger og valg (Beetham 1991: 18), hvilket vi i henhold til vores problemformulering har valgt at fokusere på som udtryk for legitimation af EU. Beetham og Lord nævner, at befolkningen igennem folkevalg har afgivet deres samtykke til den politiske autoritet som legitim, da befolkningen vælger repræsentanter til at regere i deres sted. Derfor medfører det repræsentative demokrati automatisk en direkte samtykkeerklæring til den politiske autoritet, hvorfor der ikke er yderligere behov for samtykkeerklæringer fra befolkningen (Beetham & Lord 1998: 8). For at give et sådant argument tyngde må vi undersøge hvor stor en del af befolkningen, der deltager i afstemninger og valg om EU-spørgsmål. Her kan vi anvende stemmeprocenter, da en høj stemmeprocent i denne sammenhæng må kunne ses som et folkeligt bidrag til det politiske systems legitimitet og dermed legitimation. I denne sammenhæng er selve resultatet af afstemningen ikke relevant, da det legitimitetsbekræftende element er folkets opfattelse af deres mulighed for medbestemmelse og derfor deres lyst til at deltage i afstemningen.

Men hensyn til den anden kilde til legitimation: anerkendelsen fra eksterne legitime institutioner, nævner Beetham og Lord, at EU's autoritet hovedsageligt udledes fra medlemslandene. Dette gøres via medlemslandenes deltagelse i forhandlinger om og accept af de EU-traktater, der gennemføres succesfuldt og igennem deres deltagelse i EU's politiske beslutningsproces (Beetham & Lord 1998: 12). Ved disse handlinger bekræfter de underordnede nationalstater EU's legitimitet og bidrager derfor herigennem med legitimation af EU. Der kan måske stilles spørgsmål ved, hvorvidt medlemslandene kan ses som eksterne autoriteter, men der er mange eksempler på andre lande og internationale

institutioner, som indgår politisk samarbejde med EU og derigennem bidrager til EU's legitimation.

Graden af legitimation kan i forbindelse folkeafstemningers påvirkning af danskernes opfattelse af legitimitet i EU analyseres ud fra stemmeprocenter, der viser deltagelse i danske folkevalg til Europa-parlamentet og danske EU-folkeafstemninger. Vi finder det dog ikke relevant at undersøge nærmere, hvorledes de eksterne danske autoriteter anerkender EU, da vi mener, at Danmarks deltagelse i og accept af EU's beslutningsprocesser bekræfter, at Danmark som ekstern autoritet anerkender EU's legitimitet.

### 3.4. Fremstilling af den idealtypiske konstruktion

Efter ovenstående gennemgang af Beetham og Lords legitimitetsmodel opstilles følgende idealtipe for legitimiteten i en dansk kontekst. Denne fremstilling af legitimitetsmodellen ud fra en dansk kontekst fungerer dermed også som opsummering for kapitlet og indsnævring af fokusområderne for den senere analyse, hvilket beskrives i den efterfølgende afgrænsning.

#### Legalitet

Legaliteten består af fastsatte regler for magterhvervelse og -udøvelse, hvilket i en dansk kontekst udspringer fra princippet om folkets suverænitet og parlamentarisme. Dette kendetegnes ved magtens tredeling, men særligt for Danmark har domstolene en begrænset rolle.

#### Normativ berettigelse

Identitet: Et fællesskab mellem de regerede er central for et politisk samarbejdes sammenhængskraft. Et sådant fællesskab kan opstå gennem symbolisme, deltagelse og gensidig afhængighed. I vores fremstilling af idealtypen vægtes Beetham og Lords hypoteser om småstaters identiteter. Disse kendetegnes især i Skandinavien som værende forankret i homogene stater, der orienterer sig indadtil og som stiller sig særligt skeptiske overfor EU-samarbejdet pga. en følelse af afstand til Bruxelles.



Demokrati: Demokratiske institutioner sikrer det suveræne folks autorisation, repræsentation og kontrol af et styre i et liberalt demokrati. EU som overstatsligt politisk system besidder visse demokratiske begrænsninger i forhold til de gængse minimumskrav til et deltagelsesorienteret demokrati, der er dybt forankret i det danske samfunds opfattelse af det legitime styre.

Præstation: Et politisk systems evne til at opfange og imødekomme befolkningens ønsker og krav er influerende på dets legitime status. Et systems output effektivitet kan inddeles i tre underinddelinger for den enkelte borger: sikkerhed, økonomi og velfærd samt legale borgerrettigheder. Udgangspunktet for analysen af præstation er de økonomiske interesser.

### Legitimation

Graden af legitimation analyseres ud fra stemmeprocenter, der viser deltagelse i danske folkevalg til Europa-parlamentet og danske EU-folkeafstemninger. Eksterne legitime autoriteter undersøges ikke yderligere, idet Danmark som ekstern autoritet anerkender og deltager i EU's beslutningsprocesser, hvilket derved bekræfter en dansk legitimation af EU.

## 3.5. Videre analysespørgsmål og afgrænsning

Overordnet diskuterer og analyserer vi med udgangspunkt i Beetham og Lords opstillede faktorer for legitimitet det syn danskerne har af EU som et legitimt politisk system, hvorefter EU-afstemningernes påvirkning af disse faktorer diskuteres og overvejes. Analysen af den danske legitimitetsopfattelse af EU tager udgangspunkt i ovenstående idealtpe.

Hovedfokuset i analysen ligger primært på de tre aspekter; identitet, demokrati og præstation under dimensionen normativ berettigelse, eftersom disse aspekter i højere grad omhandler folkets opfattelse af, hvorvidt et styre er legitimt. Derfor er legalitets- og legitimationsdimensionen ikke hovedfokus i projektet, men ligesom Beetham og Lord mener vi ikke, at de fuldstændigt kan undlades, da legitimitet omfatter alle tre niveauer (legalitet, normativ berettigelse og legitimering). På baggrund af ovenstående idealtpe opstilles efterfølgende arbejdsopgørelser, der hver relaterer sig til en specifik dimension.

I legalitetsdelen fokuserer vi på betydningen af forskellige former for magtdeling i en demokratisk styreform. Herved ser vi hovedsageligt på forskellen mellem domstolenes rolle i EU og Danmark, som udtryk for forskellige demokratitraditioner, hvorfor følgende arbejdsspørgsmål stilles:

- *Hvordan adskiller magtdelingen sig i Danmark fra EU, med særligt henblik på domstolenes rolle?*

Normativ berettigelse omfatter tre underinddelinger. Her behandler analysen dels den danske identitetsfølelse med udgangspunkt i småstaters identiteter og dels hvordan skabelsen af en europæisk identitet i Danmark er mulig. Derfor opstilles følgende spørgsmål:

- *Hvordan orienterer den danske befolkning sig i forhold til EU som et politisk fællesskab?*

Med hensyn til analysen om betydningen af demokrati undersøger vi hovedsageligt danskernes forhold og syn på demokratiet i EU. Derved kommer vi ikke direkte ind på relationerne mellem EU's institutioner, men elementerne under demokratidelen (autorisation, repræsentation og kontrol) analyseres ud fra de værdier, som kan identificeres i danskernes holdninger til EU's demokrati. Spørgsmålet til demokrati lyder derfor:

- *Hvordan karakteriseres danskernes opfattelse af EU's demokrati?*

I forbindelse med præstationsanalysen behandler vi tre politikområder. Herunder vægtes økonomiaspektet umiddelbart højest, fordi dette aspekt har fyldt relativt meget i danskernes bevidsthed. Derfor stilles spørgsmålet:

- *Hvilken betydning har EU's effektivitet for danskernes opfattelse af EU som legitimt, politisk system?*

Under legitimationsanalysedelen kommer vi kun i mindre grad ind på folkevalg til Europa-parlamentet. Vægten bliver lagt på EU-folkeafstemninger, da det er igennem disse, at den danske befolkning giver udtryk for, hvorvidt de er villige til at afgive suveræniteten og dermed anerkende EU som et legitimt system, vi ønsker at deltage i. Spørgsmålet til legitimationsanalysen lyder derfor:

- *I hvilken grad udviser danskerne legitimation i forhold til EU?*

Den efterfølgende diskussion fokuserer hovedsageligt på folkeafstemningernes påvirkning af den danske opfattelse af legitimiteten for EU. Derved behandles andre kausalmekanismer kun perifert.

## 4. Den danske opfattelse af EU

Følgende kapitel analyserer på baggrund af den ovenstående idealtypiske konstruktion den danske opfattelse af, hvorvidt EU-systemet anses som værende et legitimt system eller ej. Hver del analyseres med udgangspunkt i de opstillede arbejdsspørgsmål ligeledes fra ovenstående kapitel. Afslutningsvis følger en samlet konklusion for alle analysedelene.

### 4.1. Legalitet

- *Hvordan adskiller magtdivisionen sig i Danmark fra EU med særligt henblik på domstolens rolle?*

Marlene Wind<sup>52</sup> mener, at Danmarks begrænsede erfaring med den konstitutionelle styreform gør det sværere for den danske befolkning at anerkende den seneste udvikling af EU-systemet. Argumentet herfor er ifølge Wind, at en stats befolkning lettere kan acceptere og anerkende politiske systemer, som de i forvejen kender til (Wind 2006: 52f).

Dette argument bakkes yderligere op af bl.a. Thomas Risse<sup>53</sup>, der i den forbindelse fremhæver en analyse lavet af Markus Jachtenfucht<sup>54</sup>, hvori Jachtenfucht påviser en klar sammenhæng mellem en stats konstitutionelle tradition og dens præferencer til institutionelle løsninger. I den forbindelse argumenterer Risse for, at en stats konstitutionelle tradition også har indflydelse på graden af statens villighed til at afgive suveræniteten til EU-niveau. Her fremhæver Risse Tyskland og England som to eksempler, hvor Tysklands føderale styreform letter muligheden for afgivelse af suveræniteten til EU, mens den centralistiske styreform i England besværliggør dette (Risse 2005: 300f). Forskellen på den europæiske og danske styreformers institutioner afspejles hovedsageligt i måden, hvorpå opfattelsen af hvilken rolle domstolene skal spille differentierer, hvilket dermed har betydning for legitimiteten af EU i et legalitetsperspektiv<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Marlene Wind er lektor i international politik ved Københavns Universitet med speciale i EU. Sidder yderligere i bestyrelsen for Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og anvendes oftest som EU-kommentator i danske medier.

<sup>53</sup> Thomas Risse er professor i international politik og direktør for Center for Transnational Relations, Foreign and Security Policy på Freie Universität Berlin.

<sup>54</sup> Markus Jachtenfucht er professor i politologi ved det Internationale Universitet i Bremen.

<sup>55</sup> Jf. "3.1. Legalitet"

I den danske grundlov (§ 3) er magtdelingsprincippet stadfæstet efter parlamentariske principper, hvor den lovgivende magt deles mellem regering og Folketing. Den udøvende magt ligger hos regeringen, mens den dømmende magt tildeles domstolene, der stadfæstes som et uafhængigt organ af de to øvrige. Parlamentarismen i Danmark er yderligere betegnet som negativ, idet regeringens fortsættelse er betinget af et flertal i Folketinget, hvilket betyder, at Folketinget kan afsætte regeringen ved udtalt mistillid. Dette princip er stadfæstet i grundlovens § 15 (Togeby et al 2003a: 22f; Damgaard 2003: 98 og 113).

Den parlamentariske tradition i Danmark har betydet, at opfattelsen af legitim magt hænger sammen med folkets eller parlamentets suverænitet, idet parlamentet er det organ, der via dens repræsentative karakter besidder mest mulig folkelig legitimitet. Hørups tanke om intet over eller ved siden af Folketinget har rødder tilbage til den danske forfatningskamp i slutningen af 1800-tallet, hvor resultatet blev en styrkelse af Folketingets rolle med parlamentarismens indførelse i 1901. Officielt blev parlamentarismen dog først grundlovsfæstet i 1953 (Togeby et al 2003b: 122; Damgaard 2001: 90). Derved har parlamentet traditionelt haft den centrale position i en dansk demokratitradition, hvorved domstolenes rolle generelt har været tilbagestående og afgrænset fra det politiske (Togeby et al 2003b: 118; Christensen 2003: 13).

