

# Demokratins ansikten

En normativ studie av Europeiska unionens  
demokratiska förutsättningar

# Abstract

The European Union is in many ways a huge and vast organization. With an increasing number of members and a deeper cooperation in many areas, the EU constantly needs to change to adapt to new opportunities and challenges. But in parallel to this development there is an entirely different debate, one that concerns the democratic legitimacy of the cooperation as a whole. The European Union is unique in its design and that means that large parts of the constitutional foundations that the EU stands on are tested for the first time.

One example of this is the Council of the European Union, which is one of those foundations and is both an executive and legislative authority. The European Commission is another, this is a institution that initiates and executes legislation. The Commission is not elected on a national or European level and is very technical and bureaucratic in its nature. These institutions are among those criticized and have been called undemocratic.

In my essay I ask myself whether the EU is democratic or not. On a basis consisting of democratic theory and in the treaties of the EU, I come to my conclusions and find out that it depends. My method of choice is normative and evaluating. I also look deeper into the debate regarding the democratic deficit as a source of inspiration leading to my further analysis.

*Keywords:* Europeiska unionen, demokrati, representativitet, deliberation, deltagande

*Word count:* 9 723

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och avgränsning.....	1
1.3 Problemformulering.....	2
1.4 Metodologi.....	2
1.4.1 Tillvägagångssätt.....	2
1.4.2 Definitioner.....	3
1.4.3 Materialval.....	4
<b>2 Det demokratiska underskottet.....</b>	<b>5</b>
2.1 Vad är det demokratiska underskottet?.....	5
2.2 Har det någon betydelse?.....	6
2.2.1 Demokratisk kontroll.....	7
2.2.2 Är ökat deltagande möjligt?.....	8
2.3 Några avslutande ord om det demokratiska underskottet.....	8
<b>3 Demokratiidealen.....</b>	<b>9</b>
3.1 Representativitet.....	9
3.2 Deliberation.....	10
3.3 Deltagandedemokrati.....	11
3.4 Några avslutande ord om demokrati.....	12
<b>4 Europeiska unionen.....</b>	<b>13</b>
4.1 EU:s fördrag.....	13
4.2 Nicefördraget.....	15
4.3 Lissabonfördraget.....	15
<b>5 EU:s demokrati. Legitim eller ej?.....</b>	<b>17</b>
5.1 Subsidiaritetsprincipen.....	17
5.2 Parlamentarism.....	18
5.3 Regeringsmakten.....	19
5.4 Rådsfunktionerna.....	20

5.5	Samråd och påverkan.....	21
<b>6</b>	<b>Resultat.....</b>	<b>23</b>
6.1	Sammanfattning.....	23
6.2	Slutsats.....	24
<b>7</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>26</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 1 december 2009 kunde Lissabonfördraget träda i kraft. Detta efter år av förhandlingar, folkomröstningar och kompromisser. Syftet med ändringsfördraget kan sägas vara flera saker. Men det handlar främst om att göra Europeiska unionen mer hanterbar. Sedan ett par år tillbaka består unionen av 27 medlemsstater och fler verkar vara på väg in. Länderna som samlats i denna *sui generis*-organisation<sup>1</sup> är en brokig skara medlemsstater som upplevt andra världskriget och länder som stod utanför, länder som tillhörde Västeuropa och länder som tillhörde Östeuropa. Det är ett stort jobb att försöka få alla dessa länder att samarbeta och att hitta former för att göra detta möjligt.

Samtidigt pågår en annan debatt som ifrågasätter EU-samarbetet på grundval av dess demokratiska legitimitet. EU är en gigantisk organisation och det är inte konstigt att människor kan uppleva att det är svårt att få ett grepp om den och dess många skilda institutioner. Bland annat består den av en lagstiftande och verkställande makt i form av *Europeiska unionens råd* men samtidigt också av en teknisk och byråkratisk organisation: *EU-kommissionen*. Den senare är varken vald på nationell eller europeisk nivå, även om den måste godkännas av Europaparlamentet.

Utvecklandet av EU:s framtida sammansättning och konstitutionella ramverk är viktigt och måste innefatta både utvidgnings- och demokratiaspekter. Samtidigt får vi inte glömma att demokrati är vad vi gör det till och att det finns olika syn på hur det bör vara.

