Tankar om demokrati, effektivitet och legitimitet

En idéanalys av debatten om EU:s framtid i två länder

Lina Norell
Abstract

In recent years the concern about the future of the European Union and its supposed lack of democracy, efficiency and legitimacy has increased. This concern has resulted in extensive debates and the establishment of a convention with the task to create a draft treaty for a European Constitution.

The aim of this essay is to study how the three theoretical concepts democracy, efficiency and legitimacy, have been described and used in the debate about the future of the European Union. My main interest is to see how these concepts are described in a debate regarding a political system that goes beyond the borders of the nation-state. I have made a comparative textual analysis of the debates taken place in Sweden and Spain during a period of over two years. I have, for instance, found out that openness and clearness have prominent positions as democratic values together with equality and justice (in Spain) and the institution of accountability (in Sweden). Further on, democracy and efficiency are often described as oppositions, between which priorities have to be made. Legitimacy is found in democracy as a rightful source of authority and it is stated that citizens usually found the results (in Spain) and the citizen involvement (in Sweden) as the most important factors for generating social legitimacy.

Keywords: Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, democracy, legitimacy, efficiency, debate about the future of the European Union.
Förkortningar

Spanska partier med nationell utbredning:

PSOE Partido Socialista Obrero Español. *Socialdemokrater*
PP Partido Popular. *Högerparti*
IU Izquierda Unida. *Vänsterparti*

Spanska nationalistiska/regionala partier:

CiU Convergència i Unió. *Katalanskt högerparti*
ICV Izquierda per Catalunya - Verds. *Katalanskt vänsterparti med ekologisk inriktning*
ERC Esquerra Republicana de Catalunya. *Katalanskt vänsterparti*
PNV Partido Nacionalista Vasco. *Baskiskt högerparti*
EA Eusko Alkartasuna. *Baskiskt socialdemokratiskt parti*
BNG Bloque Nacionalista Gallego. *Galicisk vänsterkoalition*
CC Coalición Canaria. *Höger/mittenparti från Kanarieöarna*
NB Nafarroa Bai. *Koalition från Navarra, bestående av både vänster- och högerpartier*
Innehållsförteckning

1 Inledning .................................................................................................................. 1
   1.1 Syfte och frågeställning .................................................................................. 1
   1.2 Metod ............................................................................................................. 2
   1.3 Material och avgränsningar ...................................................................... 3
   1.4 Presentation av de empiriska fallen ......................................................... 5
      1.4.1 Sverige – den motvillige europén ...................................................... 6
      1.4.2 Spanien - modernisering genom europeiskt samarbete .............. 7
   1.5 Disposition .................................................................................................. 8

2 Teoretiska utgångspunkter .................................................................................... 9
   2.1 Demokrati .................................................................................................. 9
      2.1.1 Demokrativärden, institutioner och modeller .................................. 10
      2.1.2 Indirekt demokrati ............................................................................. 10
      2.1.3 Direkt demokrati .............................................................................. 11
      2.1.4 Kosmopolitisk demokrati ................................................................. 12
   2.2 Effektivitet .................................................................................................. 12
      2.2.1 Effektiviteten i ett politiskt system .................................................. 13
   2.3 Legitimitet .................................................................................................. 13
      2.3.1 Faktorer som generer social legitimitet ........................................... 14

3 Bakgrund till EU:s framtidsdebatt ...................................................................... 15
   3.1 Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa .......... 16

4 Idéanalys av de förda debatterna om EU:s framtid .......................................... 17
   4.1 Den svenska debatten om EU:s framtid .................................................. 17
      4.1.1 Demokrati ......................................................................................... 18
      4.1.2 Effektivitet ......................................................................................... 20
      4.1.3 Legitimitet ......................................................................................... 21
   4.2 Den spanska debatten om EU:s framtid .................................................. 22
      4.2.1 Demokrati ......................................................................................... 22
      4.2.2 Effektivitet ......................................................................................... 24
      4.2.3 Legitimitet ......................................................................................... 25
   4.3 Komparation mellan den svenska och den spanska debatten om EU:s framtid .......................... 27
      4.3.1 Demokrati ......................................................................................... 27
      4.3.2 Effektivitet ......................................................................................... 28
      4.3.3 Legitimitet ......................................................................................... 29

5 Avslutande diskussion ......................................................................................... 30

6 Referenser ........................................................................................................... 32
   6.1 Böcker ......................................................................................................... 32
   6.2 Tidningsartiklar .......................................................................................... 34
   6.3 Internetkällor ............................................................................................... 35
1 Inledning


1.1 Syfte och frågeställning

Med teoretisk utgångspunkt i begreppen demokrati, effektivitet och legitimitet ämnar jag först att ge en inblick i och analysera de debatter om EU:s framtid som ägde rum i två av unionens medlemsstater, Sverige och Spanien, från tidpunkten för framtidskonventets start i februari 2002 tills att regeringscheferna enades om ett konstitutionsförslag i juni 2004. Utifrån dessa analyser kommer jag sedan att genomföra en komparation debatterna emellan. Mitt uppsatsarbete syftar till att fastställa hur de utvalda teoretiska begreppen används i en debatt rörande ett politiskt system som inte utgörs av den territoriella enhet vi vanligtvis förknippar med ett politiskt system¹, det vill säga nationalstaten. Min avsikt är således inte att