Domstolenes mulighed for rollen som et politikskabende organ har været vidt omdiskuteret, idet grundloven hverken be- eller afkræfter muligheden for, hvorvidt domstolene skal holde sig til at dømme ud fra lovgivningen eller skal have mulighed for at kontrollere grænserne for lovgivningen ud fra grundlovens retningslinjer. Allerede i 1920'erne blev der åbent mulighed for domstolenes retsskabende rolle via prøvelsesretten (Christensen 2003: 12ff; Damgaard 2003: 62f). Lige fra indførelsen af domstolenes mulighed for anvendelse af prøvelsesretten har dog medført megen politisk debat fra 1920'erne til indførelsen af 1953-grundloven, hvor de radikale og socialdemokraterne stillede sig tvivlende overfor prøvelsesretten (Christensen 2003: 14f; Togeby 2003b: 118). Manglen på den direkte politiske legitimitet af domstolene har i midlertidig medført, at anvendelsen af prøvelsesretten har været begrænset til et minimum, hvorved domstolene har bibeholdt den tilbagestående rolle (Damgaard 2003: 62f; Rasmussen 1996: 31).

Når hjørnестenen i den danske demokratitradition derved hviler på opfattelsen om flertallets ufejlbarlighed og folkets suverænitet (Wind 2006: 52), ligger det fjernt i den danske demokratitradition, at beslutninger taget i Folketinget kan stilles overfor en domstol som i den konstitutionelle demokratiform. Traditionen med den parlamentariske styreform kommer derved til at konflikte af den europæiske styreform, hvor domstolens rolle opfattes forskelligt. I EU-regi blev EF-domstolens beføjelse til at sikre, at en ens implementering af EU-lovgivningen i alle medlemslande allerede var udtrykt ved oprettelsen af det Europæiske Fællesskab (EF) ved ønsket om oprettelse af en stærk forfatningsdomstol. For at sikre effektiviteten og ens implementering af EU-lovgivningen i alle medlemslande har det dog været nødvendigt, at EF-domstolens afgørelser er gældende både for almindelige borgere og for nationale stater, hvormed en modstridende lovgivning ikke kan vedtages indenfor den enkelte stat (Wind 2006: 40). Dette betyder, at magten for den danske lovgivning begrænses via EF-domstolens virke, hvilket ikke er sammenfaldende med det danske ideal om folkets suverænitet.

Internt i EU-systemet virker EF-domstolen yderligere som et kontrolorgan overfor den lovgivende magt, der i EU udgøres af rådet, kommissionen og parlamentet (Danielsen 2001: 191). Dette betyder, at EF-domstolen kan dømme retsakter for ugyldige, hvis disse overskrider beføjelserne nedfældet i EU-traktaterne (Warleigh 2004: 43), hvorved domstolen kan sætte grænser for, hvad den lovgivende magt kan vedtage, idet lovene skal holde sig indenfor det foreliggende traktatgrundlag.

Den danske demokratitradition har indtil videre bevirket, at domstolene ikke skulle blande sig i lovgivningen, idet de dels mangler den folkelige legitimering og dels ikke afspejler en repræsentation af befolkningen (Damgaard 2003: 62f). Denne demokratitradition er dog under udvikling, og domstolens rolle kan ikke længere regnes for helt entydigt at være tilbagestående, idet tendenser peger på en stigende anvendelse af prøvelsesretten (Christensen 2003: 27). Eksempelvis med søgsmålet i 1996, der stiledede spørgsmål ved, hvorvidt regeringen havde brudt grundloven ved at ratificere Maastricht-traktaten, og i 1999 i forbindelse med et stridsspørgsmål angående Tvind-skolernes tilskud. I forbindelse med Maastricht-sagen forholdt domstolene sig dog konservativt i domfældelsen, idet sagsøgere ikke fik medhold i Maastricht-traktatens ratificering var grundlovsstridig (Damgaard 2003: 64f). Til gengæld betød sagen, at grænsen for prøvelsesrettens anvendelse blev tænkte

(Rasmussen 1996: 9). Derimod blev afgørelsen i Tvind-sagen skelsættende, idet en lovgivning for første gang blev dømt for grundlovsstridig og dermed ugyldig (Damgaard 2003: 64f).

Den politiske legitimering af prøvelsesretten er også ved at vinde frem ifølge Jens Peter Christensen<sup>56</sup> (2003: 27f) og sammen med den øgede anvendelse indikerer disse tendenser ny retning for domstolenes rolle indenfor statens grænser. Prøvelsesrettens anvendelse i nyere tid betyder, at den danske demokratiform muligvis er begyndt at orientere sig mod et konstitutionelt demokrati. Tendenserne med en øget politisk vilje og accept peger kun på en mulig udvikling imod den konstitutionelle retning, domstolene har taget. Den traditionelle opfattelse af demokrati skal dog først overvindes, før den konstitutionelle styreform helt kan siges at være en integreret del af det danske demokrati.

Den danske styreforums tradition, parlamentarismen, hvor folkets suverænitet udøves i form af et repræsentativt parlament, har placeret domstolene i en tilbagestående rolle på trods af dens tidlige mulighed for anvendelse af prøvelsesretten. Derimod syntes EF-domstolene<sup>57</sup> at være langt mere aktiv i EU-regi. Her varetager EF-domstolen den juridiske kontrol dels med medlemslandene og dels med institutionerne indenfor EU-systemet for, at EU-loven ikke går ud over traktaternes policyområder. Yderligere skal EF-domstolens fortolkende funktion også tages i betragtning. Her kan løst formulerede målsætninger, som både medlemslande og EU-institutioner har forpligtet sig til at forsøge at opnå, meningsfyldes af EF-domstolen, hvis dette bliver nødvendigt (Wind 2006: 36). Det umiddelbare problem ved disse to domstolsroller i et legalitetsperspektiv er, at traditionen for det danske demokrati i højere grad retter sig mod forestillingen om folkets uindskrænkede suverænitet, hvilket betyder, at den delvist konstitutionelle styreform i EU-regi kan anses som illegitim i danskernes opfattelse. Til gengæld peger flere tendenser på, at udviklingen af domstolenes rolle i Danmark konvergerer mod en rolle, der i større grad minder om EF-domstolens. Dermed kan udviklingen af de danske domstoles rolle sandsynligvis øge bekendtskabet med den konstitutionelle styreform, hvorved dette kan skabe yderligere legitimitet i et legalitetsperspektiv. Eurobarometer-undersøgelser viser, at danskernes tilfredshed med domstolen er

---

<sup>56</sup> Jens Peter Christensen er professor i offentlig ret ved Juridisk Institut, Århus Universitet

<sup>57</sup> Her kaldes domstolen for EF-domstolen, fordi den hovedsageligt har bemyndigelse til at dømme ud fra EF-traktaten, hvorved EF-domstolen relaterer sig til det overstatslige samarbejde (Internetkilde nr. 2).

over middel, hvilket måske tyder på, at afstanden mellem den danske parlamentariske og den europæiske konstitutions-lignende demokratiopfattelse ikke er så stor som først antaget<sup>58</sup>.

## 4.2. Normativ berettigelse

### 4.2.1. Identitet

- *Hvordan orienterer den danske befolkning sig i forhold til EU som et politisk fællesskab?*

Med udgangspunkt i teori afsnittet om identitet undersøger vi, hvordan danskerne forholder sig til skabelsen af en europæisk identitet, herunder især hvordan dette kommer til udtryk i Danmark, der normalt fremstilles som et homogent land med en stærk, national identitet.

Neofunktionalismen forventede, at en fælles, europæisk identitet ville opstå gradvist som en del af *spill-over*-effekten. Dette er kun sket i mindre grad. I en eurobarometer-undersøgelse om identitet fra 2000 svarer 49 % af danskerne, at de kun har en national identitet, mens 44 % mest har en national identitet, men også en europæisk. Kun 6 % svarer, at de primært har en europæisk identitet (Andersen 2002: 53). Ifølge neofunktionalisten Haas er det, som det også fremgår af de kvantitative data, muligt for europæerne at besidde det, som han kalder ’multiple loyalty’ dvs. at en national identitet ikke udelukker en europæisk identitet. Ifølge tyskeren Thomas Risse er den generelle tendens i Europa, at nationalstaten vægtes højest, men at mange europæere også identificerer sig med Europa uden, at dette for dem er selvmodsigende (Risse 2005: 295).

En forklaring på hvorfor en europæisk identitet ikke er et udbredt fænomen, kan være, at danskerne ikke har overvejet endemålet med EU-samarbejdet (Sørensen 2004: 17). Historisk set blev Danmark medlem af det daværende EF hovedsageligt af økonomiske grunde. Da Storbritannien besluttede at blive en del af fællesskabet, fulgte Danmark efter primært for at beskytte sin landbrugseksport til netop Storbritannien<sup>59</sup> (Sørensen 2004: 16). Op igennem 1980’erne begyndte det dog at stå klart for danskerne, at der måtte trækkes en grænse for

---

<sup>58</sup> Jf. ”4.2.3. Præstation”.

<sup>59</sup> Dette faktum benævnes ofte flæskepris-syndromet (Friis 2003: 156f).



samarbejdets integrationsproces (Friis 2003: 157; Sørensen 2004: 16). På den måde kan det siges, at danskerne grundlæggende ikke har haft et ønske om at være en del af en fælles, europæisk identitet, hvilket viser sig problematisk, når dele af EU ønsker en mere yderligtgående integrationsproces. Derved havde danskerne som udgangspunkt for EU-samarbejdet en intergovernmentalistisk tankegang og orienterede sig indadtil og så ikke EU som en del af en større sammenhæng. Dette står i modsætning til Gellner og Giddens' tanker om kollektive fællesskaber på tværs af grænser, som dog snarere vil opstå langsomt over tid, men endnu ikke kan siges at eksistere.

Beetham og Lord har efterlyst solidaritet mellem de europæiske befolkninger, hvilket har vist sig sværere at skabe end som så. I den sammenhæng er det interessant, at der i den danske debat op til folkeafstemningen om euroen i 2000 opstod en sådan 'vi-følelse' dvs. en form for fælles identitet blandt danskerne til at stemme nej og vende Europa ryggen. Jens Henrik Haahr<sup>60</sup> peger på, at 'vi' dækkede over den danske befolkning, mens 'dem' var de danske politikere dvs. en form for italesættelse af folket imod politikerne (Haahr 2002: 183). Dette kan skyldes, at der blandt danskerne i højere grad end i andre EU-lande eksisterer en opfattelse af, at der er meget at tabe ved en dybere integration, hvilket får danskerne til at orientere sig indad. Danmark er altid blevet betragtet som et homogent land, hvor identitet hænger sammen med nationalstaten. Af den grund vil EU hovedsageligt kunne opfylde økonomiske behov, men vil ikke i samme grad kunne bidrage til danskernes identitetsfølelse (Sørensen 2004: 25; Andersen 2002: 51f). Dette kan fastslås ud fra, at størstedelen af danskerne på nuværende tidspunkt hovedsageligt betragter deres identitet som forankret i nationalstaten.

Jens Henrik Haahr pointerer, at der i den danske debat er en fremherskende opfattelse af, at demokrati forudsætter et homogent folk og dermed et fællesskab. Så længe et europæisk folk er ikke eksisterende, vil der derfor ikke opstå demokrati i EU-sammenhæng. På den måde mener Jens Henrik Haahr at kunne forklare danskernes modstand mod EU, da netop demokrati vægtes særligt højt af de danske borgere. Han gør dog også opmærksom på, at en

---

<sup>60</sup> Jens Henrik Haahr er Jean Monnet lekturer ved institut for statskundskab på Københavns Universitet med ph.d. fra statskundskab på Århus Universitet

homogen, dansk befolkning udelukkende er en forestilling og at et sådant fællesskab ikke har hold i virkeligheden pga. subkulturer og regionale forskelle (Haahr 2002: 183f). Et europæisk fællesskab er også en forestilling. Det, der er vigtigt i denne sammenhæng, er ikke, hvorvidt der reelt eksisterer et fællesskab eller ej, men om denne forestilling i tilstrækkelig grad er stærk nok til at skabe solidaritet og tillid blandt den danske befolkning, men også til andre europæiske borgere.

