

# Det bättre argumentets auktoritet

Om förutsättningarna för deliberativ demokrati i  
Europaparlamentet

# Abstract

Deliberative democracy theory has been prominent within political science research since the early 1990s, often applied in studies on postnational democratic constellations, in particular the European Union. Of the main institutions of the union, the European Parliament stands out as somewhat understudied from this point of view, which is why the main aim of this thesis is to study the conditions for deliberative democracy in the European Parliament.

From deliberative democratic theory four criteria have been selected to function as methodological framework in analysing the institutional structure and proceedings of the parliament. Each of the criteria is applied separately to the practice and function of the plenary sessions, the parliamentary committees and the political groups. The analysis shows that the conditions for deliberative democracy differ between the three fora, as do their respective roles in parliament, but all in all they supplement each other. The conclusion thus is that the conditions for deliberative democracy in the European Parliament are fairly good. The thesis is concluded with some suggestions on how to evolve the results of the study in future research.

*Keywords:* Deliberative democracy, representative democracy, the European Parliament, Jürgen Habermas, democratic legitimacy.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1	Syfte och problemformulering .....	3
1.2	Disposition .....	4
1.3	Material .....	4
<b>2</b>	<b>Teoretiskt ramverk och metod</b> .....	<b>6</b>
2.1	Demokratiteori i globaliseringens tidevarv .....	6
2.2	Deliberativ demokrati.....	7
2.2.1	Deliberation som demokratiskt ideal.....	7
2.2.2	Att kombinera deliberation med representation .....	8
2.3	Metodologisk analysram .....	9
2.3.1	Kriterier härledda från deliberativ teori .....	9
2.3.2	Institutionella villkor i representativa demokratier .....	9
<b>3</b>	<b>Europaparlamentet – en empirisk överblick</b> .....	<b>11</b>
3.1	Från oansenlig rådgivare till beslutsfattande tungviktare .....	11
3.2	Parlamentets nutida struktur och verksamhet.....	12
3.2.1	Plenum.....	12
3.2.2	Utskott .....	12
3.2.3	Partigrupper .....	13
<b>4</b>	<b>Deliberativ demokrati i Europaparlamentet?</b> .....	<b>14</b>
4.1	Fri och lika tillgång till deliberation.....	14
4.1.1	Plenum.....	14
4.1.2	Utskotten .....	15
4.1.3	Partigrupperna .....	15
4.1.4	Makten över dagordningen – en samlad bedömning .....	16
4.2	Tillgång till information .....	16
4.2.1	Plenum.....	17
4.2.2	Utskotten .....	17
4.2.3	Partigrupperna .....	17
4.3	Konsensus eller konflikt? .....	18
4.3.1	Plenum.....	18
4.3.2	Utskotten .....	19
4.3.3	Partigrupperna .....	19

4.4	Transparens .....	20
4.4.1	Plenum.....	20
4.4.2	Utskotten .....	21
4.4.3	Partigrupperna .....	21
<b>5</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>22</b>
5.1	Summerande slutdiskussion .....	22
5.1.1	Plenum.....	22
5.1.2	Utskotten .....	23
5.1.3	Partigrupperna .....	23
5.1.4	Slutsatser .....	24
5.2	Förslag till framtida studier .....	25
<b>6</b>	<b>Referensförteckning.....</b>	<b>27</b>
	Tryckta källor.....	27
	Elektroniska källor .....	29

# 1 Inledning

Diskussionen om det goda styrelseskicket och demokrati har intresserat människan i alla tider och utgör en aldrig sinande källa till inspiration inom den statsvetenskapliga forskningen. Den traditionella indelningen av demokrati har varit i *direkt* respektive *representativ* demokrati, men på senare tid har intresset för deliberativ demokrati (ibland samtalsdemokrati eller diskussionsdemokrati) upplevt en renässans. Inledningsvis hade denna forskning en tydlig normativ karaktär och debatten fördes främst inom den politiska filosofin, men med åren har en omfattande empirisk forskning utvecklats. (Karlsson, 2003: 214-216)

Det ämnesområde som har expanderat mest är studier av den Europeiska unionen. EU:s komplexa beslutsstrukturer ses av många som en gynnsam miljö för deliberation och flera författare (däribland Eriksen och Fossum 2000; Joerges och Neyer 1997) har argumenterat för att ökade deliberativa inslag kan bidra till att stärka unionens demokratiska legitimitet. Hittills har forskningen företrädesvis intagit ett *deltagande* perspektiv på deliberation och fokuserat på medborgens rätt att medverka i det politiska samtalet och påverka deliberationen i de beslutsfattande församlingarna, vilket i praktiken har inneburit kommissionen och rådet. Europaparlamentet däremot har ägnats mycket begränsad uppmärksamhet. (Premfors, *et al.*, 2004: 15-18; Bächtiger *et al.*, 2005: 225)

## 1.1 Syfte och problemformulering

Man kan således tala om en lucka i forskningen och det övergripande syftet med denna uppsats är att utforska och söka nyttiggöra denna lucka. Med andra ord ska jag studera just Europaparlamentet ur ett deliberativt demokratiperspektiv. Genom att studera deliberation mellan medborgarnas representanter, det vill säga på en *horisontell* nivå, frångår jag det medborgarcentrerade, vertikala, perspektiv som hittills varit dominerande i forskningen.

Representativa församlingar analyseras vanligen med teorier som fokuserar på omröstningar och röstningsbeteende. Genom att använda deliberativ demokratiteori vill jag försöka bredda analysen och lyfta fram de delar av beslutsprocessen som föregår själva omröstningen. Jag ser deliberation som en ofrånkomlig aspekt av den representativa demokratin, eftersom inget förslag kan förvandlas till beslut utan att ha godkänts av en majoritet – ett godkännande som kan komma till stånd först efter att förslaget har synats och prövats genom diskussion.

Debatt och diskussion kan emellertid inte automatiskt jämföras med deliberation. Som kommer att redogöras för i nästa kapitel, behöver en rad

särskilda villkor vara uppfyllda för att sann deliberation ska kunna uppstå. Det är därför centralt att studera *förutsättningarna* för deliberation i Europaparlamentet, vilket jag därför ska göra. Min huvudsakliga frågeställning lyder således:

- Vilka är förutsättningarna för deliberativ demokrati i Europaparlamentet?

Förutom att studera de institutionella strukturerna kommer jag även att ta hänsyn till rådande praxis där det blir aktuellt.

För att kunna besvara frågeställningen på ett tillfredsställande sätt kommer merparten av utrymmet i analysen att ägnas specifikt åt den, men jag ska också kortfattat komma in på en diskussion kring *varför* deliberation är önskvärt i Europaparlamentet och vilka förtjänsterna med ett ökat inslag av deliberativ demokrati i EU är.

Genom mitt val att studera förutsättningarna för deliberativ demokrati i parlamentet snarare än den eventuella faktiska deliberationen, syftar denna studie till att bidra till att skapa ett underlag för framtida studier, något som därför också kommer att avhandlas inom ramarna för uppsatsen.

## 1.2 Disposition

I nästa kapitel presenteras uppsatsens teoretiska ramverk och metodologi. Denna genomgång ger en introduktion till deliberativ demokratiteori och förklarar hur den ska användas i studien, följt av en redogörelse av de kriterier som ska utgöra uppsatsens analysram. Därefter följer ett kapitel med en empirisk överblick av Europaparlamentets funktioner och verksamhet. I kapitel 4 analyseras parlamentets institutionella förutsättningar för deliberation. Analysen är uppbyggd kring de tre huvudsakliga fora som arbetet i parlamentet utförs i, plenum, utskotten samt partigrupperna, och dessa diskuteras systematiskt i förhållande till de fastställda kriterierna. Löpande sker en återkoppling till teorin och vissa jämförelser mellan de olika instanserna i parlamentet. I det avslutande kapitlet diskuteras och sammanfattas studiens resultat och slutsatser. Därpå följer en kort presentation av förslag till framtida studier.

## 1.3 Material

Mitt material består av sekundärdata i form av tryckta källor. Teoretiskt sett baseras studien alltså på den deliberativa demokratiteorin. För att förstå den till fullo har jag studerat och jämfört en stor mängd litteratur, varav endast det som använts aktivt i uppsatsförfattandet finns återgivet i referensförteckningen. Mina empiriska källor har utgjorts av vetenskaplig litteratur om Europaparlamentet, som förekommer i riklig omfattning och med fullt tillfredsställande aktualitet. Jag

har intagit en källkritisk position gentemot materialet och har använt mig av flera källor för att få en så nyanserad bild som möjligt av parlamentets verksamhet. För detaljerad och uppdaterad information samt tillgång till parlamentets offentliga handlingar har parlamentets hemsida utnyttjats.

För att bredda min förståelse av ämnet har inläsningen också bestått av aktuell litteratur på temat demokrati och globalisering samt EU-forskning. Till författarna hör, utöver de som omnämns i referensförteckningen, Joshua Cohen, Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Mark Pollack, Philippe Schmitter, Gary Marks, Liesbet Hooghe, Christopher Lord, Fritz Scharpf och Berthold Rittberger.