¹ Ett politiskt system karakteriseras av fyra huvudsakliga beståndsdelar: (1) politiska aktörer som försöker förverkliga sina politiska intressen, (2) tydligt definierade politiska institutioner för kollektivt beslutsfattande, (3) politiska beslut som påverkar aktörerna i systemet samt (4) kontinuerlig interaktion mellan de fattade besluten, nya krav som ställs på systemet, nya beslut etc. Eftersom samtliga punkter finns representerade i EU, går det att definiera EU som ett politiskt system (Hix 1999:2).
jämföra hur debattörerna bedömer demokratin, effektiviteten och legitimiteten i EU, utan endast hur de teoretiska begreppen berörs i debatten.


- Hur framställs och i vilka sammanhang används begreppen demokrati, legitimitet och effektivitet i debatterna om EU:s framtid?
- Vilka likheter och skillnader i begreppsanvändandet går att utröna?

1.2 Metod


1.3 Material och avgränsningar

Att välja ut ett empiriskt material som ger rättvisa och representativitet åt de fördra debatterna, har varit en viktig del av det inledande skedet i mitt uppsatsarbete. Då

---

3 En presentation av de utvalda länderna följer i avdelning 1.4.
det såklart är omöjligt att kunna ta med allt som sagts och skrivits i framtidsdebatten, har jag valt att begränsa mig till två källor; debatter i de nationella parlamenten samt debattartiklar från dagstidningar. Parlamentsdebatterna har under arbetets gång kommit att stå i centrum och ges också mest utrymme i analysen, medan tidningsdebatten är mindre framträdande. Orsaken till detta är att det visat sig att tidningsdebatten, särskilt i det svenska fallet, inte varit särskilt omfattande och därmed får en sekundär position i analysen. Jag anser dock att tidningsdebatten, om än i begränsad omfattning, fyller en funktion då den vidgad det spektrum av debattörer som får möjlighet att komma till tals.

Vad gäller parlamentsdebatten har jag i det svenska fallet använt mig av protokoll från riksdagsdebatter som hållits i kammaren. Det spanska materialet består både av protokoll hämtade från kongressens debatter i kammaren samt av protokoll hämtade från La Comisión Mixta del Congreso y el Senado para la Unión Europea, som är ett utskott bestående av ledamöter både från kongressen och från senaten. Det spanska regeringen har i uppgift att rapportera till det utskottet i frågor rörande EU och debatter angående regeringens ställning i EU-frågor äger rum här (Closa - Heywood 2004:75f). La Comisión Mixta, i likhet med dess svenska motsvarighet EU-nämnden, har ingen beslutsmakt utan är ett samrådande organ (Closa - Heywood 2004:76; Petersson 1999:125). Att jag inte tagit med något protokoll från den motsvarande svenska EU-nämnden beror på att jag anser att jag funnit ett tillräckligt omfattande material från debatter i kammaren och alltså inte varit i behov av ytterligare empiri. Representanter från EU-nämnden är dock ofta representerade i de debatter som omnämnas. Tilläggas kan också att de svenska debatterna jag tagit del av varit mer omfattande och med fler talare än vad fallet varit i de spanska debatterna som ofta representerats endast av en ledamot från varje parlamentsgrupp. Därav kommer att antalet undersökta protokoll är fler till antalet i det spanska fallet än i det svenska, medan de omfångsmässigt rör sig om ett relativt jämnt material.


---

4 Av samma anledning har jag inte tagit med exempelvis motioner och propositioner från någondera av debatterna.
5 Parlamentsgrupperna är sammansatta av parlamentariker från enskilda partier eller från koalitioner av partier (www.congreso.es/grupos/introduccion.htm). Jag kommer i framställningen att hänvisa parlamentarikerna till deras partier och inte till parlamentsgruppen de företräder.

Av vikt att tillägga är att den slutgiltiga lagtext som antogs i juni 2004 efter förhandlingar mellan EU:s stats- och regeringschefer innehåller en del modifieringar av konventets förslag, som dock i stora delar behållits intact (Tallberg 2004:210).

1.4 Presentation av de empiriska fallen

Jag har således valt att jämföra debatterna om EU:s framtid i Sverige och Spanien med anledning av att de är länder som skiljer sig åt i EU-sammanhang. Min förförståelse säger mig därmed att debatterna troligen haft olika inriktningar som därmed kommer att påverka det slutliga resultatet av undersöknlingen. Då det redan finns ett antal textanalyser gjorda på den svenska EU-debatten6 i olika skeden blir en jämförande studie mellan två länder också ett sätt för mig att finna min egna inriktning. Här nedan följer en kort redogörelse för den svenska respektive spanska hållningen till EU, vilket vittnar om de olikheter som jag har antytt finns och som min förförståelse grundar sig på.