I det danske demokrati bliver der sprogligt lagt vægt på, at styret udgår fra folket og at folket bør være deltagende. Ordet 'folk' indgår i en lang række sammenhænge, der er relateret til demokrati og styre i det danske sprog f.eks. Folketing, folkestyre, folkevalgte og folkeafstemning (Sørensen 2004: 24). Disse begreber indikerer, at folket besidder en suverænitet og det er op til folket, hvorvidt denne bør afgives. Også modstanderne af EU-samarbejdet såsom Dansk Folkeparti og Folkebevægelsen mod EU inddrager ordet 'folk' som en central del, når de karakteriserer dem selv. I forhold til andre EU-lande kan det konkluderes, at folket fylder væsentlig mere i en dansk sammenhæng. Dette stemmer overens med det faktum, at danskerne ses som et homogent folk, der til stadighed i EU-sammenhæng orienterer sig indad. Dette ligger i tråd med Beetham og Lords hypotese om, at splittede befolkninger støtter op om europæisk integration. Modsat kan den danske homogenitet angives som en af grundene til den danske EU-skepsis.

Som Beetham og Lord har understreget, lægger befolkningen i Danmark vægt på nærhed i beslutningsprocesserne og de danske EU-skeptikere har derfor en tendens til at vende samarbejdet ryggen pga. for stor afstand til EU. Dette skyldes givetvis danskernes ønske om, at styret skal udgå fra folket. De mange danske EU-folkeafstemninger understreger også den vægt, der i Danmark bliver lagt på folkets suverænitet og medbestemmelse. Størstedelen af de andre EU-lande har ikke afholdt folkeafstemninger, så til sammenligning er de seks danske afstemninger meget særegne.

I forhold til folkeafstemninger nævner Beetham og Lord i teoriafsnittet symbolisme, deltagelse, gensidig afhængighed mellem borgeren og staten samt en tydeliggørelse af statens autoritet som faktorer, der spiller ind i forhold til skabelsen af en europæisk identitet. Folkeafstemninger er i den sammenhæng særligt interessante, fordi de indeholder flere af de opstillede kriterier. Folkeafstemninger er på mange måder en symbolsk handling, hvor

borgeren ved at sætte sit kryds udfører en handling, der er med til at legitimere eller i modsat fald delegitimere EU, hvis en sådan handling ikke finder sted.

Folkeafstemninger er også en måde at delagtiggøre borgerne i EU's beslutningsproces, så derfor indeholder disse afstemninger et tydeligt deltagelsesaspekt. Samtidig tvinger folkeafstemninger den danske befolkning til at tage stilling til nogle problematikker, der er en væsentlig del af deres hverdag. På den måde kan der argumenteres for, at folkeafstemninger besidder et opdragende element, som er med til at gøre borgerne til såkaldt gode samfundsborgere. Ud fra ovenstående sammenhæng kan folkeafstemninger ses som et blødt middel til skabelsen af en europæisk identitet.

Hvorvidt en blød identitet vil opstå ved brug af folkeafstemninger i hele den danske befolkning er tvivlsomt, da visse nej-sigere ikke vil ønske at blive en del af en europæisk identitet, men blot udtrykke deres utilfredshed. Til den danske folkeafstemning om euroen i september 2000 bestod nej-sigerne af en broget gruppe af aktører herunder Dansk Folkeparti, Kristendemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Folkebevægelsen mod EU samt Juni-bevægelsen, der tilsammen normalt kun ville modtage omkring 25 % af stemmerne i Danmark. Disse aktører udgør yderpunkterne i dansk politik og havde vidt forskellige argumenter for at få befolkningen til at stemme nej. Modstanderne kan deles op i tre grupper; nationalist, demokrater og socialister. Nationalister som Dansk Folkeparti lagde vægt på tabet af suverænitet og dansk identitet i sin kampagne, mens demokraterne mente, at EU underminerede det danske demokrati. Socialistisk Folkeparti hører til gruppen af socialister, der kritiserede de militære aspekter og i stedet efterlyste mere fokus på miljø og især socialområdet (Sørensen 2004: 18f). Disse aktører, især nationalisterne, vil formentlig aldrig kunne få deres identitet til at stemme overens med en europæisk identitet og for deres vedkomne vil folkeafstemninger ikke kunne være med til at skabe yderligere identitet og legitimitet.

Det må påpeges, at et ja eller nej i en EU-folkeafstemning ikke kan siges at være dækkende for, hvordan den danske befolkning forholder sig til EU. Spørgsmål så komplekse som dem, der bliver stemt om i EU-sammenhæng, kan sjældent besvares med et simpelt ja eller nej. Befolkningen kan mene, at de kan gå ind for dele af traktaterne, så deres stemmer kommer

snarere til at blive en afvejning for og imod. I dette afsnit er der opstillet forskellige grunde til, hvorfor danskerne forholder sig til EU og stemmer, som de gør. I virkeligheden er disse grunde kun grove skitseringer, for der er mange forskellige faktorer, der spiller ind, når den enkelte dansker træffer sit valg.

#### 4.2.2. Demokrati

- *Hvordan karakteriseres danskernes opfattelse af EU’s demokrati og hvordan influerer dette på deres holdning til EU?*

Vi forsøger at besvare i hvilket omfang, EU’s tvivlsomme demokratiske status influerer på danskernes opfattelse af unionen som legitimt, politisk system. Dette gøres ved at inddrage Jens Henriks Haahrs redegørelse for diskurser i EU-debatten og modstridende synspunkter i forhold til Beetham og Lords kriterier for legitimering i EU. Hermed flyttes fokus fra karakteren af EU’s demokratiske opbygning til dennes indflydelse på danskernes opfattelse af unionen. Haahrs diskursanalyse anvendes med det formål at yderligere kunne forstå den mediering, der finder sted indenfor rammerne af denne opgave. Dette gør det muligt at konfrontere dele af den anvendte empiri og dermed yderligere nuancere denne. Ligeledes kan Haahrs pointer anvendes til at klarlægge den dynamik, som fremkommer, når forskellige aktører ”kæmper” om at indholdslade forståelsesrammen omkring EU.

Haahr har til ”Magtudredningen”<sup>61</sup> analyseret de diskurser, der gør sig gældende i den offentlige debat omkring ØMU-afstemningen i 2000. Konklusionerne herfra kan anvendes til at diskutere betydningen af relationerne mellem EU’s institutioner i forhold til danskernes opfattelse af EU som demokratisk. Fremherskende elementer af danskernes opfattelse af demokrati besidder potentielt vidtrækkende konsekvenser for EU’s videre udvikling (Haahr 2002: 166).

EU karakteriseres ofte som havende et ”demokratisk underskud”, hvilket underforstås, at der findes et demokrati uden et sådant ”underskud” dvs. det ideelle demokrati. Haahr peger bl.a. på, at der eksisterer en kløft mellem befolkningen og valgte politiske repræsentanter, som i

---

<sup>61</sup> Magtudredningen er et uafhængigt forskningsprojekt, der har til formål at analysere demokrati og magt i Danmark. Projektet blev iværksat efter ønske af Folketinget i marts 1997.

debatten ofte betegnes hhv. ”vi” og ”de”. Valgte repræsentanter fremstilles ofte som ”egoistiske karrieremennesker” og ”anti-demokratiske”, hvorigennem en særlig version af ”den anden” konstrueres. Haahr anvender bl.a. disse betegnelser til at give ”vi”-kategorien indhold i og med, at folket defineres i opposition til politikerne (Haahr 2002: 168).

Endvidere mener Haahr at kunne spore en fremstilling af et ideal om demokrati som værende baseret på forestillingen om en enhed uden denne kløft mellem folk og valgte ledere dvs. et demokrati, der i sin essens er uden politisk lederskab (Haahr 2002: 171). Kontrol gennem deltagelse bliver dermed ikke en afgørende faktor for opfattelsen af det ideelle demokrati. Så længe folket og dets repræsentanter indgår i en underforstået enhed, kan der ikke tales om folkets deltagelse, da en sådan distinktion indikerer, at der er en forskel på disse to (Haahr 2002: 174).

Demokrati som relationer mellem institutioner tillægges bl.a. af Beetham og Lord relativ stor betydning for befolkningens opfattelse af EU som besiddende et ”demokratisk underskud”. Danskernes opfattelse af den ideelle, institutionelle relation karakteriseres af Haahr som grundlæggende være præget af en mistro til ministre, teknokrater og bureaukrater. I stedet fremstår folkelig kontrol gennem et magtfuldt parlament som hjørnestenen i det ideelle demokrati. Dermed bliver beslutninger om at flytte beslutninger til EU det samme som at fravælge folkelig kontrol, mens øget mulighed for nationale parlamenter for kontrol af EU-politikker er lig folkelig kontrol og demokrati (Haahr 2002: 179). Denne udlægning af danskernes skepsis som generel skal dog tages med forbehold, da der er stærkt differentierende holdninger til EU indenfor forskellige politikområder. Danskerne er i højere grad villige til at overdrage beslutningskompetence til EU på visse områder frem for andre (Andersen 2002: 41).

Haahrs pointer modstrider ikke i videre omfang karakteristikken af EU som besiddende et ”demokratisk underskud”. Med denne pointe kan man spørge sig selv, hvorfor en befolkning, der prioriterer demokratiet højt i forhold til EU-gennemsnittet (Eurobarometer 2006: 35), alligevel er relativt positivt stillet overfor EU i forhold til de resterende medlemslande (Friis 2003: 150).

Demokratiet i EU-sammenhæng bliver ikke vægtet særligt højt af danskerne som konsekvens af, at demokratiet er særligt knyttet til nationen. EU har derfor som overstatslig institution ikke samme forpligtelse overfor befolkningen til at leve op til demokratiske minimumskrav.

Dette synspunkt kan til dels understøttes af intergovernmentalismens stamfader, Andrew Moravcsik, der understreger, at EU er en politisk arena, der udelukkende anvendes af demokratier (stater) til at opnå politiske og økonomiske mål (Friis 2003: 18f). ”Magtudredningen” konkluderer i denne sammenhæng bl.a., at danskerne sonderer mellem magt og demokrati i en sådan grad, at demokrati- og magtopfattelser udvikles uafhængigt af hinanden (Svensson 2004: 46f). Nationalstaten er centrum for det politiske og dermed også demokratiet, hvorimod EU’s demokrati skal analyseres med en forståelse for danskernes stabile værdier og grundholdninger, der ligger i demokratiopfattelsen (Svensson 2004: 59). Dette ville kunne forklare danskernes ellers relative klare negative holdning til EU’s demokrati og samtidige opbakning til EU.

Konklusionen må altså være, at danskernes holdning befinder sig et sted midt i mellem at betragte EU som politisk arena uden det store behov for direkte demokratiske institutioner og EU som havende så stor indflydelse på medlemslandenes hverdag, at denne måles efter samme demokratiske kriterier som nationen. Danskerne vil bevare en vetoret og have en direkte valgt formand for Europa-Parlamentet (Eurobarometer 2004: 12f). Heri kan spores det, Jørgen Goul Andersen<sup>62</sup> betegner som en såkaldt kollektiv afmagtsfølelse blandt den danske befolkning, der udspringer af en frygt for, at EU vil træffe beslutninger, der går imod danskernes vilje (Andersen 2002: 60f). Samtidig bakker 47 % op om f.eks. det økonomiske samarbejde og mener, at EU spiller en positiv rolle på dette punkt. Danskerne afviser nødvendigvis ikke et europæisk samarbejde, men vil samtidig ikke have det til at blive for vidtgående, da de ikke mener, at der skal overføres unødvendig beslutningskompetence til EU, hvis en given problematik lige så godt kan løses på nationalt plan.

Det kan derfor konkluderes, at danskerne i nogle tilfælde forholder sig pragmatisk til EU som politisk magt, men samtidig er de demokratiske grundværdier med til at skabe et vist forbehold for dybere integration.

#### 4.2.3. Præstation

- *Hvilken betydning har EU’s effektivitet for danskernes opfattelse af EU som legitimt, politisk system?*

---

<sup>62</sup> Jørgen Goul Andersen er professor cand. scient. pol. ved Aalborg Universitet.

Parameteret præstation dækker over en lang række ting. I det redegørende afsnit gives der mange bud på, hvorledes EU er blevet til den union, vi kender i dag samt mere væsentligt hvilke mulige output EU skaber og har skabt gennem tiden. Det store spørgsmål, der rejser sig i denne forbindelse, er på hvilken måde, dette output har påvirket danskernes syn på EU som et legitimt system.

Danskerne mener overvejende, at Danmark har haft fordele af medlemskabet. 74 % af de adspurgte danskere mener, at Danmark har draget fordel af medlemskabet alt taget i betragtning (Eurobarometer 2006: 13). Dette må siges at være en klar indikator for, at danskerne generelt ser positivt på EU's output og endnu mere væsentligt ligger der implicit i besvarelsen, at danskerne ser EU som bedre eller mere effektiv end nationalstaten på nogle områder.