## 2 Teoretiskt ramverk och metod

Frågan om demokrati och ett demokratiskt underskott i EU har ägnats mycket uppmärksamhet under en lång tid. Synen på detta är givetvis avhängig vilken demokratisk modell som förfäktas, men även i ett bredare demokratiskt perspektiv kan det råda skilda uppfattningar. Hur unionen bör vara demokratiskt förankrad är omtvistat. Vissa menar att EU:s institutioner inte behöver vara demokratiska i sig, eftersom de kontrolleras av medlemsstaterna, som därmed står för den demokratiska förankringen. Andra argumenterar däremot för att unionen med sin omfattande politiska roll och ansenliga befogenheter inte kan reduceras till en internationell organisation av traditionellt slag, härledande sin legitimitet från medlemsstaternas demokratiska strukturer, utan bör fungera demokratiskt i sig självt. (Andersson, 2004: 89; Eriksen *et al.*, 2000: 4) Jag anammar synsättet att EU, inte minst för sin politiska trovärdighets skull, inte bör åka snålskjuts på medlemsstaterna, utan bör kunna klassas som demokratiskt också i sin interna struktur och verksamhet.

### 2.1 Demokratiteori i globaliseringens tidevarv

Under efterkrigstiden kom demokrati, i liberalt utformade styrelseskick, att uppfattas som en beslutsprocedur med yttrandefrihet, representativitet och majoritetsprincipen som bärande element. Demokratins arena var etniskt, religiöst och kulturellt sammanhållna nationer, där majoritetskulturen dominerade utgången av beslutsproceduren. (Premfors, *et al.*, 2004: 13-14) Globaliseringens försvagande av nationsgränserna och den ökade interdependensen länder emellan utmanar emellertid nationalstatens traditionella roll och därmed också de konventionella demokratimodellerna (Warleigh, 2003: 9). Robert Dahl (1989) skriver om utvecklingen av en demokratimodell anpassad till internationell nivå som ”den tredje transformationen i demokratins historia”, efterföljande transformationerna till stadsstaten respektive nationalstaten. Parallellen mellan de tre är att det i alla fallen handlar om att den rådande demokratiska modellen blir för trång för att hantera nya utmaningar. I den tredje transformationen överförs delar av beslutsfattandet och andra tidigare nationellt betingade kompetenser till överstatliga instanser. (Dahl, 1989: 479ff) EU-samarbetet ses generellt som det mest utvecklade exemplet på detta. Trots det studerades unionens demokratiska kvaliteter länge huvudsakligen utifrån perspektiv härledda från nationalstaten och den representativa demokratimodellen. Med tiden kom dessa angreppssätt dock att ifrågasättas och nya infallsvinklar för att analysera den överstatliga demokratin att



efterlysas. En som har fått särskilt stort genomslag är deliberativ demokratiteori. (Warleigh 2003: 30)

## 2.2 Deliberativ demokrati

Med rötter i antikens Grekland har den deliberativa demokratiteorin en lång, men länge relativt anspråkslös, historia. Mot slutet av 80-talet växte sig teorin starkare och vid 90-talets slut stod den helt i fokus i den demokratiteoretiska litteraturen. Därefter har forskningen som sagt utvidgats till att i allt större utsträckning innefatta också empiriska studier. (Dryzek, 2000: 2; Elster, 1998: 4-5) Jag ska här belysa några av teorins mest grundläggande idéer och förklara på vilket sätt jag kommer att använda dem i min studie.

### 2.2.1 Deliberation som demokratiskt ideal

Den tyske samhällsfilosofen Jürgen Habermas är en av den moderna deliberativa demokratiteorins huvudsakliga förgrundsgestalter. Grundtanken i Habermas filosofi är att vi genom att kommunicera med varandra skapar våra normer och uppfattningar om hur världen är beskaffad. Människors preferenser i olika samhällsfrågor är därmed inte givna, utan ständigt formbara. I den deliberativa demokratins politiska system står därför samtalet, deliberationen, i centrum som metod för beslutsfattande. För att uppnå sann deliberation krävs det att samtalet äger rum under särskilda omständigheter, Habermas talar om *den ideala samtalssituationen*. En central förutsättning är att tillgången till deliberationen är fri, så att alla åsikter kan höras. En grundläggande aspekt av detta är möjligheten att påverka dagordningen, det vill säga att alla har möjlighet att väcka frågor och påverka prioriteringen av olika ämnen på agendan. Vidare måste alla deltagare i deliberationen erkännas som likvärdiga. Bara argumentens hållbarhet, inte deltagarnas makt eller status, ska vara avgörande i det rationella samtalet. Dessutom måste tillgången till information vara god och lika mellan aktörerna. Utöver dessa strukturella förutsättningar för samtalet, måste också samtalet i sig uppfylla vissa krav för att klassas som deliberativt. Argumentationen ska vara baserad på förnuft istället för på känslor och alla deltagare måste vara beredda att lyssna på varandras argument. Det får inte finnas något underliggande egen- eller gruppintresse bakom argumenten och alla parter måste vara beredda att ändra uppfattning när de blivit övertrumfade av mer hållbara argument. Målet med deliberationen är att deltagarna ska uppnå konsensus kring olika preferenser och handlingsalternativ, man söker därmed efter ett slags *allmänna bästa*. (Habermas, 1975: 108 och Habermas 1984: 100 i Jodal, 2003: 267; Habermas 1973: 255-256 och Habermas 1995: 553 i Gehring, 2003: 76-77; Karlsson, 2003: 214, 221)

Det är uppenbart att dessa förutsättningar är oerhört krävande. Den ideala samtalssituationen har också kritiserats för att vara orealistisk och det råder en livlig debatt huruvida Habermas idéer är utopiska eller faktiskt går att applicera på

reella politiska processer (se exempelvis bidragen i Elster, 1998). Med åren har Habermas (1996) själv blivit alltmer uppmärksam på svårigheterna i den praktiska tillämpningen av vissa aspekter av den deliberativa teorin. En möjlig strategi, utbredd bland deliberativa demokrater, för att komma runt de praktiska svårigheterna är att istället se det goda samtalet som ett ideal att sträva mot och att en del ofullständighet måste tolereras. (Dryzek, 2000: 24; Jodal, 2003: 268; Reinikainen *et al.*, 2004: 291)

En annan invändning mot teorin har varit den mot görligheten i att genom deliberation finna en generellt bästa lösning. Förutom ett underkännande av förekomsten av ett givet allmänna bästa, är huvudsatsen i kritiken att människor inte är så formbara att det går att nå konsensus i alla politiska frågor. (Jämför Dryzek, 2000: 72; Elster, 1998: 14; Jodal, 2003: 268) Också Habermas (1996: 165ff) har diskuterat svårigheterna i att uppnå konsensus i alla frågor. Lösningen ligger här i att då det saknas utsikter för att genom samtal nå konsensus i en intressekonflikt, komplettera deliberationen med andra beslutsformer, vanligen förhandlingar eller omröstning. Man menar att även i fall då konsensus inte kan nås, har deliberationen fyllt en viktig legitimerande funktion, genom att bana väg för ett beslut som lättare kan accepteras av alla parter. Om beslutet föregåtts av en deliberativ process är det lättare att rättfärdiga ett majoritetsbeslut för alla inblandade parter. (Eriksen *et al.*, 2000: 157)

### 2.2.2 Att kombinera deliberation med representation

I likhet med övriga demokratiteoretiska modeller är också den deliberativa demokratiteorin mångfacetterad och rymmer många olika inriktningar. I litteraturen görs ofta åtskillnad mellan en radikal och en liberal inriktning, en uppdelning som i mångt och mycket motsvaras av Habermas tidiga respektive sena teoretiserande. Den radikala inriktningen, liksom Habermas tidiga idéer, lägger stor vikt vid de grundattityder som återfinns inom kritisk teori. Här ses deliberation i större utsträckning som en alternativ beslutsmekanism, som i vissa fall helt bör ersätta demokrati baserad på röstning. Förutsättningen för ett sådant synsätt är ställningstagandet att deliberation faktiskt kan skapa konsensus kring det gemensamma bästa och att detta är något som är tillräckligt konkret för att utgöra underlag för beslutsfattande. Den liberala inriktningen å andra sidan, liksom Habermas senare position, betonar den liberala statens institutioner – främst de lagstiftande och rättsliga – som huvudsakliga säten för deliberation. Därmed utförs deliberationen i huvudsak inte av folket utan av deras representanter. Vidare har man övergett tanken om att i *alla* fall kunna skapa konsensus genom deliberation och istället förordas också andra beslutsformer som komplement till deliberation. (Premfors *et al.*, 2004: 12; Dryzek, 2000; 2007: 265; Reinikainen *et al.*, 2004: 278; Karlsson, 2003: 218)

Den liberala inriktningen öppnar för ett kombinerande av deliberativ och representativ demokrati. Den huvudsakliga poängen med detta är att göra den deliberativa teorin praktiskt genomförbar, då det representativa elementet bidrar till att filtrera de många åsikter som finns i ett samhälle och göra deliberationen

mer lätthanterlig. (Gutmann *et al.*, 2004: 30) Vid sidan av denna effektivisering är det avgörande för deliberationens legitimitet att *alla* relevanta synpunkter representeras på ett riktigt sätt. Här är det emellertid avgörande att skilja på att alla *individer* får komma till tals och att alla *åsikter* presenteras i deliberationen, varav det senare är det väsentliga. (Eriksen, 2000: 55) Vidare tänks kombinerandet av deliberation och representation leda till att argumentationen blir mer opartisk och rationell då den utförs av representanter istället för av de direkt berörda, vilket minskar risken för att debatten korrumpas av egenintresse. (Eriksen *et al.*, 2003: 126-128) Följden av att deliberationen överläts till politiska representanter är att det stora flertalet av medborgarna reduceras till åskådare. För den demokratiska legitimitetens skull blir därför medborgarnas insyn i beslutsprocesserna samt möjligheterna att utkräva ansvar centralt. (Karlsson, 2003: 221)

## 2.3 Metodologisk analysram

För att studera Europaparlamentets institutionella förutsättningar för deliberation krävs en uppsättning kriterier, som måste innefatta villkor avseende både deliberativ demokratiteori såväl som representativ. De kriterier som ska utgöra grunden i min analysram presenteras nedan.