## 1.2 Syfte och avgränsning

Syftet med min kandidatuppsats är att belysa demokratins olika ansikten och dess förutsättningar inom den Europeiska unionen utifrån en normativ utvärderingsmetodologi. Genom mitt här nedlagda arbete hoppas jag bidra till den debatt som förs om EU:s demokratiska underskott, dess institutioner och hur

---

<sup>1</sup> Ungefär ”av eget slag”, d.v.s. något som inte har någon motsvarighet.

synen på demokrati förändrats under tiden som arbetet med att utvidga unionen och att få igenom det nya ändringsfördraget fortlöpt.

Jag har valt att inrikta mig på EU och i synnerhet dess två senare fördrag för att få ett överskådligt empiriskt material som samtidigt kan tjäna analysen väl. Jag har också valt att inrikta mig på främst tre demokratiideal av samma anledning då jag upplever att de är lätta att renodla och skiljer sig åt i tillräckligt hög grad för att göra dem lika intressanta.

## 1.3 Problemformulering

Jag har som avsikt att undersöka om EU är en demokratisk institution sett utifrån mina valda demokratiideal: representativ demokrati, deliberativ demokrati och deltagandedemokrati. Mer specifikt vill jag titta på om det finns ett *demokratiskt underskott*. Jag tror det är svårt för någon att säga att EU är en helt odemokratisk organisation. Det är därför mer naturligt att tala om ett underskott i unionen och med detta avse att det finns en diskrepans mellan den ideala demokratiutformningen och dagens situation.

Med ordet ”underskott” signalerar man en viss grad av brist på någonting (Nationalencyklopedin). Ordet är normativt laddat; man säger inte att det finns ett underskott om man inte tycker att det är ett problem. Det innebär också att det är någonting som måste åtgärdas.

Min frågeställning blir således:

- Finns det ett demokratiskt underskott i Europeiska unionen?

## 1.4 Metodologi

### 1.4.1 Tillvägagångssätt

Jag har använt mig av tre renodlade demokratiideal i arbetet med denna analys: representativitet, deliberation och deltagandedemokrati. Dessa har jag tagit del av i demokratiteoretisk litteratur där jag först fått en övergripande bild av hur de olika demokrativärdena kan se ut. Jag har därefter försökt att hitta lite mer djupgående litteratur som mer ingående förklarar dess syn på demokratins kärnvärden.

Jag valde därefter att titta djupare i EU:s organisation. Främst den konstitutionella delen är av intresse eftersom det är detta ramverk som definierar vad EU ska vara. Det är också en fast empirisk punkt som är lättillgänglig i och med de offentliga fördragstexterna. För att få grepp om hur denna del av EU-

samarbetet fungerar har jag valt att skriva ett avsnitt om de fördrag jag använt mig av: Nicefördraget och Lissabonfördraget. Det innebär att de viktigaste förändringar för EU nämns, samt något om hur införandeprocessen såg ut.

I den sista och avslutande delen innan resultatet presenteras går jag igenom fem mätpunkter som jag valt ut för att kontrollera om EU är demokratiskt eller lider av ett demokratiskt underskott. Dessa fem mätpunkter är mina egna och det går självklart att kritisera dessa och fråga varför jag valt som jag gjort. Jag tycker dock att de fem mätpunkterna lyfter fram intressanta och breda aspekter av EU-samarbetet. Jag arbetar här med en form av normativ ”givet att”-metod som i stora drag går ut på att man sätter sig in i ett visst sätt att tänka och utifrån det analyserar ett material eller en ståndpunkt (Badersten, 2006:188). Tankesättet kan sammanfattas så här: ”givet att demokrati bör vara det här, är EU demokratiskt?”.

## 1.4.2 Definitioner

Som i alla vetenskapliga sammanhang är det viktigt att klargöra vissa saker och utreda vilka begrepp vi använder, och framförallt hur vi använder dem. Jag kommer därför att lägga stor vikt vid att förklara några av de begrepp som finns i uppsatsen eftersom det är något jag kommer att återkomma till ett antal gånger framöver.