Set ud fra Beetham og Lord's opdeling af præstation i sikkerhed, økonomi og legale borgerrettigheder kan man forsøge yderligere at identificere danskernes holdninger på dette område gennem en undersøgelse fra 2003 med spørgsmålet: *Mener De for hvert af følgende områder i Danmark, at EU spiller en positiv, negativ eller hverken en positiv eller negativ rolle* (Eurobarometer 2004: 27). 45 % af de adspurgte danskere mente, at EU spillede en positiv rolle i forhold til den økonomiske situation i Danmark mod 19 %, som mente EU's rolle var negativ. 23 % mente hverken positiv eller negativ, mens 11 % valgte ved ikke. Med hensyn til sikkerhedsdimensionen mener 38 %, at EU spiller en positiv rolle i forhold til forsvar. 12 % var negativt indstillede, mens 36 % var hverken positiv eller negativ og 14 % ved ikke (Eurobarometer 2004: 27). Ud fra denne statistik kan man udlede, at danskerne generelt opfatter EU's præstation på både sikkerheds- og økonomiområdet som positiv. Det er lidt sværere at spore danskernes holdning til den sidste dimension legale borgerrettigheder. Dog kan man se, at danskerne har den største tillid til EU-domstolen af alle EU's institutioner i samme undersøgelse fra 2003 (Eurobarometer 2004: 41).

EU-domstolen er velanset af danskerne og må ses, som netop institution repræsenterer dimensionen legale borgerrettigheder i og med, at EU-domstolen er et overstatslig organ, der kan sikre borgeren rettigheder mod statslig indgriben, der strider mod internationale konventioner. Ét er hvilke områder danskerne anser som positive i forhold til EU's præstation. En anden ting er, hvad de forbinder med EU i det hele taget. Samme undersøgelse fra 2003

viste, at danskerne generelt forbandt EU med de samme ting som de andre medlemslandes borgere. På nogle punkter skilte danskerne sig dog ud. 47 % af de adspurgte danskere forbandt EU med fred, da de blev spurgt, hvad EU betød for dem personligt, hvor EU-gennemsnittet lå på 32 % (Eurobarometer 2004: 33).

Dette kunne indikere, at danskernes anerkendelse af EU's sikkerhedspræstation ikke helt skal afskrives. I samme undersøgelse og tabel kan man se, at 35 % af danskerne forbandt EU med spild af penge og 32 % forbandt EU med bureaukrati. Tilsvarende lå EU-gennemsnittet på henholdsvis 24 % og 22 %. En overfladisk gennemgang af disse tal taler for en negativ indstilling overfor EU's økonomiske præstation, men dette ville ikke korrespondere med de førnævnte kun 19 %, som mente, EU havde en negativ rolle i forhold til den danske økonomi.

Først er det vigtigt at pointere, at i undersøgelsen hvor de henholdsvis 24 og 22 % forbandt EU med spild af penge og bureaukrati, måtte respondenterne gerne vælge mere end én ting. Dernæst bør man bemærke, at i den undersøgelse, hvor de kun 19 % mente, at EU spillede en negativ rolle, skulle dette ses i forhold til Danmark. Med andre ord tegner disse to umiddelbart modstridende undersøgelser et billede af, at danskerne mener EU's økonomiske præstation har været positivt for Danmark, men at EU-systemet i det hele taget ikke forvalter sine økonomiske ressourcer optimalt, dvs. en kritik af EU's effektivitet.

Denne pointe understøtter på sin vis den intergovernmentalistiske teori. Det vil sige, at danskerne anerkender EU's præstation, men mener det er staten eller nationens brug af denne, der bringer positive policies. EU er i denne forstand reduceret til statens behjælpelige værktøjskasse i forhold til økonomiske emner. Den neofunktionalistiske tanke om *spill-over*-effekten kan dermed ikke siges at bidrage til opfattelsen af EU som legitimt system, da EU i danskernes øjne ikke ses som direkte ansvarlig for den økonomiske præstation i.

74 % af danskerne mener, at landet har draget fordel af medlemskabet, men konklusionen må være, at dette ikke nødvendigvis er et udtryk for en generel begejstring for EU's præstation på alle de tre områder. 61 % af de adspurgte danskere mener i en undersøgelse fra 2004, at medlemskabet alt i alt er en god ting (Eurobarometer 2006: 9).



### 4.3. Legitimation

- *I hvilken grad udviser danskerne legitimation i forhold til EU?*

Som tidligere nævnt<sup>63</sup> kan legitimation analyseres ud fra en anerkendelse af det legitime system fra de, der er underordnet systemet og andre eksterne legitime autoriteter. Da vi i samme forbindelse bekræftede legitimation af EU fra Danmark som ekstern autoritet, analyserer vi her befolkningens bidrag til legitimation af EU ud fra deltagelse i de danske folkevalg til Europa-parlamentet og folkeafstemninger vedrørende EU.

Stemmeprocenten fra disse valg kan dog ikke ses som del af en legitimitetsproces, hvis ikke befolkningen er bevidst om, at formålet med stemmeafgivelsen er at påvirke beslutningsprocessen på EU-niveau uden at tage stilling til indenrigsspørgsmål. Derfor er det nødvendigt at diskutere med hvilken baggrund, borgerne i medlemslandene afgiver deres stemmer. I denne forbindelse nævner Thøger Seidenfaden<sup>64</sup>, at der er overhængende risiko for, at der ved de danske EU-folkeafstemninger stemmes om alt muligt andet end det egentlige spørgsmål, som er sat til afstemning. Seidenfaden nævner eksempler som for eller mod regeringen eller protest mod den økonomiske udvikling<sup>65</sup>, der kan påvirke EU-afstemningen og føre debatten ind på andre emner<sup>66</sup>.

Mads H. Qvortrup<sup>67</sup> bakker dette synspunkt op i en gennemgang af den danske folkeafstemning vedrørende euroen. Her beskriver Qvortrup en sammenhæng mellem resultatet i folkeafstemninger og hvor længe den nationale regering har siddet ved magten. Jo kortere tid regeringen har siddet ved magten, jo større sandsynlighed er der for, at en folkeafstemning resulterer i et ja. Omvendt er der større sandsynlighed for et nej, hvis regeringen har siddet længe ved magten. Dette begrundes med, at alle regeringer kommer til at bryde løfter og gennemføre upopulære lovændringer (Qvortrup 2001: 191f), som medfører stigende mistillid til regeringen blandt borgerne. Her beskrives det altså, hvorledes de stemmeberettigede fokuserer på den nationale regering og nationale spørgsmål, når det gælder udenrigspolitiske eller overnationale beslutninger. Ud fra dette argument indikeres det, at

---

<sup>63</sup> Jf. ”3.1. Legitimation”

<sup>64</sup> Thøger Seidenfaden er adjungeret professor, Cand. scient. pol. og fungerer som ledende og ansvarshavende redaktør på dagbladet Politiken.

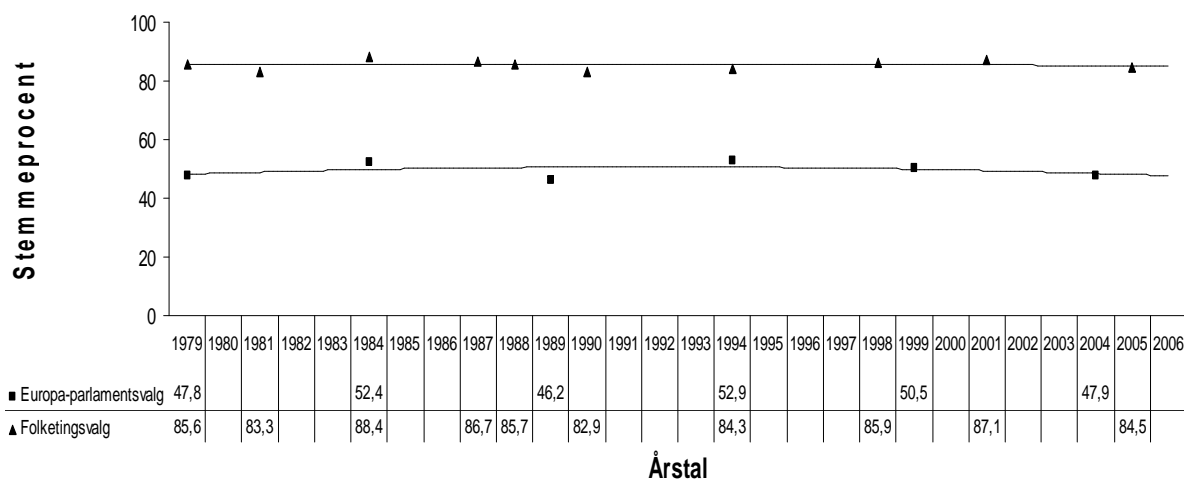
<sup>65</sup> Internetkilde nr. 3

<sup>66</sup> Internetkilde nr. 3

<sup>67</sup> Mads H. Qvortrup er forskningsadjunkt på Institut for Statsvidenskab på København Universitet.

afstemningsspørgsmålene er for komplekse for borgene. I vores analyse er det altså væsentligt ikke at se en høj stemmeprocent ved folkeafstemninger som endegyldigt argument for legitimation af EU. Ræsonnementet om borgernes mulige misforståelse af indholdet af EU-folkeafstemninger skaber derved en mulig fejlkilde i vores analyse af folkeafstemninger. Med hensyn til stemmeprocenten angående europæiske folkevalg undgår vi dog denne mulige fejlkilde, da ovennævnte argumenter af Seidenfaden og Qvortrup ikke berører valg men kun afstemninger. Dette kunne være, fordi folkevalgene til Europa-parlamentet står mere klart for borgerne, da der her er tale om valg af enkeltpersoner, hvorfor indholdet af folkevalget er nemmere gennemskueligt.

Valg til Europa-parlamentet er det eneste folkevalg, hvor repræsentanterne vælges direkte til en funktion i EU<sup>68</sup>. Herunder er stemmeprocenter fra samtlige af de danske valg til Europa-parlamentet illustreret til sammenligning med stemmeprocenter fra de danske Folketingsvalg i samme årrække (Arbo-Bärh et al 2000 og 2006):



Anm.: Stemmeprocenten er udregnet, som procenten af afgivne stemmer ud fra samtlige stemmeberettigede. Dette gør sig ligeledes gældende for efterfølgende diagrammer i dette afsnit.

Ud fra argumentet om at befolkningen i et repræsentativt demokrati automatisk afgiver samtykkeerklæring igennem folkevalg<sup>69</sup>, er det interessant, at der er betragtelig større dansk

<sup>68</sup> Internetkilde nr. 4

<sup>69</sup> Jf. ”3.3. Legitimation”.

## "Folkeafstemninger – vejen til et legitimt EU?"

---

vælgertilslutning til Folketingsvalg end til Europa-parlamentsvalg. Faktisk er der en forskel på hele 35,8 procentpoint på gennemsnittet af stemmeprocenterne mellem de to typer folkevalgvalg<sup>70</sup>. Derudover er det først ved valgene i 1999 og 2004, at den danske stemmeprocent har sneget sig over medlemslandenes samlede gennemsnitlige valgdeltagelse<sup>71</sup>. Dette indikerer, at en automatisk samtykkeerklæring og dermed legitimation er betydeligt svagere mht. EU-systemet, end den er mht. det danske politiske system.

De folkeafstemninger vedrørende EU, som er afholdt i Danmark, er vist i skemaet herunder:

<i>Afstemning:</i>	<i>Stemmeprocent:</i>
Danmarks indtrædelse i EF, 1972	90,1 %
EF-pakken, 1986	75,4 %
Maastricht-traktaten, 1992	83,1 %
Edinburgh-afgørelsen, 1993	86,5 %
Amsterdam-traktaten, 1998	76,2 %
Deltagelse i den fælles valuta, 2000	87,6 %
<b>Gennemsnit:</b>	<b>83,15 %</b>

Anm.: Samtlige tal stammer fra Folketingets EU-oplysnings hjemmeside<sup>72</sup>.

Da EU-medlemslandene generelt afholder færre folkeafstemninger end Danmark, er det svært at opsætte en sammenligning af stemmeprocenter til EU-folkeafstemninger på tværs af medlemslandene. Tretten af medlemslandene har udskrevet folkeafstemning omkring EU-medlemskab, men da EU-samarbejdet er en igangværende proces<sup>73</sup> og medlemslandene har stemt om medlemskab på forskellige tidspunkter, har ansøgningslandenes befolkninger taget stilling til EU-medlemsskabet på forskellige tidspunkter og derved forskellige udformninger af samarbejdets udformning.