### 2.3.1 Kriterier härledda från deliberativ teori

Vad gäller det deliberativa perspektivet ska jag utgå ifrån de strukturella förutsättningar som Habermas specificerade som nödvändiga för att god deliberation ska kunna äga rum. Mitt första kriterium utgörs således av kravet på *fri tillgång till deliberation och deltagarnas likställdhet i deliberationen*. Applicerat på min studie rör det frågor som: Har parlamentsledamöterna fritt tillträde till deliberationen? Betraktas de som likvärdiga eller påverkas deras position i samtalet av faktorer såsom partitillhörighet, nationalitet eller erfarenhet i parlamentet? Vilka möjligheter har parlamentarikerna att påverka dagordningen?

Det andra kriteriet har också härletts från teoriavsnittet ovan och hänger samman med kravet på parlamentarikernas *tillgång till information*. För att deliberationen ska äga rum på lika villkor krävs det att deltagarna har lika tillgång till deliberation. Hur ser förutsättningarna för detta ut i Europaparlamentet? Vilken information har parlamentarikerna att tillgå?

### 2.3.2 Institutionella villkor i representativa demokratier

I fråga om det representativa perspektivet och de faktiska institutionella villkoren i parlamentet, har jag inspirerats av ett angreppssätt som utvecklats av Steiner med flera (2004) i en komparativ studie av deliberationen i nationella

parlamentariska system. I studien analyseras ett antal institutionella premisser och två av dessa lämpar sig väl för att appliceras på Europaparlamentet. Det första kriteriet avser huruvida beslutsmiljön i parlamentet är *konflikt- eller konsensusorienterad* och det andra rör *graden av transparens*.

Om ett parlament är konflikt- eller konsensusorienterat har teoretiskt sett stora implikationer för deliberationen. Till kategorin konfliktorienterade parlament hör parlament med starka och tydliga majoriteter. I sådana parlament kan regeringssidan vanligen ignorera oppositionen och har lite att vinna på att diskutera sin politik med den, samtidigt som oppositionens överhängande intresse är att peka på brister i regeringens politik. Konsensusorienterade parlament däremot är som regel flerpartisystem som karaktäriseras av förekomsten av breda koalitioner. Detta är gynnsamt för deliberation eftersom de olika parterna måste diskutera sina olikheter och meningsskiljaktigheter, lyssna till varandras argument och behandla varandra med respekt. (Steiner *et al.*, 2004: 79-81)

Vad gäller graden av transparens är detta kriterium mer komplext och kräver således en något utförligare utläggning. Konkret handlar det om huruvida deliberation gynnas av hög transparens eller av att beslutsfattandet sker utanför offentlighetens ljus. Som redan nämnts är hög transparens viktig ur ett teoretiskt perspektiv för att deliberationen ska kunna klassas som demokratisk. I fråga om hur transparensen påverkar de faktiska förutsättningarna för deliberation, pekar den existerande forskningen dock i olika riktning. Å ena sidan tänks offentlighet medföra att argumenten i mindre utsträckning baseras på egenintresse och i större utsträckning utgörs av rationella och således goda deliberativa argument. Samtidigt finns en risk för motsatsen, det vill säga att debatten får funktionen av ett spel för gallerierna, i vilket debattörerna söker plocka poäng med hjälp av retoriska knep snarare än att med goda argument verkligen försöka övertyga motståndaren. Dessutom kan offentlighet innebära att det blir svårare för debattörerna att gå tillbaka på sitt ord. Detta skulle innebära att det är mindre sannolikt att en politiker, som vill verka trovärdig, kommer att ändra ståndpunkt till följd av en öppen debatt. Skyddade från insyn däremot minskar trycket på politikerna att till punkt och pricka följa väljarnas krav, vilket gör det lättare för dem att respektera och reflektera över motpartens argument och kanske i slutändan ändra åsikt. Den deliberativa demokratin innefattar därmed en paradox i att det råder goda förutsättningar för deliberation i slutna forum, samtidigt som politiska beslut och den deliberation som föregår dem endast kan utvärderas i transparenta miljöer, eftersom det är enda sättet att säkerställa att alla åsikter tagits i beaktande. Kontentan av detta torde vara att en kombination av transparens och lyckta dörrar utgör de bästa förutsättningarna för deliberation i ett parlament. Det måste helt enkelt förekomma offentliga debatter och utfrågningar i vilka de konkreta resultaten från deliberationen i slutna rum vädras inför allmänheten. Oklarheten kring offentlighetens egentliga inverkan på deliberationen (det vill säga deliberation som från första början sker öppet) komplicerar emellertid analysen. Därmed lämpar sig inga allmänna generaliseringar, utan alla ovanstående aspekter av transparensens möjliga inverkan på deliberationen måste tas i beaktande i analysen. (Steiner *et al.*, 2004: 87-88; jämför Eriksen *et al.*, 2003: 218-219; Karlsson 2003: 217 samt Elster, 1998: 111)

## 3 Europaparlamentet – en empirisk överblick

Ovan nämnda kriterier ska alltså tillsammans utgöra min analysram för att studera och värdera Europaparlamentets förutsättningar för deliberation. Parlamentets arbetsföra är som sagt flera och det är nödvändigt att studera dessa separat, eftersom det inte kan uteslutas att förutsättningarna för deliberation skiljer sig mellan dem. Utöver en historisk tillbakablick på parlamentets politiska utveckling, innehåller detta kapitel därför en översikt över parlamentets nutida verksamhet och arbetsrutiner, som kommer att ligga till grund för analysen i nästa kapitel.

### 3.1 Från oansenlig rådgivare till beslutsfattande tungviktare

Europaparlamentet grundades 1951 som en av de ursprungliga institutionerna i Europeiska kol- och stålunionen, med tre huvudsakliga funktioner: lagstiftning, budgetansvar och uppgiften att kontrollera den verkställande makten. I motsats till rådet, där representationen sker på nationell basis, företräder parlamentsledamöterna (för närvarande 785 stycken) unionens alla medborgare. (EP) Längre utgjorde rollen i budgetprocessen och den övervakande funktionen parlamentets främsta källor till inflytande i unionen. I fråga om lagstiftning var parlamentets roll nästan uteslutande begränsad till rådgivning. Införandet av direktval 1979 stärkte emellertid parlamentets legitimitet och med det dess position gentemot övriga EU-institutioner, vilket skulle komma att resultera i en gradvis ökande makt också i lagstiftningsprocessen. (Hix *et al.*, 2007: 13; Burns, 2002: 62) 1986 introducerade Enhetsakten det så kallade samarbetsförfarandet, som innebar att parlamentet fick reella, om än till viss del begränsade, lagstiftande befogenheter inom dussintalet områden. Med antagandet av Maastrichtfördraget (1991) utvidgades samarbetsförfarandet till nya områden. Samtidigt infördes medbeslutandeförfarandet, som gav parlamentet vetorätt på vissa lagstiftningsområden och i praktiken innebar att parlamentets roll som lagstiftare jämfördes med rådets på en rad områden. Parlamentet fick också indirekt möjlighet att initiera lagstiftning i form av rätten att be kommissionen lägga fram lagstiftningsförslag. Med Amsterdamfördraget (1997) respektive Nicefördraget (2000) effektiviserades och utvidgades medbeslutandeförfarandet, som idag är det ordinarie lagstiftningsförfarandet och två tredjedelar av all lagstiftning antas av parlamentet och rådet gemensamt. Inom vissa, så kallade känsliga, områden är

parlamentets roll fortfarande begränsad till rådgivning, exempelvis gäller det beskattning samt industri-, jordbruks- och valutapolitiken. (Hix *et al.*, 2007: 18-20; Auel *et al.*, 2006: 125; Corbett *et al.*, 2003: 354; EPFS)

## 3.2 Parlamentets nutida struktur och verksamhet

Liksom i nationella parlament sker det dagliga arbetet i Europaparlamentet i en rad olika forum, varav plenarsammanträdena, utskotten och partigrupperna utgör de främsta.