---

1.4.1 Sverige – den motvillige europén

I Sverige har EU gett upphov till en klar skiljelinje mellan partier och även lett till splittring inom partier med interna fraktionsbildningar som följd. EU-medlemskapet har kommit att bli en politisk stridsfråga av stora mått och EU kan ses som en konfliktdimension på den svenska politiska arenan (Johansson 2002:154ff). Dimensionen ja/nej till EU är fortfarande framträdande i den svenska EU-debatten, även om den har försvagats med åren (ibid. s 290)


De svenska partierna har även haft en utbredd skeptisk opinion att ta hänsyn till i utformningen av sina program i EU-frågor (ibid. s. 154). Den svenska folkomröstningen 1994 om inträde i EU där 52,7% röstade för ett medlemskap speglar hur pass splittrad den svenska befolkningen är i EU-frågan (jfr Gustavsson 2002:35f). Den skepsis som fanns till EU-inträdet i samband med folkomröstningen verkar inte ha avtagit under åren som medlem utan kan snarare ha ansetts ökat. I de opinionsmätningar som EU-kommissionen utför två gånger per år om EU-medborgarnas inställningar och attityder rörande en mängd teman, ställer sig år 2002 endast 38% av svenskarna positiva till medlemskapet medan 27% innehar en negativt inställning. Andelen negativa medborgare är i Sverige, vid det tillfället, större än i någon av de övriga 14 medlemsstaterna (Eurobarometer 57). För många väljare har kostnaderna som EU-medlemskapet medfört getts större vikt än de eventuella och mindre tydliga vinsterna som medlemskapet inneburit (Ekengren-Sundelius 1998:146).


---

7 Uttrycket ”the reluctant European” har använts av bl a Magnus Jerneck (1993) i Tiilikainen, Teija – Damgaard Petersen, Ib (red.) The Nordic Countries and the EC. Köpenhamn: Copenhagen Political Studies Press.
1.4.2 Spanien - modernisering genom europeiskt samarbete


---

8 Efter EU:s utvidgning i maj 2004 tillhör inte längre Spanien ett av de fattigaste länderna i unionen.
1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer teorikapitlet där jag redogör för de tre begreppen demokrati, effektivitet och legitimitet. I det tredje kapitlet redovisas bakgrunden till debatten om EU:s framtid samt en kortfattad redogörelse av väsentliga delar av innehållet i EU-konstitutionen, medan idéanalysen av de förda debatterna i Sverige och Spanien tar form i det fjärde kapitlet där även en komparation debatterna emellan görs. Det femte och sista kapitlet ägnas åt att sammanfatta och diskutera de resultat som framkommit.
2 Teoretiska utgångspunkter

I det här kapitlet kommer jag att presentera mina teoretiska utgångspunkter tillika analysverktyg som består av de tre begreppen demokrati, effektivitet och legitimitet. Min avsikt här är att presentera en överblick över olika infallsvinklar och aspekter av begreppen som återfinns i den litteratur jag tagit del av och på så sätt skapa någorlunda generella beskrivningar av de teoretiska begreppen. Det första begreppet, demokrati, har getts större utrymme än övriga två begrepp. Detta är en medveten handling från min sida, som kan motiveras med att demokrati är ett så pass centralt och omskrivet begrepp inom statsvetenskapen, att det behövs större utrymme för att göra begreppet rättvisa.

2.1 Demokrati


In a democracy important public decisions on questions of law and policy depend, directly or indirectly, upon public opinion formally expressed by citizens of the community, the vast bulk of whom have equal political rights (Weale 1999:14).


---

9 Den tydligaste inskränkningen i det jämlika deltagandet har med rösträtten att göra. Samtliga länder tillämpar en åldersgräns, eller rösträttsålder, för att få deltaga vid allmänna val (jfr Hadenius 2001:10).
2.1.1 Demokrativärden, institutioner och modeller

I demokratilitteraturen går det att urskilja olika abstraktionsnivåer, dels demokratiska värden som befinner sig på en relativt abstrakt nivå, dels demokratiska institutioner som befinner sig på en konkretare nivå (jfr Sjövik 2004:64). Demokrativärdena har första prioritet när demokratin ska bedömas. Om institutioner konstrueras som strider mot fundamentala demokrativärden, går det inte att tala om demokrati (Lundquist 2001:115).


2.1.2 Indirekt demokrati


¹⁰ Den här uppräkningen ska inte ses som någon fullständig uppställning av demokrativärden utan ska snarare fungera som en illustration över förekommande demokrativärden.
kan dock skilja sig åt i stor utsträckning. Två inriktningar inom den representativa demokratin som det ofta refereras till utgörs av ansvarsmodellen¹¹ och mandatmodellen (se t ex Gilljam-Hermansson 2003:16f). Ansvarsmodellen betonar vikten av att väljarna ges möjlighet att utkräva ansvar i efterhand. De valda representanterna ges här stor frihet att utforma politiken som de vill, för att sedan bli bedömda och utvärderade av väljarna i nästa val (ibid. s.17). I mandatmodellen baserar sig istället väljarnas röstningsbeslut på information om vad partier och politiker vill uträtta under den kommande mandatperioden. Det är i den senare modellen alltså mindre viktigt att ställa partier och politiker till svars för sådant som tidigare har skett. Istället formulerar partierna ett program för framtiden och väljarna utser den riktning på politiken som stämmer bäst överens med deras preferenser. Åsiktsöverensstämmelse är med andra ord av central betydelse i den senare inriktningen (ibid. s. 16f).