På denne baggrund mener vi, at en sammenligning af stemmeprocenter fra afstemninger om EU-medlemskab kommer til at fremstå misvisende. Kun ved spørgsmålet om vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1992 har andre lande afholdt folkeafstemninger på samme tidspunkt og

---

<sup>70</sup> Følgende udregning er gjort på baggrund af tallene i tabellen: (gennemsnitlig stemmeprocent for Folketingsvalg: 85,4 %) - (gennemsnitlig stemmeprocent for Europa-parlamentsvalg: 49,6 %) = 35,8 %.

<sup>71</sup> Internetkilde nr. 5

<sup>72</sup> Internetkilde nr. 6

<sup>73</sup> Jf. "1.3.4. EU"

om samme spørgsmål som Danmark. De tre lande var Danmark, Frankrig og Irland<sup>74</sup>. Ud fra disse data indikeres det, at den danske befolkning udviser et større bidrag til legitimation af EU end de franske og irske befolkninger. Taget i betragtning at der i folkeafstemninger oftest tages stilling til andre spørgsmål end det oprindelige udgangspunkt samt forskellige indenrigspolitiske forudsætninger for afstemningen, er tolkningen af tallene dog ikke entydige for legitimationen. Endvidere siger disse tal ikke noget konkret om den nuværende legitimation i Danmark, idet EU's udvikling har ændret sig betydeligt fra afstemningen om Maastricht.

En sammenligning af stemmeprocenten mellem de danske EU-folkeafstemninger og folketingsvalg er ligeledes problematisk, idet der er tale om to vidt forskellige afstemningsspørgsmål. Stemmeprocenterne for EU-folkeafstemninger ligger gennemsnitligt kun lidt under stemmeprocenterne til folketingsvalg, hvormed det indikeres, at EU-folkeafstemninger fremkalder omtrent samme stemmelyst som folketingsvalg. Dog skal borgernes mulige misforståelse af indholdet af EU-folkeafstemninger medregnes<sup>75</sup>. Vi må derfor konkludere, at det ikke præcist er muligt at definere graden, hvormed danske EU-folkeafstemninger kan ses som legitimation af EU.

Opsummerende kan man derfor sige, at der ud fra argumentet om automatisk samtykkeerklæring igennem folkevalg er et betydeligt svagere dansk bidrag til legitimation af EU end der er vedr. Folketinget. Derudover er graden af danske folkeafstemningers betydning for danskernes anerkendelse svær at beskrive præcist, da der er for mange fejlkilder i det anvendte materiale til en sådan analyse. Folkeafstemninger har dog stadig en betydning for danskernes legitimation i EU.

#### 4.4. Delkonklusion

Vi er i de foregående analyseafsnit kommet frem til, at den danske styreform formelt og institutionelt differentierer sig fra den europæiske, hvilket medfører, at EU-systemet ikke opfattes som legalt i samme grad som det danske. Dog er der med tiden åbnet mulighed for større sammenfald mellem systemerne pga. f.eks. domstolsrevisionen. Den danske

---

<sup>74</sup> Internetkilde nr. 7

<sup>75</sup> Jf. ”5. Diskussion: Folkeafstemningers påvirkning af danskernes legitimitetsopfattelse”

demokratitradition betyder, at reglerne for magterhvervelse og -udøvelse, dvs. legalitetsperspektivet hænger betydeligt sammen med folkeafstemningernes funktion. Dermed opfattes magten oftest som legitim, når denne er stadfæstet via folkeafstemninger eller folkevalg, hvorfor EU-systemet kræver tilvænnning, hvis dette skal anses af danskerne som et legitimt system på lige fod med demokratiet indenfor den danske stat.

Danskerne kendetegnes generelt som værende en homogen befolkningsgruppe der orienterer sig indad og forbinder demokratiet med den territorielt afgrænsede nation. Dermed kan EU's demokratiske institutioners autorisation, repræsentation og kontrol anses som værende af sekundær betydning i forhold til danskernes opfattelse af EU som legitimt. Det demokratiske problem tager hovedsageligt udgangspunkt i det identitetsmæssige aspekt, men bliver dog til dels opvejet af EU's evne til at levere politiske resultater. Denne evne består i, at EU er i stand til at løse problemstillinger, som nationalstaterne ikke er i stand til at løse på egen hånd. EU har især opnået resultater på det økonomiske og sikkerhedspolitiske område samt borgerrettighedsmæssige område. Problemet består dog i, at medlemslandenes befolkninger ikke nødvendigvis anerkender, at dette er EU's fortjeneste.

Danmark udgør en ekstern autoritet, der autoriserer EU gennem folkeafstemninger og -valg. Hermed anerkendes EU i en vis grad som et legitimt system. Ud fra stemmeprocenter fra folkevalg er den danske befolknings anerkendelse af EU som legitimt system betydeligt mindre end deres anerkendelse af Folketingets legitimitet. Dette betyder, at de danske borgere udviser et svagere samtykke af styret og dermed må borgernes anerkendelse af EU's legitimitet betegnes som svag i et legitimationsperspektiv.

Dermed konkluderes det, at den danske opfattelse af EU-systemet som legitimt varierer indenfor hvert analyseområde. Analysen viser ikke desto mindre, at de afgørende faktorer for legitimitetsopfattelsen af EU hovedsageligt ligger indenfor identitets- og præstationsparametrene. Traditionen for folkeafstemningerne og det direkte demokrati er dog en så fastlåst del af den danske demokratitradition, at denne ikke lige står til at ændre, hvorfor folkeafstemningernes indvirkning på disse to parametre er særlig relevant i den videre diskussion.

## 5. Diskussion: Folkeafstemningers påvirkning af danskernes legitimitetsopfattelse

Den danske deltagelse i EU er som nævnt præget af, at man udskriver folkeafstemninger omkring EU-spørgsmål. Vi har indtil videre i opgaven forsøgt at give et bud på hvilke faktorer, der har betydning for danskernes opfattelse af EU som legitimt, politisk system og vil nu diskutere disse i forhold til folkeafstemninger.

De offentlige debatter i forbindelse med afstemninger omkring EU-spørgsmål betyder, at folkeafstemningerne indirekte kan øge den offentlige bevidsthed om EU's formål og virke, hvilket må anses som nødvendig i forhold til legitimeringen af EU-systemet (Beetham & Lord 1998: 125). Ud fra ovenstående betragtning kan folkeafstemninger om EU-spørgsmål være én blandt mange faktorer, der er med til at bidrage til skabelsen af en europæisk politisk identitet, som i sidste ende er med til at legitimere EU blandt danskerne. Dermed kan effekten af folkeafstemningerne både styrke dannelsen af en national og måske i sidste ende en europæisk identitets- og fællesskabsfølelse. Dette udsagn bakker Beetham og Lord op, idet de mener, at dannelsen af en europæisk identitet skal skabes ud fra en national (Beetham & Lord 1998: 47).

Identitetsdannelsen fra EU og til Danmark kan derfor ske via folkeafstemninger, der på den ene side tvinger borgerne til at orientere sig mod EU-apparatet, men samtidig skaber en national orientering i EU-spørgsmål blandt befolkningen via folkeafstemningernes funktion. Et entydigt svar på, om folkeafstemningerne påvirker den danske identitet i en mere national eller europæisk retning er dog umuligt at give. Dog er der en klar tendens til, at afstemningerne angående suverænitetsafgivelse har en højere stemmeprocent end ved valg til Europa-parlamentet<sup>76</sup>. Resultaterne afspejler yderligere at forskellen mellem ja- og nej-siden generelt ikke ligger meget over 10 %. Dermed kan stemmeprocenten ikke siges at give et entydigt svar på, hvorvidt danskerne egentlig forholder sig til spørgsmålet om suverænitetsafgivelse til EU. Reelt set var der 87,6 %<sup>77</sup> af de stemmeberettigede, der stemte

---

<sup>76</sup> Jf. "4.3. Legitimation"

<sup>77</sup> Internetkilde nr. 8

ved den danske folkeafstemning om euroen i 2000, mens tallet var nede på 76,2 % <sup>78</sup> ved afstemningen om Amsterdam-traktaten i 1998. Mere pessimistisk ser det dog ud, når der ses på stemmeprocenterne til Europaparlamentet, hvor stemmedeltagelsen op igennem 1990'erne har ligget og svinget omkring de 50 % <sup>79</sup>. Ud fra dette kan det tolkes, at Europaparlamentet tilsyneladende ikke er tilstrækkelig interessant til at kunne tiltrække danskernes opmærksomhed og få dem til at lade deres holdning komme til udtryk. Det er derimod nemmere at få danskerne op af stolene, når der er nye traktater og suverænitetsafgivelse på spil. Dette tyder på, at danskerne ikke i nær så høj grad går op i af hvem og hvordan, de bliver repræsenteret i EU sammenlignet med, hvilke politikområder EU beskæftiger sig med samt hvordan disse udformes.

I kraft af folkeafstemninger vil dele af den danske befolkning, teoretisk set, i højere grad være i stand til at autorisere institutionen EU som politisk system, eftersom unionen kun, i hvert fald formelt, kan opnå kompetencer på områder, som den danske befolkning har været med til at ratificere.

Dette understreges til dels også af de fire forbehold, som kan siges at udtrykke, at danskerne ikke har været villige til at afgive suverænitet på visse områder. Disse forbehold blev indført som en konsekvens af danskernes nej til Maastricht-traktaten<sup>80</sup>, der introducerede nye politikområder i EU-samarbejdet, der ellers var forbeholdt nationalstaterne (Friis 2003: 35). Forbeholdenes afspejling af danskernes legitimering af EU er dog tvetydig. På den ene side er vi i Danmark forbeholdne overfor Maastricht-pakken.

Vi stemte nej og kunne kun til nøds acceptere traktaten efter, den var blevet skåret til ved EU-topmødet i Edinburgh. Dette bevidner om en generel skepsis, som ikke taler for legitimation, jf. Beetham og Lord, af EU fra danskernes side af. Men på den anden side kan man mene, at forbeholdene faktisk vidner om en klar styrke i EU-systemet, nemlig en mulighed for at overdrage suverænitet i det omfang og tempo medlemslandene ønsker det. EU-systemet er ud fra denne optik fleksibelt, da systemet til en vis grad accepterer medlemslandenes tempi. Dermed kan Maastricht-afstemningen og Edinburgh-løsningen ses som et eksempel på en legitimering af EU ved, at danskerne gennem to afstemninger har fået en skræddersyet

---

<sup>78</sup> Internetkilde nr. 9

<sup>79</sup> Internetkilde nr. 1 og nr. 10

<sup>80</sup> Den 2. juni 1992

løsningsmodel, der indirekte er udfærdiget af danskerne og dermed må anses som legitimt af danskerne.

Nej'tet til Maastricht-aftalen medførte et skift i den indenrigspolitiske situation, der kan have påvirket udfaldet af anden gang Maastricht-traktaten kom til afstemning med tilføjelserne fra Edinburgh-aftalen. Eksempelvis fremhæver Seidenfaden, at SF ændrede holdning til EU og anbefalede et ja ved afstemningen i 1993 og at nej-siden efterhånden havde vænnet sig til medlemskabet, men stemte imod nye traktater pga. modstand mod magtcentralisering, tab af suverænitet og demokratiunderskud. Derudover betød ja-sidens efterhånden desperate skrækscenarier, at det blev skabt en følelse af, at der var forbudt at stemme nej (Seidenfaden 2004: 66 og 69).

Folkeafstemninger kan også ses som et direkte middel mod det demokratiske underskud, der opleves i forbindelse med det danske EU-samarbejde. Da den danske parlamentariske tradition er svær at overføre til en EU-sammenhæng, og da rådet og kommissionen ikke lever op til de demokratiske minimumskrav for repræsentation, autorisation og kontrol fra befolkningens side, kan folkeafstemninger til dels ses som en dæmper på den danske borgers opfattelse af dette demokratiske problem.

Afstemninger træder hermed ind og substituerer for ellers grundlæggende demokratiske processer, der i nationalt perspektiv fungerer i kraft af en politisk offentlighed. En offentlighed der i det store hele er fraværende omkring EU. Dette er muligt, eftersom danskerne i høj grad anser demokratiet som bundet til den danske nation og folk.