### 3.2.1 Plenum

En vecka i månaden hålls plenarsammanträden i Strasbourg. Utöver dessa hålls även ett antal kortare sammanträden, så kallade minisessioner, per år i Bryssel. Under plenarsammanträdena behandlas lagförslag och aktuella händelser i EU eller övriga världen debatteras. Såväl lagstiftningsförfarandena som debatterna avslutas med omröstningar, i det senare fallet för att anta en resolution i förhållande till ämnet. Andra punkter på sammanträdenas dagordning kan vara meddelanden från rådet eller kommissionen, som också de följs av debatt. Vidare bjuder parlamentet regelbundet in statsöverhuvuden och politiker från medlemsstaterna eller tredje land att hålla anföranden och debattera olika frågor. Under varje sammanträdesperiod hålls också frågestunder med kommissionen och rådet, under vilka parlamentsledamöterna kan ställa frågor (max en fråga per ledamot) för att informera sig om olika ärenden eller för att uppmärksamma en särskild fråga. En annan form av kommunikation med kommissionen och rådet är de så kallade muntliga frågor som ledamöterna har rätt att ställa. Dessa lämnas skriftligen till rådet eller kommissionen i förväg och i kammaren har frågeställaren fem minuter till sitt förfogande för att utveckla frågan muntligt. Plenarveckan avslutas alltid med en särskild debatt på området mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten. Plenarsammanträdena är öppna för allmänheten, TV-sänds i medlemsländerna och alla protokoll, och därmed deliberationen, finns tillgängliga via Internet. (Corbett *et al.*, 2005: 56, 160-167; EP)

### 3.2.2 Utskott

Den övervägande delen av det dagliga arbetet i parlamentet utförs i utskotten. Parlamentets utskottssystem etablerades redan 1953 och är idag synnerligen välutvecklat, i många avseenden liknar det snarare strukturerna i den amerikanska kongressen än i europeiska nationella parlament. (Kreppel *et al.*, 2006: 6-7) För närvarande finns det 20 ständiga utskott, utöver dessa kan parlamentet även inrätta underutskott och tillfälliga utskott. Varje utskott har ett särskilt specialområde och

dess politiska sammansättning återspeglar sammansättningen i kammaren. Utskotten sammanträder en gång i månaden, under de två veckor som följer plenarsammanträdet i Strasbourg. (EP) Utskottens huvuduppgift är att behandla kommissionens lagförslag. För varje förslag som ska behandlas utses en föredragande, vars första uppgift är att redogöra för ärendet inför utskottet. Utskottet debatterar ärendet minst två gånger, dels ledamöterna emellan, men också med en representant från kommissionen, som därmed ges möjlighet att försvara förslaget. Därefter förbereder föredraganden utskottets betänkande, som efter utskottets godkännande presenteras för allmän omröstning i kammaren, som därmed uttrycker parlamentets officiella ståndpunkt i beslutsprocessen. Liksom vid plenarsammanträdena kan det också i samband med utskottens möten arrangeras frågestunder med kommissionen och rådet, som också kan inbjudas att närvara vid mötena som deltagare. Utfrågningar hålls även av olika sakkunniga. Utskottens sammanträden är praktiskt taget alltid offentliga, till skillnad från motsvarande möten i riksdagen liksom de flesta nationella parlament, och såvida inte ett utskott beslutar annorlunda ska utskottets alla handlingar offentliggöras. (Corbett *et al.*, 2005: 128-139; McElroy, 2001: 4-5; Peterson *et al.*, 2001: 123)

### 3.2.3 Partigrupper

Parlamentsledamöterna är organiserade i partigrupper (benämns även politiska grupper), vilka kan sägas fungera som ledamöternas *politiska* hemmaplan i parlamentet. Det är här som riktningen på det politiska arbetet mejslas fram och här har ledamöterna möjlighet att diskutera EU-politiken ur ett mer ideologiskt perspektiv. Partigrupperna är för närvarande åtta till antalet, men detta kan variera beroende på valresultatet. De två största partigrupperna har alltid varit de konservativa, *Gruppen för Europeiska folkpartiet (kristdemokrater) och Europademokrater (EPP-ED)*, samt den *Socialdemokratiska gruppen (ESP)*. Vissa ledamöter tillhör inte någon grupp och kallas då grupplösa. Inom grupperna är ledamöterna samlade i nationella delegationer och i olika arbetsgrupper. (Corbett *et al.*, 2005: 70ff; Hix, 2005: 91) Grupperna sammanträder som regel under 2-3 dagar i veckan före plenarsammanträdena. Mötena ägnas till övervägande del åt att förbereda gruppens ståndpunkter i de frågor som står på dagordningen vid det kommande plenarsammanträdet. Inga av partigruppernas möten är offentliga, detsamma gäller möteshandlingarna. (Hix *et al.*, 2007: 26; EP) Ordförandena i de politiska grupperna bildar tillsammans med parlamentets talman den så kallade talmanskonferensen, som bland annat planerar lagstiftningsarbetet och plenarsammanträdenas dagordning samt ansvarar för utskottens befogenheter och sammansättning. (Raunio, 2000: 235-236).

## 4 Deliberativ demokrati i Europaparlamentet?

För att utvärdera parlamentets deliberativa kvaliteter ska jag alltså utgå ifrån de fyra kriterier som fastställdes i kapitel 2 och applicera dem på plenum, utskotten och partigrupperna.

### 4.1 Fri och lika tillgång till deliberation

Att ledamöterna har samma möjligheter att delta i deliberationen är förstås A och O i en deliberativ demokrati, liksom att det är argumenten och inga andra faktorer som ska vara avgörande för utgången. Som analysen nedan visar, skiljer sig emellertid förhållandena avsevärt åt mellan parlamentets olika forum.

#### 4.1.1 Plenum

Tiden i plenum ägnas till övervägande del åt muntlig kommunikation och teoretiskt sett är tillgången till deliberation god då ledamöternas synnerligen fria mandat innebär att de inte behöver följa partigruppens linje utan kan debattera och argumentera i princip efter eget tycke. I realiteten villkoras emellertid tillgången till deliberationen av olika bestämmelser och praktiska omständigheter.

Till bestämmelserna hör de föreskrifter som reglerar kammarens debatter. Talartiden är strikt fördelad och avhängig partigruppernas storleksordning. Med andra ord varierar tiden som ledamöterna disponerar för att uttrycka sin åsikt och argumentera för sin sak. (EP) Detta betyder att de större partigrupperna automatiskt får ett övertag gentemot de mindre, vilket förvisso skulle kunna ses som rättvist i förhållande till valresultatet, men som innebär att tillgången till deliberation inte är lika för alla ledamöter. Det är inte ovanligt att debatttagarna i praktiken begränsas till ledarna eller särskilda talespersoner från de politiska grupperna och utskotten. Ett annat exempel på hur partigruppstillhörighet påverkar ledamöternas tillgång till deliberation är att rätten att kräva debatt i ett ämne inte tillkommer de individuella parlamentarikerna utan också den kontrolleras av partigrupperna. (Raunio, 2000: 235) Det strikta regelverket riskerar dessutom att ha en hämmande effekt på debatten genom att det begränsar möjligheterna till spontana inlägg och meningsutbyten mellan ledamöterna och på så sätt hindrar en fri diskussion (Nugent, 2003: 232).



Generellt inskränks tillgången till deliberation i plenum också av rent praktiska förhållanden, såsom det stora antalet ledamöter och de många och komplicerade frågor som behandlas, som sammantaget leder till något av en kronisk tidsbrist vid plenarsammanträdena. Ämnen som olika ledamöter anser viktiga kommer ibland inte ens upp på dagordningen och de frågor som gör det behandlas i snabb takt. (Corbett *et al.*, 2005: 166) För att ledamöterna ska hinna behandla alla lagförslag på agendan sker debatten till stor del utanför kammaren, inom utskotten och andra församlingar. Som ett resultat blir debatten i plenum och den efterföljande omröstningen många gånger inte mer än en formell procedur för att registrera åsikter och valresultat som diskuterats fram i andra forum. (Warleigh, 2003: 88)

#### 4.1.2 Utskotten

En övervägande del av arbetet i Europaparlamentet sker alltså inom utskotten. I jämförelse med i plenum är atmosfären mer informell, delvis på grund av gruppernas mindre storlek, men huvudsakligen som en följd av mer otvungna arbetsrutiner. I utskotten finns inga begränsningar vad gäller talartid eller hur många gånger en ledamot kan begära ordet. Eftersom utskotten är sakfrågespecificerade är deras ansvarsområden färre och dagordningen kortare, vilket innebär att tidsbristen heller inte är lika påtaglig som i plenum. (Corbett *et al.*, 2005: 144) Detta innebär att de strukturella inskränkningar som återfinns i plenum saknas i utskotten och att tillgången till deliberationen därmed är bättre. Sannolikheten att alla åsikter ska kunna komma fram är således högre.