2.1.3 Direkt demokrati

Den direkta formen av demokrati som representeras av deltagardemokrati framförs sällan som ett helhetsalternativ till det representativa styrelseskicket. Vanligtvis förespråkas istället deltagardemokratiska former för att komplettera och stärka den representativa demokratin. Deltagardemokrati utmärks av att medborgarna är aktiva i politiken på andra sätt än att enbart välja sina representanter i val. Deltagandedemokrati innebär dels deltagande som påverkansförsök vilket handlar om att medborgarna för fram sina synpunkter till beslutsfattarna genom aktiviteter som namninsamlingar, uppvaktningar och demonstrationer, dels innebär det att medborgarna själva fattar politiska beslut genom t ex grannskapssammanslutningar, medbestämmande på arbetsplatsen och folkomröster (Gilljam- Hermansson 2003:19).

Förespråkarna menar att då den deltagardemokratiska modellen kräver politiskt aktiva och engagerade medborgare även mellan valen så blir följden ett antal positiva effekter både för individen och för samhället (ibid.). Ett större medborgerligt deltagande i det politiska livet ger enligt förespråkarna utbildande effekter i form av ett ökat politiskt intresse och ökad politisk kunskap. Det ökade politiska engagemanget ska i sin tur öka benägenheten att delta i även i andra sammanhang. Dessutom sägs direkt deltagande förespråka en mer allmänt reflekerande attityd. Genom att delta tillsammans med andra, lär man sig att bortse från sitt egenintresse och se saker ur ett mer allmänt perspektiv (Jarl 2003:129).

¹¹ Denna inriktning kallas även för sanktionsteorin eftersom medborgarna, om de är missnöjda med den förda politiken, kan utöva sanktioner mot regeringen genom att rösta på andra partier i nästkommande val (Petersson et al 2002:17).
2.1.4 Kosmopolitisk demokrati


2.2 Effektivitet

2.2.1 Effektiviteten i ett politiskt system

Den tolkning av effektivitetsbegreppet som brukar göra sig gällande när det rör sig om ett politiskt system kopplas till den politiska beslutsprocessen och två faser av denna: dels förmågan att fatta beslut, dels implementeringen av de fattade besluten (Karlsson 2001:273).


Dahl (1994) framställer detta dilemma som "system effectiveness versus citizen participation", och menar att detta blir särskilt framträdande när den politiska enheten växer och inrymer allt fler människor. Utgångspunkten i Dahls resonemang överrenstämmer med grundvalen för den kosmopolitiska demokratin såtillvida att det på grund av den pågående globaliseringen inte går att besluta om allt sådant som berör medborgarna inom nationalstatens territoriella gränser (Dahl 1994:26). Dilemmat som framställs är att det genom att överföra kompetens till en större politisk enhet gör att hantera de problemområden som den mindre politiska enheten inte klarar av, samtidigt som det, i ett större politiskt system, blir svårare för medborgarna att utöva demokratisk kontroll över de beslut som berör dem (ibid. s. 28).


2.3 Legitimitet

Många skulle hålla med om att legitimitet är av fundamental betydelse för alla former av politisk styrelse. Vad som är den egentliga innebörden av begreppet råder det dock större förvirring kring. Precis som i fallet med demokrati används legitimitet flitigt i den politiska debatten utan att begreppet tillskrivs något specifikt innebörd (Karlsson 2001:105).

att makten utövas enligt etablerade regler och lagar. Ett politiskt system måste således i ett första steg följa ett samhälles regelverk för att det ska kunna kallas för legitimit.


2.3.1 Faktorer som genererar social legitimitet

Det går att urskilja ett antal faktorer som genererar folkligt stöd, det vill säga social legitimitet, för ett politiskt system. En sådan faktor är legitimitet genom ledarskap, vilket innebär att vissa politiska ledare har god förmåga att kommunicera med allmänheten och vinna stöd för sin politik och sina förslag, nästan oberoende av dess innehåll. En annan legitimitetsgivande faktor är inriktad på resultat; att det politiska systemet levererar reella resultat. Allmänhetens stöd beror här på balansen mellan det som medborgarna efterfrågar och systemets kapacitet att tillgodose detta. Ett politiskt system som inte producerar resultat kommer att förlora allmänhetens stöd. En tredje faktor för legitimering är genom beslutsprocesser; varje samhälle innehar en viss procedur för att fatta bindande kollektiva beslut. I västvärlden är det framförallt den demokratiska karaktären på beslutsprocessen som kommit att genera allmänhetens stöd. Principen om demokratiskt självbestämmande är så djupt rotad i västvärlden att det har kommit att bli ett villkor att ett politiskt system ska vara demokratiskt för att vara legitirt (Karlsson 2001:122f).
3 Bakgrund till EU:s framtidsdebatt


I framtidskonventet fanns representanter bestående av medlemmar från de nationella regeringarna, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och EU-kommissionen. Även ansökarländerna hade representanter på plats (Petersson et al 2003:61). Det fanns även ambitioner att bredda debatten och engagera medborgarna, varav ett debattforum för organisationer som representerar det civila samhället inrättades (ibid. s.88).