Den demokratiske idealforestilling er yderligere blevet erstattet af en mere pragmatisk demokratisk opfattelse, der bunder i en høj grad af tiltro fra befolkningens side til de danske politikere og embedsmænd (Pedersen 2002: 26). Dette er en tillid til det demokratiske system, der ikke sådan uden videre overføres til EU, men som man samtidig er villig til at give køb på, hvis man ser EU som den mest effektive problemløser på et givent område, som f.eks. miljø. Derfor er det også svært at spore en konsistent holdning til det europæiske demokrati.

Selvom de fleste danskere prioriterer demokratiske værdier højt, forbinder man ikke sådan uden videre demokratiet med noget, der kan praktiseres udover de nationale grænser. Folkeafstemninger er derfor nødvendige for at legitimere den danske deltagelse i EU som følge af danskernes demokratiske grundværdier. Samtidig tyder det på, at danskerne bredt set



er villige til at gå på kompromis med disse værdier på de områder, hvor EU virker som den bedste problemløser i forhold til den danske stat.

Man må dog også se på, hvilke politiske konsekvenser afstemningerne har. EU's legitimitet er på mange områder knyttet til systemets evne til at producere politiske løsninger på områder, hvor nationalstaten ikke selv er i stand til dette. Derfor kan folkeafstemningers grundlæggende konservative indflydelse på den danske deltagelse også betyde, at EU ud fra danskernes forståelse af demokrati mister dets legitimitet som følge af manglende effektivitet. Denne hypotese bliver bakket op af det faktum, at danskerne af to omgange har stemt nej og derved har forkastet indførelsen af udvidede EU-politikområder. Dette skete både i 1992, hvor danskerne forkastede Maastricht-traktaten og i år 2000, hvor der blev stemt nej til deltagelse i dele af ØMU-samarbejdet<sup>81</sup>. I og med at folket tildeles muligheden for at forkaste politiske beslutninger igennem folkeafstemninger, er EU's mulighed for et positivt output og dermed præstationsevne besværliggjort. Dette argument kan illustreres med den svenske statsminister Tage Erlanders udtalelse:

*"referendums are a conservative force. It becomes much harder to pursue an effective reform strategy if reactionaries are offered the opportunity to appeal to people's natural conservatism and resistance to change"* (Qvortrup 2001: 190).

Denne pointe bakkes yderligere op af Kasper Møller Nielsen<sup>82</sup> og Mogens N. Pedersen<sup>83</sup>, der understreger, at en for præcis eller kraftig afspejling af befolkningen i repræsentative organer umuliggør stabile flertalsbeslutninger, hvilket kan besværliggøre eller endog umuliggøre en indfrielse af folkets forventede effektivitet til systemet<sup>84</sup>. Argumentet understøtter ovennævnte pointe om, at folkeafstemninger er et konservativt middel, som i sidste ende vil skabe problemer for EU's præstation. Disse to ræsonnementer giver altså et argument for, at folkeafstemninger medfører en overordnet problematisering af EU's legitimitet. Dette argument er dog på sin vis paradoksalt. Ræsonnementerne tager afsæt i systemets evne til at kunne behovstilfredsstille og problemløse, dvs. et output fokus. Outputtet kan trods begrebets kompleksitet måles ud fra inputtet. Ud fra den præmis, at effektiviteten er til stede, hvis der er

---

<sup>81</sup> Internetkilde nr. 5

<sup>82</sup> Kasper Møller Nielsen har et ph.d-stipendiat ved Institut for statskundskab, Syddansk Universitet i Odense.

<sup>83</sup> Mogens N. Pedersen er professor ved Institut for statskundskab, Syddansk Universitet, Odense.

<sup>84</sup> Internetkilde nr. 11

kongruens mellem input og output. Folkeafstemninger kan dermed ses som nødvendige tiltag med det formål at bibeholde EU's folkelige forankring. En forankring der for nationalstater almindeligvis eksisterer i kraft af et politisk fællesskab. Til en vis grad kan netop dette behov for folkelig forankring dog være med til at underminere EU's evne til at producere politiske resultater, hvorved den folkelige legitimation, som ellers afledes fra den side, mindskes.

## 6. Konklusion

Folkeafstemninger kan ikke påvises at være en entydig kausal mekanisme, som grundlæggende er styrende for danskernes opfattelse af EU som et legitimt system. Folkeafstemninger har indirekte virkninger på danskernes opfattelse af EU og må betegnes som en af flere årsagsbestemmende mekanismer og bør derfor ikke negligeres. Folkeafstemninger kan i denne forbindelse derfor ikke ses som den sufficente medicin i bekæmpelsen af EU's sygdom, det demokratiske underskud. En analyse af begrebet folkeafstemninger giver derimod en forståelse af danskernes demokratiopfattelse og derved en mulighed for at kunne spore, hvilke mekanismer der er bestemmende for danskernes opfattelse af EU som et legitimt system.

For at mindske EU's demokratiske underskud er det nødvendigt at se legitimering i en bredere forstand end folkeafstemninger. EU vil ikke blive opfattet af borgerne i medlemslandene som værende en demokratisk institution, hvis der for borgernes vedkomne ikke eksisterer tilstrækkelige påvirkningsmuligheder i EU-systemet. Borgerne må i højere grad medtænkes som en del af den demokratiske proces. I modsat fald risikeres det, at borgerne føler, at de står uden indflydelse i tidsrummet mellem de forskellige EU-folkeafstemninger.

Danskernes identitet er langt hen ad vejen bestemmende for, hvilke politiske systemer befolkning finder legitime i den forstand, at de er villige til at afgive suverænitæt til disse. Samtidig er danskernes holdning til demokratiske processer så pragmatisk anlagt, at de på trods af et ”demokratisk underskud” i EU-systemet er villige til at overdrage beslutningskompetencer på områder, hvor EU synes mere effektiv som policy-skaber og problemløser. Derfor kan folkeafstemninger til en vis grad siges at reproducere forestillingen om, at demokratiet hører nationalstaten til.

Det er dog også muligt at pege på, at folkeafstemningerne medfører tab af effektivitet på bekostning af demokrati. Et eksempel på dette er, at Danmark afholder sig fra at deltage i forskellige ret så signifikante politikområder som euroen samt rets- og forsvarspolitik. Dette betyder, at unionen mister den legitimation, den ellers ville have opnået gennem skabelsen af resultater på disse områder.

Ligeledes kan det påpeges, at et manglende europæisk demos, der kan betragtes som en betydelig faktor for EU's legitimitet, både bliver negativt og positivt påvirket af folkeafstemninger. Negativt ud fra ræsonnementet om, at det suveræne folk er afgrænset af den territoriale nationalstat og folkeafstemninger kun bidrager til denne opfattelse ved f.eks. en slags cost-benefit debat om Danmarks fordel ved afstemningsresultatet. Positivt, fordi der i forbindelse med folkeafstemninger skabes yderligere offentlig debat om EU-spørgsmål, der ellers ikke har den store gennemslagskraft. Vi har dog ikke kunnet påvise indenfor rammerne af denne opgave, hvilken effekt denne øgede debat har på danskernes opfattelse. På kort sigt kan der opnås positive resultater i forhold til demokratifølelse ved brugen af folkeafstemninger. På længere sigt kan der opstå problemer med den legitimitet, som EU ellers ville kunne opnå via dets præstation f.eks. pga. Danmarks forbehold.

## 7. Perspektivering

Denne rapport har forsøgt at vurdere påvirkningen af folkeafstemningerne på danskernes legitimitetsopfattelse af EU. Vores udgangspunkt med at undersøge en mekanismes indvirkning på et fænomen, den danske opfattelse af EU som legitimt system, kan have bevirket, at klarlæggelsen af det, den kritiske realisme kalder det reale domæne, har været svært opnåeligt. Mange forskellige mekanismer kan siges at påvirke fænomenet på flere forskellige måder og niveauer, hvilket har betydet, at påpegnen af de mest relevante mekanismer, strukturer og kræfter for fænomenet har været svære at bedømme. Anvendelsen af kvalitative data har selvfølgelig også begrænset den empiriske erfaring med fænomenet, men grundet vores problemstilling, der tager udgangspunkt i den danske befolkning, vurderes den kvalitative dataindsamling som for tidskrævende i forhold til disse datas repræsentativitet. Yderligere betyder ændringer i den indenrigspolitiske og europæiske situation, at resultaterne påvirkes af de enkelte analyseelementer, hvorfor konklusionens gyldighed begrænses til projektrapportens tids- og stedsmæssige kontekst.

I dag står EU overfor en vanskelig opgave at konstruere en EU-forfatning og en endnu sværere; at sælge denne til medlemslandenes befolkninger.

Tyskerne, i hvert fald politikerne, presser i den grad på, da landet står med visse problemer i forhold til EU's uklare magtbeføjelser, hvilket forfatningstraktaten til dels ville afhjælpe. Formålet med forfatningstraktaten har kastet EU ud i måske dets vanskeligste krise hidtil. Fra politisk side vil man gerne få skabt nogle klare spilleregler for, hvilke magtbeføjelser EU besidder. Dette ville kunne komme EU's definitionsproblem til livs og muliggøre en klarlæggelse af, hvor og på hvilke områder suveræniteten ligger. En forfatning er som omtalt ikke et let spiseligt emne for medlemslandenes befolkninger, som både de franske og hollandske befolkninger har vist ved at stemme nej til forfatningen ved folkeafstemning.

Udviklingen af det danske statsstyre kan dog bevirke, at befolkningen allerede føler sig hjemme i den konstitutionelle tradition. Til gengæld åbnes der derved også mulighed for, at en sandsynlig afstemning herom i højere grad ville komme til at omhandle andre mere værdiladede aspekter af den europæiske forfatning, hvilket til dels også var, hvad der skete i Frankrig og Holland.

En mulighed for at øge den folkelige legitimitet, der også diskuteres i EU-regi er anvendelsen af integration i flere hastigheder, hvorved landene selv kan bestemme dels dybden af integrationen og dels policyområderne. Faren er dog, at EU udvikles til et tag-selv-bord, der kan have en negativ påvirkning på effektiviteten.

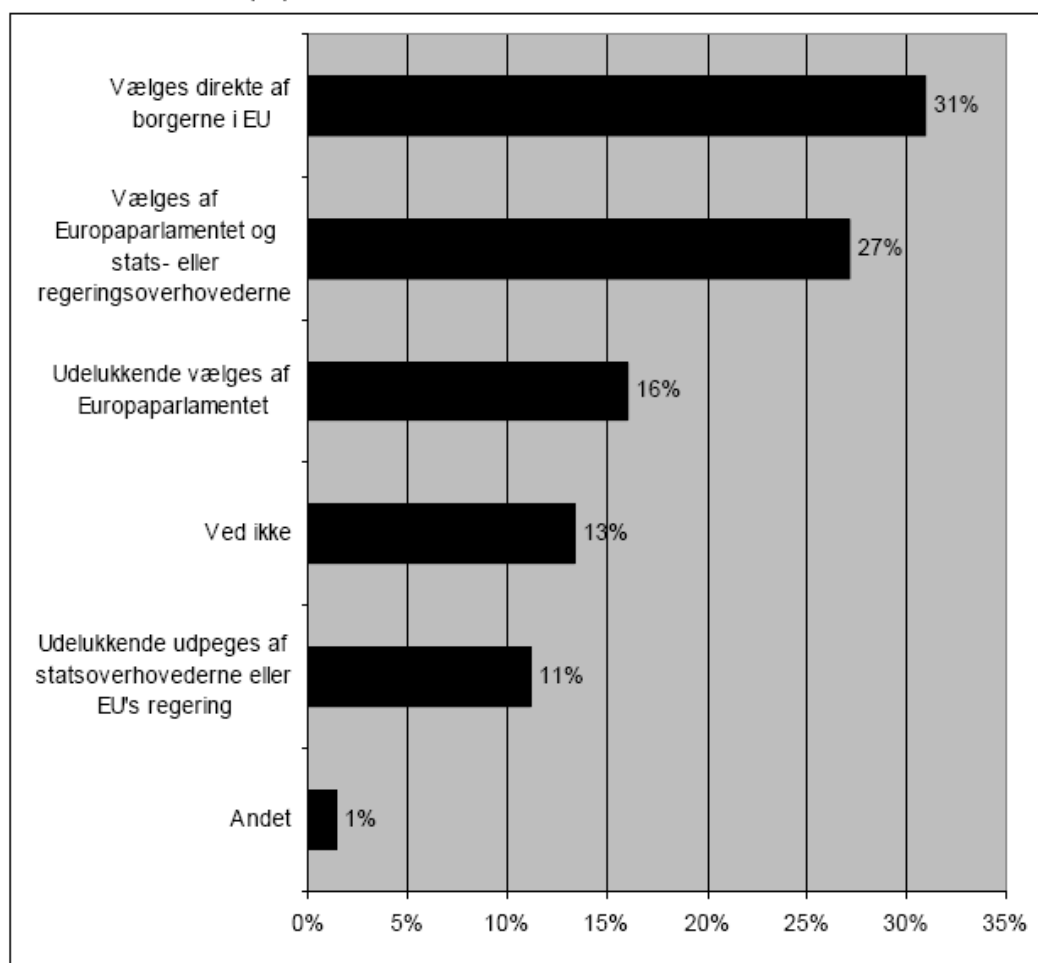
Spørgsmålet er i denne forbindelse, om det overhovedet er muligt at sælge idéen om en fælles forfatning til borgerne og om folkeafstemninger er måden at gøre dette på? Samtidig kan man dog konstatere, at EU-maskineriet kører videre og i et vist omfang har tilpasset sig, siden ratificeringen af forfatningstraktaten blev sat i bero. Der bliver stadigvæk truffet beslutninger (f.eks. REACH) og optagelsen af nye medlemslande bliver heftigt diskuteret.