Utskottens informella rutiner och kollegiala atmosfär innebär också att ledamöterna har bättre möjligheter att påverka en diskussions karaktär och riktning. Eventuella statuskillnader mellan ledamöter tenderar att bli mer påtagliga i en mer intim församling än i den mer anonyma kammaren och en ledamot med lång erfarenhet och goda kunskaper i utskottets politikområde kan därför ha en mer fördelaktig position och roll i deliberationen. Detta är förstås negativt för kriteriet om ledamöternas likvärdighet i deliberationen. (Andersson, 2004: 33) En faktor som bidrar till att dämpa denna benägenhet är den höga cirkulationen av Europaparlamentariker. I jämförelse med nationella parlament är omsättningen av ledamöter markant högre. Detta minskar risken för att vissa ledamöter blir ”experter” på utskottets arbetsområde och därigenom har fördelar gentemot mer oerfarna utskottsmedlemmar och bidrar till att göra ledamöterna inom utskotten mer jämlika. (Corbett *et al.*, 2005: 48-49, 123)

#### 4.1.3 Partigrupperna

Partigruppernas interna strukturer och arbetsrutiner skiljer sig något åt, men generellt kan sägas att ledamöternas tillgång till deliberation inom grupperna är god. Liksom utskottens sammanträden är gruppmötena mer informella. Gruppens ståndpunkter i olika frågor dikteras inte av ledningen utan arbetas fram genom

diskussioner inom gruppen, vilket innebär att ledamöterna har goda möjligheter att delta i deliberationen och argumentera för sin sak. (Andersson, 2004: 30; Raunio, 2000: 239) Beträffande likvärdigheten är situationen åter snarlik den i utskotten. Inga formella eller strukturella skillnader råder med avseende på gruppmedlemmarnas politiska tyngd i diskussionerna, men i praktiken kan en ledamots framgång i deliberationen påverkas av hans eller hennes status i gruppen, som kan bero på exempelvis nationalitet eller om en fråga ligger inom en ledamots yrkesmässiga eller politiska expertis. (Corbett *et al.*, 2005: 100)

#### 4.1.4 Makten över dagordningen – en samlad bedömning

Avslutningsvis ska ledamöternas inflytande över parlamentets dagordning diskuteras kort, eftersom möjligheten att påverka *vad* som diskuteras och *när* är en högst väsentlig aspekt av tillgången till deliberationen.

Genom sin exklusiva rätt att initiera lagstiftning är det kommissionen som har den formella kontrollen över EU:s lagstiftningsprocess och därmed i hög utsträckning också över parlamentets dagordning. Parlamentet har likväl vissa möjligheter att påverka kommissionens prioriteringar, dels genom den återkommande behandlingen av kommissionens arbetsprogram, vid vilken parlamentet anger vilka rättsakter som är önskvärda ur parlamentets perspektiv, men också fortlöpande under året genom att parlamentet kan uppmana kommissionen att lägga fram lagförslag, en slags indirekt initiativrätt. (Johansson, 2002: 163; EP)

Vid sidan av kommissionens planering utformas parlamentets mer detaljerade dagordning av talmanskonferensen (det vill säga partigruppernas ledare), på grundval av rekommendationer från utskottsordförandena. Detta innebär att parlamentsledamöterna har möjlighet att på indirekt väg påverka agendan via både partigrupperna och utskotten. Dessutom kan en grupp om minst 32 ledamöter, ett utskott eller en politisk grupp också lägga fram ändringsförslag direkt i plenum innan dagordningen fastställs i början av sammanträdesperioden. (Corbett *et al.*, 2005: 164-165; Eriksen *et al.*, 2002: 413)

Allt som allt har ledamöterna därmed hyggliga möjligheter att verka för att frågor som de bedömer som viktiga tas upp i parlamentet och jag bedömer därför de strukturella förutsättningarna för tillgången till deliberationen ur detta hänseende som goda.

## 4.2 Tillgång till information

Studiens nästa kriterium, tillgång till information, är knappast bristvara i Bryssel. Antalet lobbyister i staden uppskattas generellt till ca 15 000 och i takt med att parlamentets befogenheter ökat har parlamentsledamöterna blivit desto mer intressanta för lobbyisterna. (Corbett *et al.*, 2005: 327; CEO) Samtidigt har ledamöternas behov av detaljerad information och expertkunskap blivit större, för

att besluten som fattas ofta rör mycket komplexa sakfrågor och för att parlamentets kompetens ska kunna mäta sig med rådets och kommissionens (Hix, 2005: 228).

#### 4.2.1 Plenum

Plenarsammanträdena är inte i första hand avsedda som forum för parlamentarikernas inhämtande av information, men kan icke desto mindre förse dem med värdefull kunskap. Detta gäller inte minst möjligheterna att hålla frågestunder med representanter från rådet och kommissionen samt möjligheten att bjuda in gästtalare till kammaren. (Corbett *et al.*, 2005: 56) I motsats till informationen som tillhandahålls via utskotten eller partigrupperna är tillgången till informationen i plenum lika för alla ledamöter.

#### 4.2.2 Utskotten

Det detaljerade arbetet i utskotten är givetvis beroende av utförlig och mångsidig information och merparten av parlamentarikernas informationsinhämtande sker inom ramarna för utskottsarbetet. Till viss del införskaffas denna genom att ledamöterna vänder sig till utskottens tjänstemän, kommissionen eller andra instanser inom unionen. Ledamöterna kan också utnyttja kontakter inom sina nationella partier. En annan etablerad metod för informationsinhämtning är de så kallade *hearings* till vilka utskotten bjuder in forskare och experter eller representanter för olika intressen för att söka information och diskutera ett ämne. (Corbett *et al.*, 2005: 127, 135, 306)

Vid sidan av detta mer aktiva kunskapsinhämtande, där ledamöterna har en uppsökande roll, pockar en strid ström av information på ledamöternas uppmärksamhet från lobbyister och olika intresseföreningar. Lobbyingen tar många olika former och förekommer i allt från välplanerade briefings för ett större antal ledamöter till informella uppvaktningar av individuella ledamöter i parlamentets korridorer eller i ledamöternas hemland. Specialiseringen i utskott och systemet med föredraganden underlättar avsevärt för lobbyisterna, eftersom detta gör det uppenbart vart de ska vända sig med sitt budskap. Det är också vanligt att föredragande och ledamöter som på annat vis är ansvariga för ett ärende på eget initiativ kontaktar olika lobbygrupper. (Andersson, 2004: 31-32; Maurer, 2003: 392)

#### 4.2.3 Partigrupperna

Att informationsinhämtningen i så hög grad är knuten till utskotten innebär att tillgången till information skiljer sig mellan parlamentets ledamöter. Detta torde i sin tur betyda att deliberationen inte kan ske på lika villkor. Här fyller emellertid partigrupperna en central funktion, genom att erbjuda ledamöterna ett tillfälle att

informera sig om vad som pågår i de olika utskotten. Denna information kan måhända inte helt kompensera för den snedfördelning som är en konsekvens av utskottssystemet och alla ledamöter har av praktiska skäl heller inte möjlighet att påverka diskussionen i utskotten eller ens kommentera ärendet i plenum. Däremot ger den varje parlamentariker tillfälle att ta ställning och genom att delta i deliberationen vid gruppmötena försöka påverka partiuppställningens ståndpunkt, som sedan framförs i utskotten av gruppens representanter. (Raunio, 2000: 239)

## 4.3 Konsensus eller konflikt?

Europaparlamentet är utan tvekan ett konsensusorienterat politiskt organ, delvis en följd av dess kanske främsta institutionella särprägel, att det inte är kluvet i en opposition och en regeringssida. Detta medför att ledamöterna kan operera utan ett bestämt förhållande till en exekutivmakt och det finns därmed inget på förhand givet hinder för koalitioner och samarbete. (Peterson *et al.*, 2001: 117) En annan faktor som bidrar till parlamentets starka konsensusnorm är dess roll i unionens lagstiftningsprocess. Medbeslutandeförfarandet kräver i allmänhet en bred majoritet i kammarens omröstning för att parlamentet ska kunna fungera som en effektiv motpol till rådet. Detta innebär att det finns ett behov av att överbrygga interna meningsskiljaktigheter och uppnå en hög grad av enighet inom parlamentet. (Andersson, 2004: 28)

### 4.3.1 Plenum

Som redan nämnts är utgången av lagstiftningsprocessens debatter och omröstningar i plenum inte sällan i det närmaste given på förhand genom att partiuppställningarna har arbetat fram sina positioner i frågan internt. I dessa fall är deliberationen avklarad redan före debatten i kammaren, som därmed tenderar att bli relativt förutsägbar och argumenten huvudsakligen en repetition från tidigare diskussioner.