*Demokrati* betyder folkstyre och är en gammal tradition från den grekiska stadsstaten. Det är dock först under de senare 150 åren som demokratin blivit implementerad på nytt och i sin nuvarande form. Först i västvärlden med föregångsländer som USA och Storbritannien m.fl. och sedan i andra delar av världen. Det är få som idag ifrågasätter demokratin som styrelseskick och det används bland annat som förutsättning (en av många) för medlemskap i Europeiska unionen. Demokrati som folkstyre innebär att alla människor har rätt att styra sig själva och all form av myndighetsutövning hämtar sin legitimitet ur denna princip (Hadenius, 2001:10). När jag pratar om demokrati i denna uppsats är det detta jag avser. Det är inte någon snäv, specifik form av demokrati utan enbart en mer allmän definition.

När jag talar om *demokratiideal* är det istället en särskild form av demokrati, eller snarare ett ”demokratiideologiskt” ställningstagande, som avses. Precis som en politisk ideologi är det kanske inte möjligt att införa den fullständigt utan det politiska skeendet gör att utfallet blir någon framkompromissad variant. Det hindrar dock inte människor från att sträva efter dess rena form, argumentera för den och verka för den i sin politiska gärning. På samma sätt tänker jag mig att demokratiidealen fungerar. Demokratiideal är teoretiska begrepp och byggstenar i demokratins olika skepnader.

### 1.4.3 Materialval

Jag har i arbetet med min uppsats använt mig av tre typer av litteratur. Den första är demokratiteoretisk litteratur. Här har jag bland annat använt mig av svenska statsvetares samlingsverk, men även läst artiklar på området för att hitta dels exempel men också för att nå någon form av fördjupning. Jag har dock inte haft möjligheten att gå in på så mycket fördjupande litteratur som jag först önskade.

Den andra typen av litteratur jag läst är sådan som diskuterar det demokratiska underskottet i EU och olika aspekter av detta. Här har jag valt lite olika perspektiv. Det finns de som är övertygade om att det finns ett underskott och så finns det de som inte är så säkra, eller som argumenterar för att det inte alls är så.

Den tredje typen av litteratur rör EU. Det är bland annat fördragstexterna från både Nice- och Lissabonfördraget som jag kommit över genom EU:s egen dokumentbank, men också via regeringens hemsida. Fördragstexterna är därför objektiva källor och exakta kopior av de undertecknade fördragen. Jag har haft möjligheten att arbeta med *konsoliderade* versioner vilket innebär att alla fördrag och tillägg finns med i texten. På så sätt kan man läsa dem utan att först läsa grundfördraget och därefter leta upp de nya fördragens förändringar. Det har bidragit till en mer lättöverskådlig process.

Jag har även använt informationstexter från riksdagens EU-upplysning som ska vara en neutral källa med uppgift att ge medborgarna i Sverige objektiv information om Europeiska unionen (EU-upplysningen, 2009d).

Det kan också vara bra att känna till att mycket av den litteratur jag tagit del av handlar om EU före Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009. Eftersom det senaste fördraget enbart fått verka en kort tidsperiod är det inte ännu möjligt att se vilka effekter det får på EU, därför har jag valt att ta min utgångspunkt i det fördrag som fått verka under en längre tid. Lissabonfördraget kommer dock att behandlas och då snarare som en blick in i vilka möjligheter som finns.

Utöver detta har jag i vissa fall använt Nationalencyklopedin för att hämta betydelser av ord. Kompletta referenslistor finns sist i texten och referering till andra författare och källor sker löpande i texten. Eventuella fotnoter används för att förklara enskilda ord.



## 2 Det demokratiska underskottet

”I EU råder ett demokratiskt underskott”. Detta är något som ofta uttrycks i samband med diskussioner kring den europeiska demokratin. Vad är det man avser när man talar om det demokratiska underskottet och spelar det någon roll ifall ett sådant skulle existera? Detta inledande kapitel är tänkt att tjäna som en aptitretare och spegla den fråga som först fick mig att vilja titta närmare på EU och dess demokratiska förutsättningar.