Et andet spørgsmål man derfor kan stille er, i hvilket omfang borgerne ønsker at blive spurgt til råds om komplicerede EU-spørgsmål og i hvilket omfang nationale politikere vil være yderst tilbageholdende med at lægge flere beslutninger ud til afstemning.

## Bilag

### Bilag 1: Eurobarometer (2004: 13)

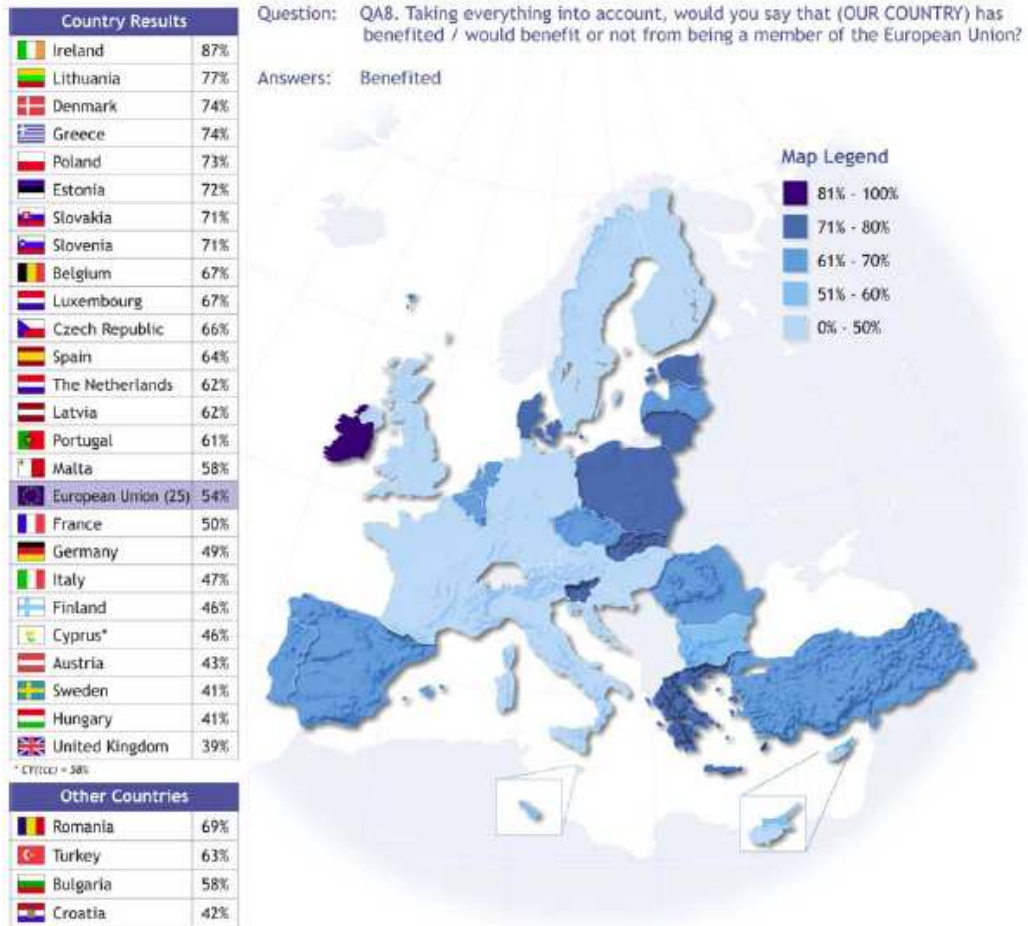
Figur 1.6: Hvilket af følgende udsagn kommer tættest på deres egen mening? Formanden for Europaparlamentet burde...



Kilde: Eurobarometer 60.1-målingen ved GfK Danmark A/S, efterår 2003 (spg. 50)

"Folkeafstemninger – vejen til et legitimt EU?"

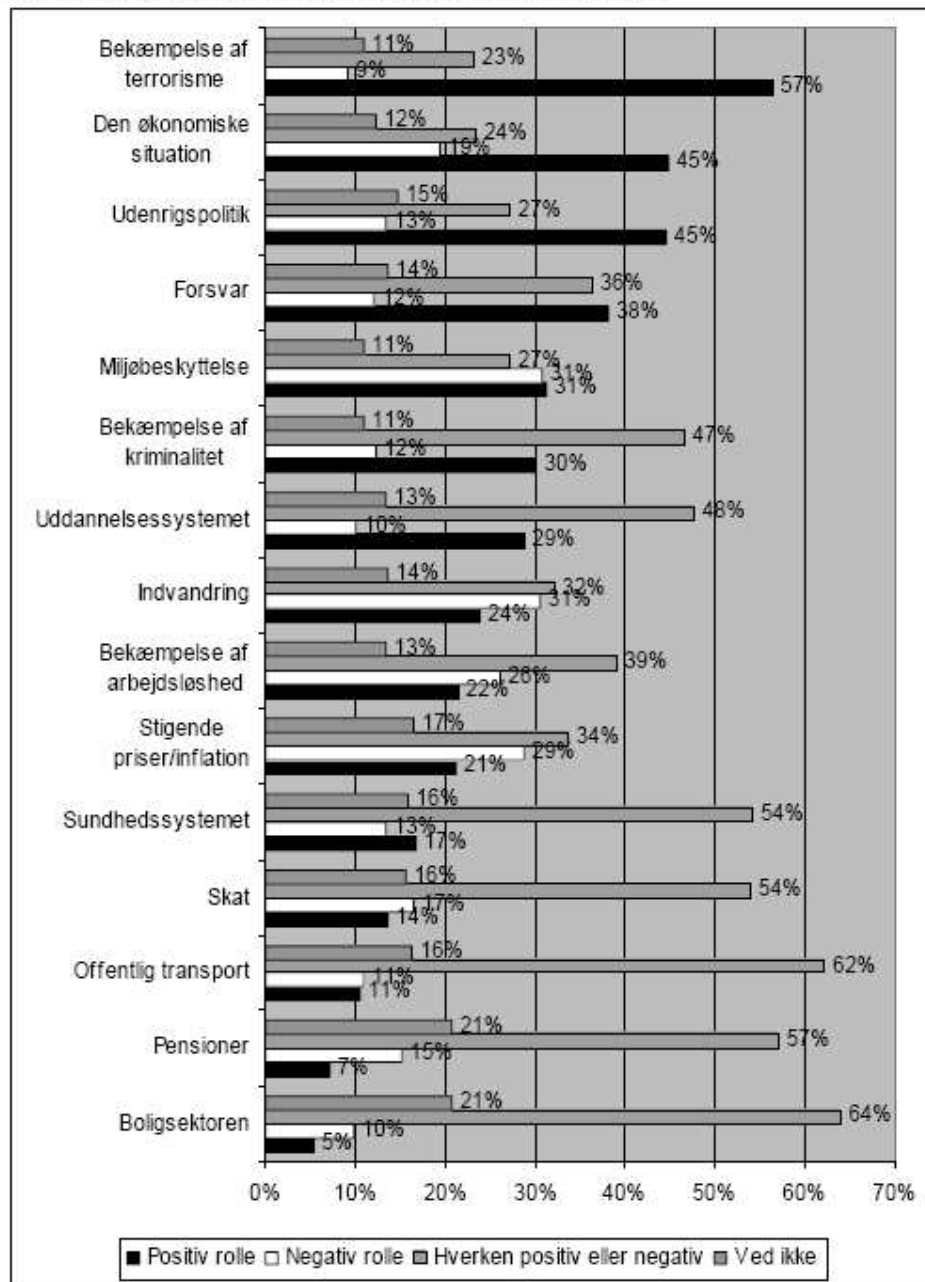
Bilag 2: Eurobarometer (2006: 10)





Bilag 3: Eurobarometer (2004: 27)

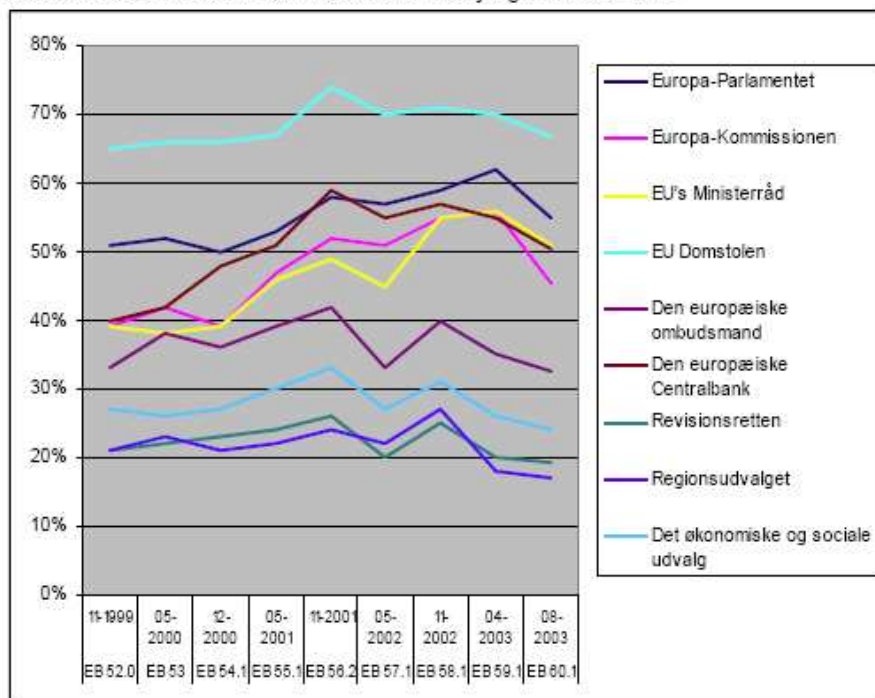
Figur 3.4: Og mener De for hvert af de følgende områder i Danmark, at EU spiller en positiv, en negativ eller hverken en positiv eller negativ rolle?