Med de allmänna debatterna är situationen något annorlunda. Förvisso är målet alltjämt att enas, eftersom merparten av debatterna avslutas med antagandet av en resolution, men utrymmet för spontanitet är likväl desto större i frånvaro av den institutionella pressen att behöva stå enat gentemot rådet. (EP) Dessa debatter handlar därför i högre utsträckning om en möjlighet för ledamöterna att uppmärksamma olika frågor och demonstrera sina uppfattningar på olika politikområden. För varandra, liksom för väljaren. Detta kan leda till att debatterna får en annan karaktär, möjligen av lägre deliberativ kvalitet, än de debatter som äger rum inom ramarna för lagstiftningsprocessen, eftersom det främsta syftet inte är att övertyga motdebattören.

### 4.3.2 Utskotten

Ansvar för bearbetandet av kommissionens lagförslag ligger alltså på utskotten. Politiskt sett är processen emellertid nära knuten till partigrupperna, som genom sina representanter i utskotten följer behandlingen och lämnar synpunkter på lagförslagen i fråga. Medbeslutandeförfarandet ökar trycket på utskotten att arbeta fram så stor enighet som möjligt mellan ledamöterna, och därmed partigrupperna, i utskottet, för att säkerställa att betänkandet går igenom också i plenum. (Corbett *et al.*, 2005: 137, 144) Behovet att uppnå konsensus i utskotten bidrar till att skapa ett debattklimat som är gynnsamt sett ur deliberativ synvinkel, eftersom ledamöter av olika åsikt måste diskutera och lyssna till varandras argument för att enas. Detta innebär dock inte att alla beslut fattas genom deliberation, något som vore väldigt tidsödande. Av praktiska skäl kompletteras deliberationen med omröstningar och förhandlingar om kompromisser. I dessa fall har deliberationen som föregår dessa alternativa beslutsmekanismer emellertid bidragit till att bana väg för ett beslut som lättare kan accepteras av alla parter.

### 4.3.3 Partigrupperna

Det är i partigrupperna som förutsättningarna för deliberation påverkas av parlamentets konsensusorienterade karaktär i störst utsträckning. En effekt av frånvaron av en regerings- och oppositionssida är att betydelsen av partigruppernas ideologiska tillhörighet försvagas. Detta öppnar för koalitionsbildande över partigrupsgränserna, något som alltid har varit mycket vanligt i Europaparlamentet. Denna benägenhet att bilda koalitioner förstärks av parlamentets behov av att kunna uppvisa en enad front gentemot rådet samt av att en stor del av lagstiftningsärendena är mycket tekniska till sin natur, vilket tenderar att göra höger- och vänsterargument mindre relevanta än i nationell lagstiftning. (Andersson, 2004: 92-93; Warleigh, 2003: 79) En bidragande faktor till koalitionsivern är det stora antalet politiska grupper, som innebär att ingen grupp är, eller någonsin har varit, stark nog att bilda egen majoritet. (Andersson, 2004: 91) Vidare har röstfördelningen mellan de olika grupperna inte skapat förutsättningar för några hållbara blockbaserade alternativ. I strävan efter en stabil koalition har därför ett blocköverskridande samarbete mellan de två största partigrupperna, EPP-ED och ESP, existerat faktiskt ända sedan parlamentets grundande. (Hix *et al.*, 2007: 26; Johansson, 2002: 163) Detta skapar gynnsamma förutsättningar för deliberation i parlamentet, eftersom det innebär att parterna måste lyssna till och respektera varandra för att skapa ett konstruktivt klimat i vilket det är möjligt att enas kring olika frågor. (Bächtiger *et al.*, 2005: 226-227) Samarbetet är emellertid inte problemfritt. Exempelvis har de många uppgörelser som har slutits de två partigrupperna emellan genom åren lett till att de mindre partigruppernas inflytande har inskränkts, genom att dessa ofta presenteras färdiga avtal och kompromisser, vilket undergräver kravet på allas lika tillgång till

deliberation. (Raunio, 2000: 242-243) På det hela taget kan därmed sägas att konsensusnormen medför gynnsamma förutsättningar för deliberation inom och mellan partigrupperna, men att detta i första hand gäller för de största partigrupperna och eventuellt för grupper i en vågmästarroll.

## 4.4 Transparens

Som tidigare redogjordes för är transparensens betydelse för deliberationen tvetydig. Offentlighet kan å ena sidan tänkas bidra till att rensa upp i debatten och tvinga fram en rationell argumentation. Å andra sidan kan det vara svårare för en politiker att öppet ändra ståndpunkt inför väljarna. Parallellt med detta skapar diskussioner som sker bortom allmänhetens insyn en miljö i vilken politikerna i fred kan reflektera över motpartens argument och eventuellt ändra ståndpunkt. Bristen på transparens i sådana samtal försvårar emellertid utvärderingen av deliberationen och möjligheterna till ansvarsutkrävande.

### 4.4.1 Plenum

Med TV-sända sammanträden och alla handlingar tillgängliga via Internet, har medborgarna mycket god insyn i aktiviteterna i plenum. Som redan konstaterats är deliberationen i plenum dock mycket begränsad, vilket i praktiken omöjliggör en diskussion om transparensens inverkan på den. Det innebär inte att plenum inte har en roll att spela för parlamentets förutsättningar för deliberativ demokrati. Utöver de öppna utskottsöverläggningarna äger en betydande del av beslutsfattandet i lagstiftningsprocessen, och med det deliberationen, rum vid informella möten, exempelvis med representanter från rådet, som medborgarna inte har någon direkt insyn i. (Warleigh, 2003: 78; Burns, 2002: 72, 74) Förutsättningarna för deliberation vid dessa möten är förvisso goda i linje med resonemanget ovan om en ”skyddad verkstad” för politikerna, men samtidigt försvinner möjligheten att kontrollera om alla åsikter tagits i beaktande, liksom möjligheten till ansvarsutkrävande. Politikernas strävan att enas på ett så tidigt stadium som möjligt och de informella mötena kan man kanske inte komma ifrån, men däremot runt. Genom överläggningarna i plenum finns en möjlighet att få en indirekt insyn i tidigare möten, eftersom de resonemang som vädras i plenum speglar diskussionerna som förts bakom lyckta dörrar. Då de träffade överenskommelserna och argumenten bakom dem redovisas för allmänheten, får medborgarna med andra ord möjlighet att kontrollera deliberationen och argumenten som använts. (Maurer 2003: 405-407) Plenardebatternas spegeleffekt innebär därmed en slags lösning på den paradoxala kombinationen av öppenhet och avskildhet som bästa förutsättning för god deliberation. Dessutom underlättas ansvarsutkrävandet, åtminstone på partigruppsnivå.

#### 4.4.2 Utskotten

Europaparlamentets utskott utmärker sig alltså från de nationella motsvarigheterna i medlemsstaterna genom den goda insynen i utskottens arbete (Corbett *et al.*, 2005: 326). Den höga transparensens inverkan på deliberationen är dock som sagt osäker. Samtidigt som det finns en risk att debattörerna utnyttjar offentligheten för retoriska trick och angrepp på motparten, kan den goda insynen frambringa en god och rationell deliberation. Vilket av dessa som kommer att dominera går emellertid inte att säga på förhand. Detta omöjliggör i princip en bedömning av transparensens påverkan på förutsättningarna för deliberation inom utskotten. Vad som *kan* sägas däremot är att utskotten saknar den avskildhet som sägs gynna deliberation. Dock finns det goda möjligheter för intressegrupper, lobbyorganisationer och intresserade medborgare att kontrollera mångfalden av argument i deliberationen, liksom goda förutsättningar för ansvarsutkrävande.

#### 4.4.3 Partigrupperna

Liksom är fallet med det interna arbetet i nationella partier, är insynen i partigruppernas arbete högst begränsad. Det politiska spelets konkurrensbetonade natur gör att detta är svårt att komma runt och ökad transparens kring partigruppernas möten och handlingar är knappast att vänta. Under normala omständigheter innebär detta inte något oöverkomligt problem, eftersom den politiska linje som arbetas fram inom partigruppen blir offentlig i samma ögonblick som den uttalas. För Europaparlamentets del innebär den goda insynen i utskottens arbete att detta inträffar redan på ett tidigt stadium. En procedur som sedan upprepas, inför större publik, när diskussionen når plenum. Utskotten och plenum kan dock inte helt kompensera för partigruppernas låga transparens, eftersom de inte återspeglar hela den deliberativa processen inom grupperna utan bara dess utfall. De separata argumenten och de individuella ledamöternas deltagande i deliberationen återges inte, vilket förstärker kontrollen av deliberationen. Det finns förstärkt inga hinder för ledamöterna att på eget initiativ redogöra för sin argumentation via media, bloggande eller annan kontakt med väljarna, men medborgarnas möjligheter till systematisk granskning är alltså begränsade.

Insynen via utskotten och plenum torde också utgöra en möjlighet för medborgarna att utkräva ansvar av partigrupperna för deras förda politik i förhållande till vallöften, partiprogram och liknande. Åtminstone i teorin. I verkligheten försvåras emellertid detta av att partigruppernas gemensamma politiska målsättningar och valmanifest – i den utsträckning det finns sådana – är så allmänt hållna att de egentligen inte säger något konkret om hur de vill uppnå ”fler jobb” eller en ”bättre miljö”. (Andersson, 2004: 14)

## 5 Avslutning

I detta kapitel ska jag sammanfatta och diskutera studiens resultat samt presentera några förslag till hur uppsatsämnet skulle kunna utvecklas vidare.