3.1 Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa

Efter närmare ett och ett halvt års arbete i konventet presenterades så dess ”Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa”. Jag ämnar här presentera utkastets huvudsakliga ståndpunkter för att skapa en överblick över vad debatten, som ledde fram till dess uppkomst och därefter fortsatte, har handlat om.

- De olika fördragen ersätts av en sammanhållen konstitution. Denna konstitution samlar alla regler om hur EU fungerar i ett lättöverskådligt dokument, som i hög grad påminner om en nationalstats grundlag. I och med detta försvinner EU:s indelning i tre pelare.
- EU:s värden och mål slås fast. Värdena består av respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämställdhet, rättstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Att främja freden, sina värden och folkens välfärd är unionens övergripande mål.
- EU:s rättighetsstadga blir bindande och unionen får juridisk status.
- Maktfördelningen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner tydliggörs.
- Antalet beslutsformer minskas och kvalificerad majoritet blir normen. Enhällighet används endast i ett fåtal fall, bland annat i utrikes- och försvarsfrågor. För att uppnå kvalificerad majoritet krävs att minst hälften av medlemsstaterna som representerar minst tre femtedelar av unionens befolkning står bakom förslaget.
- Nationella parlament involveras mer i EU:s politiska process genom att övervaka att subsidiaritetsprincipen efterlevs. Denna princip går ut på att EU bara får agera på ett område om målet inte kan uppnås av medlemsstaterna själva.
- Kommissionen kommer att bestå av en kommissionär per land men bara 15 av dessa ska ha rösträtt. En europeisk utrikesminister inrättas inom ramen för kommissionen.
- Europaparlamentets inflytande ökar genom att medbestämmanderätten utvidgas från 34 till 80 områden.
- I Europeiska rådet införs en vald ordförande eller EU-president som ersätter det roterande ordförandeskapet mellan medlemsstaterna. EU-presidenten väljs för en period på 2,5 år.
- Öppenheten i beslutsfattandet ökar genom att rådets sammanträden ska vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuteras och antas. (Tallberg 2004:211ff; www.eu2004.se/extra (2); CONV 850/03)
4 Idéanalys av de förda debatterna om EU:s framtid


4.1 Den svenska debatten om EU:s framtid

Den svenska riksdagens splittring i EU-frågan gör sig gällande även i framtidsdebatten och dimensionen ja/nej till EU är mycket framträdande. Debattens centrala tema, själva upprättandet av en konstitution, har varit föremål för omfattande diskussioner mellan dess förespråkare, som bland annat anser att en konstitution tydliggör EU:s kompetens, och de som ser en konstitution som ett steg i uppbyggnaden av en europeisk superstat. Hur konstitutionsförslaget skall ratificeras har även det varit ett framträdande tema för debatt mellan de som anser att folket bör få fatta beslutet i en folkomröstning och de som menar att riksdagen ska ansvara för beslutsfattandet i frågan.

4.1.1 Demokrati

Hänvisningar till demokrati är framträdande i många delar av debatten. Vanligt förekommande kritik mot EU är svårigheten att veta vad unionen bär ansvar för och vad som är nationell kompetens:

”Ett av de stora demokratiska problemen med EU är att det är lite av en Barbapappa – en figur som kan bli allt eller inget. Man kan uppfatta det som att EU lägger sig i allting men inte tar ansvar för någonting” (Lennmarker (m) anf. 192 prot. 2002/03:87).


Vikten av att kunna avsätta ansvariga politiker i ett demokratiskt system framförs även som ett argument för att det direktvalda Europaparlamentet skall ges större makt på bekostnad av det indirekt valda ministerrådet. Vikten av öppenhet som en grund för demokrati betonas även i detta sammanhang då det öppna Europaparlamentet förespråkas på bekostnad av ministerrådet där förhandlingarna sker i slutenhet (Krantz (fp) anf. 139 prot. 2002/03:87).


4.1.2 Effektivitet


Effektiviteten bedöms också utifrån vilken politisk nivå som ter sig bäst för beslutsfattande inom ett visst politikområde. Regeringens utgångspunkt är att:

"EU ska fatta beslut i genuint gränsoverskridande frågor och i frågor där nyttan av det gemensamma beslutsfattandet klart överskrider nyttan av att fatta besluten i varje medlemsland" (Hjelm-Wallén (s) anf. 44 prot. 2001/02:119).