Kilde: Eurobarometer 60.1-målingen ved GfK Danmark A/S, efterår 2003 (spg. 27)

Bilag 4: Eurobarometer (2004: 41)

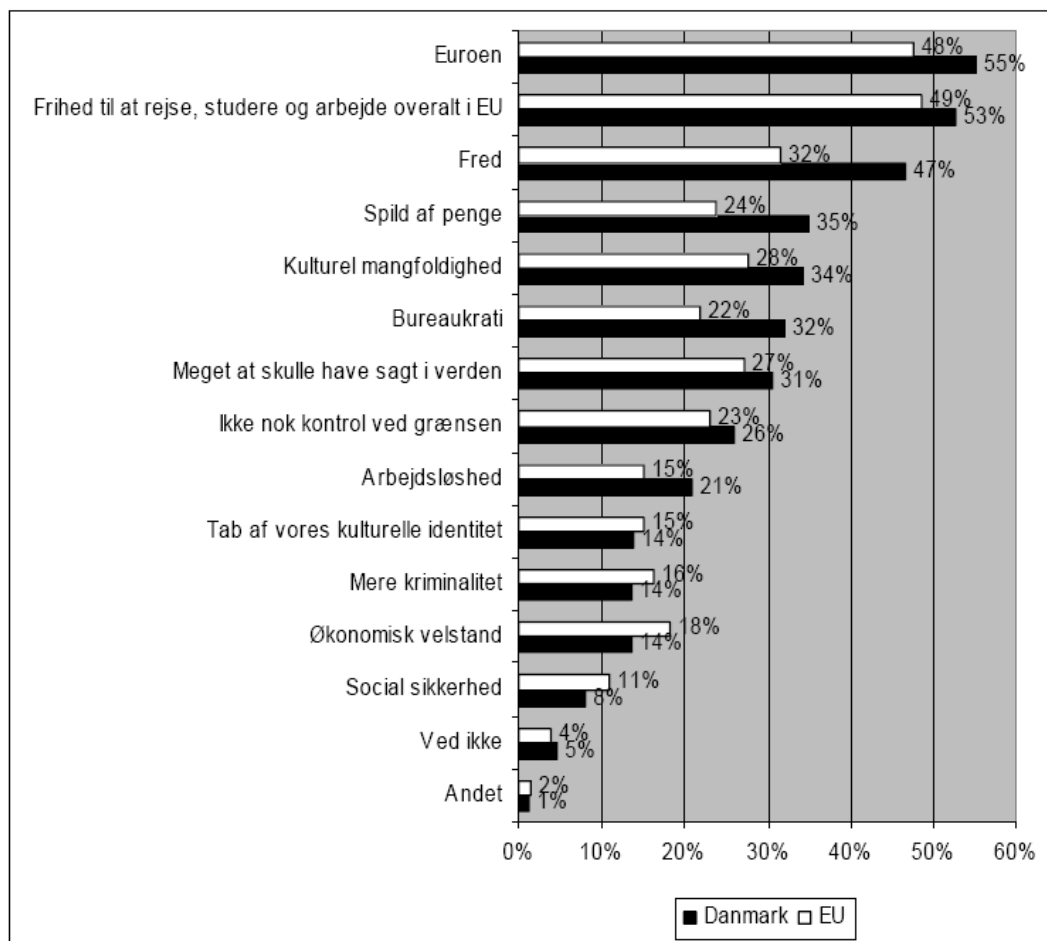
Figur 4.12: Og fortæl mig venligst for hver af dem, om De er tilbøjelig til at have tillid til eller tilbøjelig til ikke at have tillid til den – besvaret med "Tilbøjelig til at have tillid"



Kilde: Eurobarometer 60.1-målingen ved GfK Danmark A/S, efterår 2003 (spg. 22)

Bilag 5: Eurobarometer (2004: 33)

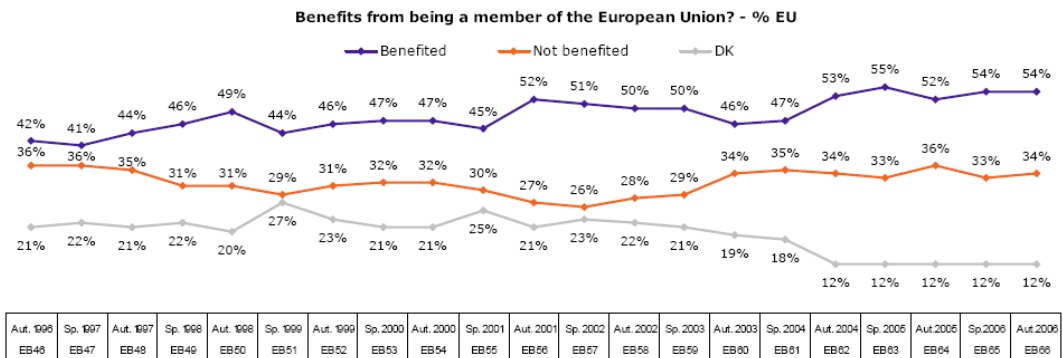
Figur 4.4: Hvad betyder EU for Dem personligt? Gerne flere svar



Kilde: Eurobarometer 60.1-målingen ved GfK Danmark A/S, efterår 2003 (spg. 10)

# "Folkeafstemninger – vejen til et legitimt EU?"

## Bilag 6: Eurobarometer (2006: 9)



## Litteraturliste

Andersen, Jørgen Goul (2002): "*Danskerne, Europa og det 'demokratiske underskud'*". *Den stille revolution i danskernes forhold til EU*", in Pedersen, Thomas (red.): *Europa for folket?*, Århus Universitetsforlag, Århus

Arbo-Bärh, Henrik et al (2000 og 2006): "*Samfundsstatistik*", København, Columbus.

Bagge, Carsten Lausten & Myrup, Jesper (2006): "*Introduktion: At tænke magt*" in Bagge, Carsten Lausten & Myrup, Jepsen (red.): *Magtens tænkere. Politisk teori fra Machiavelli til Honneth*", Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

Beetham, David (1991): "*The Legitimation of Power*", Macmillian

Beetham, David & Lord, Christopher (1998): "*Legitimacy and the European Union*", Longman

Christensen, Jens Peter (2003): "*Domstolene – den tredje statsmagt*", Magtudredningen, Århus Universitetsforlag, Århus

Damgaard, Erik (2001): "*Folketingsudvalgenes kontrol med regering og ministre*", in Damgaard, Erik (red.): *Parlamentarisme - hvem tog magten?*, Århus Universitetsforlag, Århus

Damgaard, Erik (2003): "*Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*", Århus Universitetsforlag, Århus

Danielsen, Jens Hartig (2001): "*Den europæiske union og parlamentarismen*", in Damgaard, Erik (red.): *Parlamentarisme - hvem tog magten?*, Århus Universitetsforlag, Århus

Eurobarometer (2006): "*Eurobarometer 66. First Results*", European Commission

Eurobarometer (2004): "*Eurobarometer 60.1. National Report Denmark*", European Commission

Friis, Lykke (2003): "*EU fra fundament til konvent – den store europæisk ombygning*", Gyldendal

Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitsch (2004): "*Introduktion*", in Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitsch (red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

Haahr, Jens Henrik (2002): "*Ét folk, ét demokrati: folkestyre og demokrati i debatten om euroen*", in Pedersen, Thomas (red.): *Europa for folket?*, Århus Universitetsforlag, Århus

Habermas, Jürgen (1975): "*Legitimationsproblemer i senkapitalismen*", Fremad

Hansen, Carsten Svane & Hansen, Peter Nørbæk & Qvist, Palle (2000): "*Samfundslæx*", Gyldendal, København

Heywood, Andrew (2002): "*Politics*", Palgrave

Jacobsen, Mogens Chrom (2006): "*Jean Bodin og Charles-Louis de Montesquieu: Suverænitetsbegrebet og den blandede forfatning*", in Bagge, Carsten Lausten & Myrup, Jepser (red.): *Magtens tænkere. Politisk teori fra Machiavelli til Honneth*", Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

Jespersen, Jesper (2004): "*Kritisk realisme – teori og praksis*", in Fuglsang, Lars & Olsen, Poul Bitsch (red.): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

Lacy, Dean & Niou, Emerson M.S (2000): "*A Problem with Referendums*", in *Journal of Theoretical Politics*, nr. 12(1), pp. 5-31

Lane, Jan-Erik (1996): "*Constitutions and Political Theory*", Manchester University Press

Montesquieu, Charles-Louis (1989): "*The Spirit of the Laws*", Cambridge University Press

Månson, Per (2005): "*Max Weber*", in Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (red.): *Klassisk og moderne samfundsteori*, Hans Reitzels Forlag, København

Nissen, Anders (2002): "*Folkeafstemninger som demokratiets udviklingsvej?*", in *Grus*, årg. 23, nr. 67, pp. 69-86

Nygaard, Claus (2005): "*Kritisk realisme som paradigme for forskning i forretningsrelationer*", in Nygaard, Claus (red): *Samfundsvidenskabelige analysemetoder*, Forlaget Samfundslitteratur, Frederiksberg

Olsen, Poul Bitsch & Pedersen, Kaare (2004): "*Problemorienterede projektarbejde – en værktøjsbog*", Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg

Ougaard, Morten (2000): "*Det kommer an på hvor man begynder. Roy Bhaskars kritiske realisme som erkendelsesteoretisk strategi*", in *Grus*, årg. 21, nr. 60, pp. 17-34

Pedersen, Thomas (2002): "*Demokrati og europæisk integration: En oversigt*", in Pedersen, Thomas (red.): *Europa for folket?*, Århus Universitetsforlag, Århus

Porsdam, Helle (2002): "*Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*", Magtudredningen

Rasmussen, Hjalte (1996): "*Folkestyre, Grundlov og Højesteret. Grundlovens § 20 på prøve*", Christian Ejlers Forlag

Ringer, Fritz (1997): "*Max Weber's Methodology. The unification of the cultural and social sciences*", Harvard University Press

Risse, Thomas (2005): "*Neofunctionalism, identity and integration*", in *Journal of European Policy*, nr. 12:2, pp. 291-309

Seidenfaden, Tøger (2004): "*Folkeafstemninger – det forkerte svar på et vigtigt spørgsmål*", in Samuelsen, Anders (red.): *Europas Stemmer*, Gyldendal, København

Svensson, Palle (2004): "*Danskerne, magten og demokratiet*", Magtudredningen

Sørensen, Catharina (2004): "*Danish and British popular uroscepticism compared: a sceptical assessment of the concept*", DIIS

Togebj, Lise et al (2003a): "*Demokratiske udfordringer*", Magtudredningen, Århus Universitetsforlag, Århus

Togebj, Lise et al (2003b): "*Magt og Demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*", Århus Universitetsforlag, Århus

Wad, Peter (2000): "*Kritisk realisme*", in *Grus*, årg. 21, nr. 60, pp. 53-68

Warleigh, Alex (2003): "*Democracy in the European Union*", Sarge Publications

Warleigh, Alex (2004): "*European Union: The Basic*", Routledge

Weale, Albert (1999): "*Democracy*", Macmillian

Weber, Max (1949): "*The Methodology of the Social Sciences*", The Free Press, New York

Weber, Max (2000): "*Makt og Byråkrati*", Gyldendal

Wind, Marlene (2006): "*Den Europæiske forfatningskamp – før, under og efter 2 x nej*", Forlaget Thompson, København



Zürn, Micheal (2000): "*Democratic Governance beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions*", in *European Journal of International Relations*, nr. 6(2), pp. 183-221

Mads H. Qvortrup (2001): "*How to Lose a Referendum: The Danish Plebiscite on the Euro*", The Political Quarterly Publishing, Blackwell, Oxford

#### Internetkilder<sup>85</sup>

Internetkilde nr. 1: <http://www.eu-oplysningen.dk/dkeu/dk/afstemninger/hvorfor/>  
Folketingets EU-oplysning

Internetkilde nr. 2: [http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117\\_50/](http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_50/)  
Folketingets EU-oplysning

Internetkilde nr. 3: <http://www.europabevaegelsen.dk/index.asp?id=1000&media=216>  
Europabevægelsens hjemmeside, debatoplæg fra tænketanken

Internetkilde nr. 4: [http://www.europarl.europa.eu/tools/first\\_visit/welcome\\_da.htm](http://www.europarl.europa.eu/tools/first_visit/welcome_da.htm)  
Europa-parlamentets officielle hjemmeside

Internetkilde nr. 5: [http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/da/results1306/turnout\\_ep/turnout\\_table.html](http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/da/results1306/turnout_ep/turnout_table.html)  
Europa-parlamentets officielle hjemmeside

Internetkilde nr. 6: <http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/57/>  
Hjemmeside for Folketingets EU-oplysning

Internetkilde nr. 7: [http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117\\_21/](http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_21/)  
Hjemmeside for Folketingets EU-oplysning

---

<sup>85</sup> Alle internetkilder er tjekket 1. januar 2007, hvis ikke andet står opgivet

Internetkilde nr. 8: <http://www.im.dk/publikationer/fv20nov2001/28sept2000.pdf>  
Indenrigs- og sundhedsministeriets hjemmeside, 11.nov.06

Internetkilde nr. 9: <http://www.im.dk/publikationer/fv20nov2001/af28maj.pdf>  
Indenrigs- og sundhedsministeriets hjemmeside, 13.nov.06

Internetkilde nr. 10: <http://www.grundloven.dk/>  
Hjemmeside med Grundloven online

Internetkilde nr. 11: [http://www.sam.sdu.dk/~kmh/work/Festskrift\(2001\).pdf](http://www.sam.sdu.dk/~kmh/work/Festskrift(2001).pdf)  
Syddansk Universitets hjemmeside