### 5.1 Summerande slutdiskussion

För tydlighets skull ska studiens resultat sammanfattas för forum för forum, varpå de samlade slutsatserna diskuteras i relation till uppsatsens frågeställning.

#### 5.1.1 Plenum

Som framgår av analysen är tillgången till deliberation i plenum vare sig fri eller lika, utan i hög utsträckning kontrollerad av partigrupperna. Också i fråga om makten över dagordningen är plenums möjligheter underordnade partigruppernas, och utskottens, eftersom möjligheterna att påverka agendan är bättre i ett tidigt skede. Tillgången till information i plenum är god och lika för alla ledamöter, även om plenums roll i informationsinhämtandet är relativt begränsad. Begränsat är även konsensusnormens inflytande över debatten i plenum. Något generaliserat kan man säga att lagstiftningsdebatterna – som i hög grad präglas av konsensusnormen – huvudsakligen utspelar sig i andra fora än plenum, medan de allmänna debatterna – som äger rum i plenum – inte påverkas av konsensusnormen i samma utsträckning. I fråga om graden av transparens placerar sig plenum överst i rangordning, inte minst tack vare sina aktiva ansträngningar för att nå ut till unionens medborgare via TV och Internet.

Sammantaget kan sägas att plenum i flera viktiga avseenden inte utgör kärnan för parlamentets verksamhet och heller inte är den främsta arenan för deliberation. Trots många och långa debatter är det inte här som besluten fattas mer än formellt. Den verkliga deliberationen äger rum tidigare i beslutsprocessen, i andra forum. Tack vare den höga transparensen fyller plenum ändå en central funktion för möjligheterna till deliberativ demokrati i Europaparlamentet, genom sin funktion som ”skyltfönster” åt de aktiviteter som försiggår där. När fakta och argument från beslutsprocessens tidigare stadier lyfts fram och åskådliggörs för allmänheten, kan både väljare och intresseorganisationer kontrollera att alla åsikter tagits i beaktande i deliberationen. En av plenums viktigaste uppgifter blir därmed att spegla och sprida deliberationen så som den har förekommit i utskotten och partigrupperna och därigenom ge medborgarna möjlighet att kontrollera hur deras representanter sköter deliberationen i deras ställe.



### 5.1.2 Utskotten

I ljuset av de fakta som diskuterats i analysen drar jag slutsatsen att förutsättningarna för deliberation i alla avseenden är bättre i utskotten än i plenum. Inte minst gäller detta ledamöternas tillgång till deliberationen, eftersom tidspressen är mindre och reglerna för att komma till tals mindre strikta. Det råder heller inga egentliga strukturella hinder för att ledamöternas position i deliberationen ska vara jämlik, även om statuskillnader i realiteten kan ha ett inflytande. Vilka frågor som står på utskottens dagordning bestäms i hög utsträckning av vilka lagförslag kommissionen lägger, men utskotten har också möjlighet att initiera egna betänkanden. Dessutom kan utskotten lämna rekommendationer, i praktiken önskemål, rörande agendan till talmanskonferensen. I en politisk struktur där flera aktörer med skilda intressen samverkar, får utskottens inflytande över dagordningen allt som allt bedömas som rimligt.

Eftersom utskotten utgör den huvudsakliga arenan för informationsinhämtning är tillgången till information i parlamentet i hög utsträckning utskottsbaserad. Aktiviteterna inom partigrupperna kompenserar emellertid åtminstone delvis för detta och alla ledamöter kan således, om inte annat så indirekt, argumentera för sin ståndpunkt och på den vägen delta i beslutsprocessen. Som sagt är det heller inte alla individers medverkan i deliberationen som räknas i första hand, utan att alla åsikter representeras. Den kontroll som krävs för att säkerställa detta, underlättas av den exceptionellt goda insynen i utskottens arbete. Det bör dock inte stickas under stol med att denna möjlighet till övervägande del utnyttjas av det aktiva civilsamhället, medan Europas medborgare generellt har en mer passiv attityd till Europaparlamentets arbete. Därför är plenums roll för återgivandet av debatterna i utskotten av stor nytta, eftersom överläggningarna i plenum är mer lättillgängliga för medborgarna och når en större publik. Huruvida utskottens öppenhet skapar en miljö som är gynnsam för deliberation eller inte kan inte säkert besvaras inom ramarna för denna studie. Man kan dock tänka sig att utskottens uttalade konsensusnorm, informella atmosfär och goda samarbetsanda bidrar till att öppenheten får en positiv inverkan på deliberationen snarare än en negativ.

### 5.1.3 Partigrupperna

Tillgången till deliberation inom partigrupperna är överlag god, främst som en följd av deras informella karaktär och praxisen att gemensamt diskutera fram de politiska ståndpunkterna. Precis som i utskotten finns en risk för att statuskillnader mellan deliberationens deltagare ska påverka deliberationen och dess utfall, men det finns inga institutionaliserade hinder för likvärdighet. Partigruppernas möjligheter till inflytande över parlamentets dagordning är bäst av de tre forumen i studien, eftersom det är gruppordförandena som genom talmanskonferensen beslutar om hur parlamentets arbete ska organiseras.

Gruppmötena utgör en viktig informationskälla i avseendet att de ger ledamöterna en översiktlig bild av vad som pågår i parlamentet. Även om denna information av praktiska skäl inte kan vara lika utförlig som den i utskotten, för den det goda med sig att alla ledamöter ges en möjlighet att bilda sig en uppfattning och söka påverka deliberationen. Därmed bidrar partigrupperna till att mildra konsekvenserna av snedfördelningen i information mellan utskotten.

På motsvarande vis bidrar utskotten till att förbättra insynen i de annars så otillgängliga partigrupperna, genom att partigrupperna aktivt driver sina åsikter vid utskottens sammanträden. Denna insyn är emellertid begränsad till partigruppernas färdiga ståndpunkter och den egentliga kontrollen av deliberationens argument är därmed bristfällig. Den låga transparensen har med andra ord sina nackdelar, men för den interna deliberationen inom grupperna borde den skapa ett gynnsamt klimat. Andra positiva förutsättningar hänger ihop med parlamentets konsensusnorm, som bidrar till att skapa en förtroendeingivande miljö, gynnsam för god deliberation. Benägenheten att bygga breda koalitioner bereder dessutom vägen för god deliberation också mellan partigrupperna. Denna riskerar dock att begränsas till de större partigrupperna och utesluta de mindre.

#### 5.1.4 Slutsatser

Analysen har visat att förutsättningarna för deliberation är olika i de undersökta forumen, vilket delvis är en logisk följd av att plenums, utskottens respektive partigruppernas funktioner i parlamentet skiljer sig från varandra. Parlamentets huvudsakliga arena för beslutsfattande är som sagt utskotten och där är förutsättningarna för deliberation sammantaget goda. Icke desto mindre är samspelet med plenum respektive partigrupperna av stor vikt, då dessa uppfyller funktioner som saknas eller fungerar mindre väl i utskotten. I motsats till utskottens snävare fokus, behandlar partigrupperna alla parlamentets ärenden. Detta innebär att alla ledamöter har möjlighet att delta i deliberationen i alla frågor, åtminstone på partigruppsnivå. Detta ser jag som en av partigruppernas främsta meriter för förutsättningarna för deliberation i parlamentet som helhet. Plenums viktigaste bidrag till att skapa goda förutsättningar för deliberation i parlamentet är att offentliggöra och belysa den deliberation som äger rum utanför offentlighetens ljus, så att dess kvalitet kan kontrolleras och ansvarsutkrävandet säkras. På det hela taget kan man därför säga att utskotten, partigrupperna och plenum kompletterar varandra och allt som allt bedömer jag förutsättningarna för deliberativ demokrati i Europaparlamentet som goda, eftersom möjligheterna definitivt överträffar hindren.

Varför är då deliberation eftersträvansvärt i Europaparlamentet och vilka är förtjänsterna med ett ökat inslag av deliberativ demokrati i EU? Svaret står att finna i skillnaderna mellan den deliberativa och den representativa demokratin och i EU:s egenskaper som överstatlig enhet jämfört med den traditionella nationalstaten. Den representativa demokratin föreställning om att människor har färdigformulerade preferenser som med lätthet kan aggregeras till offentliga beslut innebär, något tillspetsat, att beslutsprocessen i praktiken fungerar som en

slags opinionsavläsare, med vinnare och förlorare i varje beslut, en ”majoritetens tyranni”. I homogena politiska sammanslutningar fungerar detta förhållandevis väl. Enligt den deliberativa demokratiteorin å andra sidan är människors åsikter formbara. I den samtalsbaserade beslutsproceduren finns det utrymme för att lära av andra och omvärdera sin ståndpunkt, så att fler människor i slutändan uppfattar det fattade beslutet som fördelaktigt. Därmed är det inte bara de som stödde det segrande argumentet från början som vinner på beslutet, utan alla som under beslutsprocessens gång ändrat åsikt. Det är inte statiska, ”avscannade” åsikter som ligger till grund för besluten, utan argument som prövats mot varandra tills det bästa alternativet segrar. I en union bestående av medborgare med högst diversifierade åsikter, viljor och traditioner kanske detta ses som en mer rättvis procedur, vilket skulle bidra till att legitimera EU:s beslut och i förlängningen till att EU skulle kunna uppfattas som mer demokratiskt.