Effektiviteten bedöms också utifrån vilken politisk nivå som ter sig bäst för beslutsfattande inom ett visst politikområde. Regeringens utgångspunkt är att:

"EU ska fatta beslut i genuint gränsoverskridande frågor och i frågor där nyttan av det gemensamma beslutsfattandet klart överskrider nyttan av att fatta besluten i varje medlemsland" (Hjelm-Wallén (s) anf. 44 prot. 2001/02:119; Persson (s) anf. 48 prot. 2003/04:50). Även en effektivare utrikes- och säkerhetspolitik efterfrågas i många läger. Att det inte räcker med att kunna fatta beslut utan att även implementeringen av de fattade besluten måste kunna genomföras på ett önskvärt sätt för att det skall gå att tala om effektivitet gör sig gällande här. EU:s oförstånd att förhinna kriget på Balkan i början av 1990-talet ses som ett belägg för att utrikespolitiken måste bli mer sammanhållen (Hamilton (fp) anf.3 prot. 2003/04:32).


Det som i teorikapitlet omnämnas som en konfliktsituation mellan effektivitet och demokrati eller "system effectiveness versus citizen participation" för att använda Dahls uttryck, gör sig gällande även i framtidsdebatten. Exempel på detta är att en vald ordförande i Europeiska rådet anses medföra effektivitetsvinster då man undviker att prioriteringar ändras var sjätte månad och istället kan föra mer långsiktiga resonemang, samtidigt som en vald ordförande endast har ett indirekt demokratiskt mandat att luta sig tillbaka på (Magnusson (s) anf. 156 prot. 2002/03:87; Tallberg et al i DN 2003-02-09). Som nyss nämnts anses utökade majoritetsbeslut medföra effektivitetsvinster samtidigt som ansvarsutkrävandet
Förhållandet mellan effektivitet och demokrati beskrivs emellertid även som att effektiviteten utgör en grund för demokratin eller åtminstone stärker demokratin. I samband med den debatt som ägde rum efter att EU:s stats- och regeringschefer misslyckats med att enas om ett gemensamt konstitutionsförslag i december 2003, uttrycker sig Sveriges statsminister på följande sätt:

Just att inte kunna ta beslut, eller utstråla att man inte kan ta beslut, är det farligaste som kan hända en demokratisk institution (Persson (s) anf. 36 prot. 2003/04:50).

4.1.3 Legitimitet


Det har visat sig vara svårt att relatera debattinläggen om legitimitet till legalitet. Rättfärdigandet går däremot att hänvisa till debattinlägg som rör demokratisk styrning. Folkstyret är den främsta källan för rättmätigt maktutövande i debatten. Det hävdas bland annat att de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet av demokratiska legitimitetsskäl bör stärkas eftersom det som sker där är mer begripligt för medborgarna och att de nationella parlamentarikerna är närmare människorna (Hjelm-Wallén (s) anf. 54 prot. 2001/02:119)

(Magnusson (s) anf.133 prot. 2003/04:32). Tydlighet och öppenhet känns igen som demokrativärden från förra kapitlet. Ibland antyds det också att den demokratiska legitimiteten finns att hämta i vissa specifika institutioner. Bland annat hävdas det att det finns mycket mer demokratisk legitimitet hos stats- och regeringschefer än inom diffusa organ som EU-kommissionen (Hjelm-Wallén (s) anf. 48 prot. 2001/02:119) samt att det finns demokratisk legitimitet i att statsråden hämtar sitt mandat i riksdagen innan de åker och företräder Sverige i EU (Persson (s) anf. 34 prot. 2003/04:50). En annan uppfattning är att den demokratiska legitimiteten tillgodoses genom såväl Europaparlamentet som ministerrådet (Svensson (kd) anf. 3 2001/02:119).

4.2 Den spanska debatten om EU:s framtid


4.2.1 Demokrati

Öppenhet och tillgänglighet är exempel på demokrativärden som förespråkas i den spanska framtidsdebatten, och som en konstitution anses förstärka (Ledare i El Mundo 2003-12-14). Genom att dessa värden förstärks skapas större förståelse för hur EU fungerar och medborgarna blir mer involverade i unionen (Puigcercós

12 Nicefördraget antogs i december 2000 och trädde i kraft i februari 2003 (Tallberg 2004:32)


demokratiskt system, såväl på nationell som europeisk nivå (prot. 16, 2004-06-15).

Många är de som förespråkar ett förstärkt Europaparlament och som gör det med hänvisning till viljan att stärka de demokratiska inslagen i EU (t ex Puigcercós I Boixassa (ERC) prot. 16, 2004-06-15). Denna typ av resonemang har stor likhet med den kosmopolitiska demokratins principer där demokrati även på överstatlig nivå förespråkas, och där de regionala parlamenten har en framträdande roll.