En annan fördel med den deliberativa demokratin är dess prägel av konstruktivitet och tillmötesgående, då det ständiga vändandet och vridandet på argument inbegriper ett behov av att sätta sig in i och försöka förstå sin motparts syn på saken. Detta borde ha ett särskilt värde i unionen genom att deliberationen kan fungera som gemenskapsbyggare. EU:s heterogena befolkning har i sin vardag begränsade möjligheter att interagera och delta i deliberation med varandra bland annat på grund av språkbarriärer och massmedias nationella strukturer. Om parlamentet har funktionen som arena för ett deliberativt beslutsfattande kan den åtminstone delvis kompensera för dessa brister.

## 5.2 Förslag till framtida studier

Ett av studiens syften var som sagt att bidra till att skapa ett underlag för framtida studier och slutsatsen att förutsättningarna för deliberativ demokrati i Europaparlamentet bedöms som goda leder ofrånkomligen till följdfrågor om hur det ser ut i praktiken. Är diskussionerna i parlamentet deliberativa? Är det argumentens prövning som ligger bakom besluten eller dominerar andra motiv? För att svara på frågor som dessa är det nödvändigt att studera debatterna och beslutsprocesserna och undersöka den faktiska deliberationens kvalitet. Dels kan detta ske på diskursanalytisk väg genom att studera diskussionerna, men man kan också tänka sig en intervjubaserad analys, i första hand av parlamentsledamöter, som syftar till att studera parlamentarikernas syn på argumentationen.

Kombinerandet av representativ och deliberativ demokrati har legat som grund för denna studie. En central aspekt i detta, som inte har ingått i min analys, är parlamentsvalen och ledamöternas förhållande till sina mandat. Vilka följder får kombinerandet av deliberativ och representativ demokrati i detta avseende? Framtida studier skulle behöva undersöka vilken relationen blir mellan väljare och folkvald när mandaten är fria som i en deliberativ demokrati. Hur kan man utkräva ansvar? Vilket röstningsbeteende kan man förvänta sig? Hur ser valkampanjerna ut? Hur fungerar opinionsbildning? I motsats till min uppsats,

som alltså har fokuserat på den horisontella deliberationen mellan väljarnas representanter, är det här fråga om den vertikala sidan av deliberativ demokrati.

Ett annat sätt att använda det vertikala perspektivet vore genom att studera möjligheterna till deliberation mellan medborgare och parlamentariker utöver i samband med valen. Med andra ord anamma ett deltagande perspektiv där medborgarna i större utsträckning förväntas vara aktiva i deliberationen, snarare än bara dess kontrollanter. Det finns gott om studier som gör detta med fokus på andra instanser inom unionen, men inte på Europaparlamentet. Man kan tänka sig en mängd olika infallsvinklar till denna problematik, som i grund och botten handlar om att kopplingen mellan medborgare och folkvald måste vara tillräckligt tillfredsställande för att undvika att deliberationen blir en elitdiskussion.

Avslutningsvis ska sägas att jag med dessa förslag förstås inte gör anspråk på att täcka hela spektret av möjliga framtida studier i ämnet. Syftet har istället varit att illustrera några av de tankar och idéer som har varit mest framträdande under mitt eget arbete. Som jag ser det är uppsatsens främsta bidrag, i all sin enkelhet, fastställandet att det finns goda möjligheter för deliberativ demokrati i Europaparlamentet. Analysen i helhet har därtill visat på att det finns flera aspekter som behöver studeras vidare. Den sista slutsatsen som jag drar är därför att sista ordet inte borde vara, och med största sannolikhet heller inte är, sagt i fråga om deliberativ demokrati i Europaparlamentet.

## 6 Referensförteckning

### Tryckta källor

- Andersson, Christian, 2004. *Europaparlamentet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Auel, Katrin – Rittberger, Berthold, 2006. "Fluctuant nec merguntur: The European Parliament, National Parliament, and European Integration", s. 121-145 i Richardson, Jeremy (red.), 2006. *European Union: Policy and Policy-Making*. London : Routledge.
- Burns, Charlotte, 2002. "The European Parliament", s.61-79 i Warleigh, Alex (red.), 2002. *Understanding European Institutions*. London: Routledge.
- Bächtiger, André – Spörndli, Markus – Steenbergen, Marco R. – Steiner, Jürg, 2005. "The Deliberative Dimensions of Legislatures", *Acta Politica* 40(2): 225-238.
- Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael, 2003. "The European Parliament at Fifty: A View from the Inside", *Journal of Common Market Studies* 41(2): 353-373.
- Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael, 2005. *The European Parliament* (6<sup>th</sup> ed.). London: John Harper Publishing.
- Dahl, Robert A., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dryzek, John S., 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S., 2007. "Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom, and Communication", s. 262-273 i Sørensen, Eva – Torfing, Jacob, 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave MacMillan.
- Elster, Jon (red.), 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar, 2000. "Deliberative Supranationalism in the EU", s.42-64 i Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik (red.), 2000. *Democracy in the European Union: Integration through deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik, 2000. "Post-National Integration", s. 1-28 i Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik (red.), 2000. *Democracy in the European Union: Integration through deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik, 2002. "Democracy through Strong Publics in the European Union?", *Journal of Common Market Studies* 40(3): 401-424.

- Eriksen, Erik Oddvar – Weigård, Jarle, 2003. *Understanding Habermas: Communicative Action and Deliberative Democracy*. London : Continuum.
- Gehring, Thomas, 2003. "Communicative Rationality in European Governance?", s. 59-145 i Eriksen, Erik Oddvar – Joerges, Christian – Neyer, Jürgen (red.), 2003. *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*. Oslo: Arena.
- Gutmann, Amy – Thompson, Dennis, 2004. *Why Deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen, 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Översättning av William Rehg. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Hix, Simon, 2005. *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon – Noury, Abdul – Roland, Gérard, 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge university Press.
- Jodal, Ola, 2003. "Fem frågetecken för den deliberativa teorin", s. 267-288 i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.), 2003. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Joerges, Christian – Neyer, Jürgen, 1997. "Transforming Strategic Action into Deliberative Problem-Solving: European comitology in the foodstuffs sector", *Journal of European Public Policy* 4(4): 609-625.
- Johansson, Karl Magnus, 2002. "EU och partiväsendet", s. 150-168 i Johansson, Karl Magnus (red.) 2002. *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Karlsson, Christer, 2003. "Den deliberativa drömmen och politisk praktik – samtalsdemokrati eller elitdiskussion?", s. 214-230 i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.), 2003. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Kreppel, Amie – Gungor, Gaye, 2006. "The Institutional Integration of an Expanded EU or How 'New' European Actors Fit into 'Old' European Institutions", *Political Science Series 108*, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Maurer, Andreas, 2003. "Committees in the EU System: A Deliberative Perspective", s. 343-409 i Eriksen, Erik Oddvar – Joerges, Christian – Neyer, Jürgen (red.), 2003. *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*. Oslo: Arena.
- McElroy, Gail, 2001. "Committees and Party Cohesion in the European Parliament", *European Parliament Research Group Working Paper 8*, [www.lse.ac.uk/Depts/eprg](http://www.lse.ac.uk/Depts/eprg), 2007-05-10.
- Nugent, Neill, 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peterson, Olof – Johansson, Karl Magnus – Mörth, Ulrika – Tarschys, Daniel, 2001. *Demokratirådets rapport 2001: Demokrati utan utland*. Stockholm: SNS Förlag.
- Premfors, Rune – Roth, Klas, 2004. "En demokratisyn och ett forskningsfält", s. 7-22 i Premfors, Rune – Roth, Klas (red.), 2004. *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.

- Raunio, Tapio, 2000. "Second-Rate Parties? Towards a Better Understanding of the European Parliament's Party Groups", s. 231-247 i Heidar, Knut – Koole, Ruud (red.), 2000. *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*. London: Routledge.
- Reinikainen, Jouni – Reitberger, Magnus, 2004. " Kritiken av deliberativ demokrati", s. 277-316 i Premfors, Rune – Roth, Klas (red.), 2004. *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Steiner, Jürg – Bächtiger, André – Spörndli, Markus – Steenbergen, Marco R., 2004. *Deliberative Politics in Action: Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warleigh, Alex, 2003. *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform*. London: SAGE.

## Elektroniska källor

- CEO = Corporate Europe Observatory, [www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org), 2007-05-25.
- EP = Europaparlamentets hemsida, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 2007-04-23 – 2007-06-08.
- EPFS = *European Parliament Fact Sheets* (uppdaterat 2007-05-09), [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 2007-05-12.