4.2.2 Effektivitet


Det förekommer även tydliga exempel på konflikt situationen mellan effektivitet och demokrati. Frågan om det Europeiska rådet skall ha en vald ordförande eller inte är ett sådant exempel. Många förespråkar en vald ordförande just för att öka effektiviteten i EU, då detta undvikar att de politiska prioriteringarna ändras var sjätte månad på grund av olika nationella intressen (Estrella Pedrola (PSOE) prot. 140, 2003-04-29). En annan åsikt är dock att en vald ordförande blir en utmaning för demokratin. Guardans I Cambó (CiU) menar att en vald ordförande inte blir ansvarig inför någon parlamentarisk församling och att det därmed skapas ett ”politiskt monster.” Han fortsätter:

Vi är till och med anhängare av att offra effektiviteten till priset av demokratisk kontroll. Vi skulle aldrig, i balansgången mellan effektivitet i den politiska proceduren och permanent demokratisk och parlamentarisk kontroll, offra den demokratiska kontrollen till försvaret för den eventuella effektiviteten i systemet (Guardans I Cambó (CiU) prot.140, 2003-04-29).

Även när språkfrågan debatteras blir dilemmat tydligt då det hävdas att rättigheten att kunna uttrycka sig på sitt språk i EU:s institutioner paradoxalt nog kan leda till
att kommunikationen mellan européer blockeras (Moragas Sánchez (PP) prot. 8, 2004-05-18).


4.2.3 Legitimitet


13 Artikel 10.1 i konstitutionsförslaget lyder ”Konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövande av de befogenheter som den har tilldelats skall ha företräde framför medlemsstaternas rätt.”
medborgarna mer för att legitimiteten inte ständigt skall minska” (Herrera Torres (ICV) prot. 16, 2004-06-15) och att ”den demokratiska legitimiteten i EU hade stärkts ytterligare om även regionala representanter funnits närvarande i framtidskonventets arbete” (Cid Pàñella (ERC) prot. 90, 2002-06-12).


Hur det folkliga stödet kommer till uttryck tas också upp i debatten. Vanligtvis hänvisas det till folkets vilja och prioriteringar utan att några särskilda belägg för att så verkligen är fallet framförs. Någon enstaka gång hänvisas dock folkviljan till resultat av opinionsundersökningar och dylikt (t ex Fidalgo et al i El País

4.3 Komparation mellan den svenska och den spanska debatten om EU:s framtid

I denna avdelning är det så dags att jämföra resultaten av de genomförda idéanalyserna. Precis som i tidigare avsnitt behandlar jag var och ett av de teoretiska begreppen för sig.

4.3.1 Demokrati

Framträdande i både den svenska och den spanska debatten är en betoning på värdena tydlighet och öppenhet när det kommer till att beskriva kvaliteter för ett demokratiskt system, eftersom dessa underlättar för medborgarna att involveras i EU-processen. Den tilltänkta konstitutionen anses av många medföra just dessa värden. Möjligheten till ansvarsutkrävande ses som mycket viktigt för demokratin i den svenska debatten och det omnämnas såväl av anhängare till EU som av skeptiker. Om ansvarsutkrävande har en framträdande roll i den svenska framtidsdebatten, läggs istället stor vikt vid demokrativärdena jämlikhet och rättvisa i den spanska debatten, där bland annat den sociala och ekonomiska jämlikheten inom EU prioriteras.

När det handlar om att urskilja olika demokratimodeller och sätt att utöva demokratin, får folkomröstningar nästan uteslutande representera den direkta demokratin. Andra direkta påverkansmöjligheter omnämnas knappast alls, vilket skulle kunna ses som ett belägg för att många direktdemokratiska åtgärder främst är anpassade för mindre politiska enheter. Synen på politikernas roll i folkomröstningssammanhang skiljer sig åt. I den svenska debatten hävdar motståndarna av en folkomröstning att de folkvalda smiter ifrån sitt ansvar om medborgarna ges beslutanderätten medan politikerna i den spanska debatten anses
bära ansvar för att debatten förs ut bland medborgarna innan en förestående folkomröstning (Gurdans I Cambó (CiU) prot. 140, 2003-04-29).

I båda debatter framförs också kritik mot representativiteten hos de folkvalda i respektive land. I den svenska debatten är det EU-motståndarna som inte anses bli representerade på ett godtagbart sätt medan det i Spanien är de regionala partierna och dess sympatisörer som anses missgynnas. Dessa påståenden ger uttryck för den representativa demokratins tänkbara tillkortakommande, både gällande äsiktsoverensstämmelse mellan väljare och partier och hur pass stora påverkningsmöjligheter olika äsiktsinriktningar har i det representativa systemet.

Trots att den kosmopolitiska demokratimodellen beskrivits som idealistisk och utopisk i teorikapitel, så förekommer det likartade tankegångar hos många debattörer. Främst går det att implicit göra kopplingar mellan modellen och de som vill se ett starkt Europaparlament. Det finns dock även debattinlägg som mer uttalat resonarerar om flemnivå- och global demokrati (t ex Lundgren (c) anf.162, prot. 2002/03:87). I den svenska debatten ifrågasätts dessa resonemang i stor utsträckning, medan en mer lågmäld debatt gör sig gällande i det spanska fallet. Detta kan tolkas som att överstatlig demokrati inte är en fullt lika provokativ och laddad fråga i det senare landet.

4.3.2 Effektivitet


Rörande politikområden så berörs effektivitet såväl när det kommer till att avgöra vilken politisk nivå som ter sig lämpad för ett visst sakområde samt inom vilka politikområden som ökad effektivitet känns mest angelägen. I den svenska debatten ligger fokus på det första exemplet, alltså vilka politikområden som effektivare sköts på EU-nivå än i medlemsstaterna och tvärtom. I den debatten är det främst den första fasen av den politiska beslutsprocessen, att fatta beslut, som förknippas med effektivitetsbegreppet, även om implementeringsfasen också berörs. Även i den spanska debatten kan diskussionerna kring subsidiaritetsprincipen hänvisas till vilken politisk nivå som anses vara mest lämpad för beslutsfattande. Det finns dock i den spanska debatten en större tendens att argumentera för konkreta åtgärder för hur en viss politik blir
effektivare inom EU, vilket främst förknippas med den senare delen av den politiska beslutsprocessen, det vill säga implementeringsfasen. Exempel på detta är att utrikes- och säkerhetspolitiken blir effektivare med ett försvar och att de sociala åtgärderna blir effektivare med en större gemensam budget.

4.3.3 Legitimitet


Den sociala legitimiteten får stort utrymme i båda debatter. Vad som generer det folkliga stödet skiljer sig dock åt. Om legitimiteten i den svenska debatten har större koppling till den utveckling och väg som EU som ett politiskt projekt tar, är istället resultatet och det som folket erhåller genom EU-medlemskapet framträdande som legitimitetsskapande faktor i den spanska debatten. En av tänkbara faktorer som orsakar folkligt stöd och som omnämnas i teorikapitlet är legitimitet genom ledarskap. Någon sådan koppling har jag dock inte kunnat utröna i någon av de analyserade debatterna.
Syftet med denna studie har varit att utifrån debatten om EU:s framtid fastställa hur de teoretiska begreppen demokrati, legitimitet och effektivitet framställts och använts. Först och främst går det att slå fast att ländernas nationella angelägenheter och förhållningssätt till EU påverkat debatternas utformning och satt sin prägel på dem. I Sverige har dimensionen ja/nej till EU genomsyrat debatten, medan en konfliktdimension som finns närvarande på den spanska politiska arenan, den mellan centrum och regioner, varit framträdande i den debatten. De problemområden som debatterats har ändå, med vissa undantag och med varierande intensitet, varit de samma eftersom debatterna utgått från de teman som framtidskonventet och EU-konstitutionen behandlar.

I det inledande kapitlet fastslog jag att de skillnader länderna emellan som förekommer i EU-sammanhang skulle påverka resultatet av min undersökning. Detta påstående har till viss del infriats. De tydligaste skillnaderna som jag kunnat utröna är följande:


Skillnaderna är dock inte så stora som jag kanske hade föreställt mig att de skulle vara. Jag har i många fall kommit fram till liknande resultat i båda fallen. Vad innebär då detta? Dels kan det betyda att det råder relativ enighet om tolkningen av begreppen demokrati, effektivitet och legitimitet i största allmänhet, dels kan det betyda att det råder relativ enighet om begreppen men endast i debatten om EU:s framtid (eller i ett flernivåsystem om man väljer en abstraktare nivå). Det kan även innebära att enigheten är specifik endast för de analyserade debatterna och att resultatet skulle sett annorlunda ut med andra empiriska fall.
Oberoende av vilket av ovanstående antagande som är korrekt, anser jag att vissa slutsatser angående de teoretiska begreppen kan dras utifrån resultatet:


Det har också framkommit att legitimitetsbegreppet andra dimension, rättfärdigandet, främst förknippas med demokrati. Detta är i och för sig inget revolutionerande, då demokrati närmast kommit att uppfattas som en förutsättning för legitimitet. Det som gör det hela intressant är att så även sker i debatten om EU:s framtid och att det ger belägg för att styret av unionen legitimeras på samma grunder som i ett nationellt politiskt system.

6 Referenser

6.1 Böcker


6.2 Tidningsartiklar

Tamares, Ramón.

### 6.3 Internetkällor

Eurobarometer 57

EU 2004- kommittén:

1) ”Den senaste pusselbiten i EU:s utveckling”
2) ”Konventets förslag i korthet”

Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa (CONV 850/03)
[http://www.eu2004.se/dynamaster/file_archive/030820/399d346f14c8e492917a5170bd00cadd/Konvent%f6rslag%5fkomplett.pdf](http://www.eu2004.se/dynamaster/file_archive/030820/399d346f14c8e492917a5170bd00cadd/Konvent%f6rslag%5fkomplett.pdf) Hämtad:050110

Sveriges riksdag: [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)
Protokoll
2001/02:119
2002/03:87
2003/04:32
2003/04:50

Spaniens kongress: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)
Protokoll
 Nr 90, 2002-06-12
 Nr 140, 2003-04-29
 Nr 145, 2003-06-17
 Nr 306, 2003-12-17
 Nr 8, 2004-05-18
 Nr 6, 2004-05-12
 Nr 16, 2004-06-15

Grupos Parlamentarios
[www.congreso.es/grupos/introduccion.htm](http://www.congreso.es/grupos/introduccion.htm) Hämtad: 050606