### 2.1 Vad är det demokratiska underskottet?

Som tidigare nämnts finns det människor som hävdar att EU inte är tillräckligt demokratiskt. De anser att det saknas reella möjligheter för människor att påverka i ett system som är så tydligt byggt på representativitet och tjänstemannastyre. EU:s egen webbadministration väljer att förklara det demokratiska underskott på följande sätt:

Detta begrepp används oftast när man hävdar att Europeiska unionen och dess institutioner lider brist på demokratisk legitimitet och att de på grund av sin komplicerade struktur blir allt svårare att förstå för de vanliga medborgarna. I det sammanhanget framförs synpunkten att EU:s institutionella system domineras av en institution som kombinerar lagstiftande och verkställande makt – Europeiska unionens råd – och av en byråkratisk och teknokratisk institution som saknar demokratisk legitimitet – EU-kommissionen. (Europeiska unionen)

Således är det demokratiska underskottet inte till väsen skilt från vår ”vanliga” debatt om demokratisk legitimitet. Sådan legitimitet får man genom att de styrandes makt får sitt ursprung i folkviljan. Det är alltså medborgarnas (väljarnas) samtycke som ger demokratin sin legitimitet. Således kan ett system där 51 % av medborgarna valde en regering medan 49 % röstade på något annat alternativ vara legitimt. Det är i känslan av att det har ”gått rätt till” och att ”nästa gång kan det vara mitt alternativ som vinner” som ger denna legitimitet, trots att man inte alltid får sin vilja igenom.

Men vilka specifika områden är mest akuta när de som anser att EU saknar demokratisk legitimitet debatterar för sin sak? Många ser EU som en tillbakagång till en neo-liberal 1800-tals stat (Moravcsik, 2002:605). Agustín José Menéndez lyfter fram tre områden som på lång sikt hotar samarbetet: ”sjunkande legitimitet i EU:s konstitutionella ramverk”, ”de odemokratiska egenskaperna i det europeiska lagstiftningsförfarandet” och ”de odemokratiska konsekvenserna av att stora ekonomiska friheter utvecklats avskilt från principen om förbud mot

diskriminering” (Menéndez, 2009:296f). Menéndez menar alltså att det är på grund av lagstiftningsförfarandet och EU:s konstitutionella ramar som legitimiteten är hotad samtidigt som det ekonomiska samarbetet varit för frikopplat från andra mjukare värden så som diskrimineringslagstiftning. Han menar också att EU:s anseende skadats av misslyckandet med Konstitutionsfördraget och Lissabonfördraget och att det enda sättet för EU att nå demokratisk legitimitet är att bygga om de konstitutionella ramverken. Själv tycker han att detta kan verka naivt med tanke på de nämnda misslyckandena, men att det mer kanske handlar om att speciellt konstitutionsfördraget var en för stor bit för det europeiska folket att acceptera (ibid.:308).

Det finns också de som hävdar att det demokratiska underskottet kan härledas ur att de nationella regeringarna förlorat mycket makt till den europeiska lagstiftaren och inte kompenseras tillräckligt för detta. Detta är ett representativt demokratiskt perspektiv som menar att de representativa institutionerna i EU inte garanterar lika mycket makt till medlemsstaterna som om besluten fattats på nationell nivå. Detta är speciellt tydligt i fallet Europaparlamentet (Crum, 2005:453f).

Crums slutsats blir att EU kan vara på väg att bli föregångaren för en ny form av demokrati som tar ett steg bort från den klassiska nationella representativa demokratin. Men det ligger framför oss och i nuläget kan vi bara utgå från den form av demokrati som vi känner till. Crum identifierar två utmaningar för att transkribera denna representativa form till EU-nivå. Den första är ”multilevel”-karaktären inom EU:s statsbildning som byggts över nationella institutioner och att maktcentrat flyttats från den lagstiftande makten till den exekutiva (Crum, 2005:465).

Den andra utmaningen grundar sig i den bristande ansvarsutkrävningen inom EU. Det är inte självklart vem som har den exekutiva makten och vem som är ansvarig för de beslut som fattas. Detta kan enligt Crum lösas genom att man gör ledaren för den europeiska exekutiva makten folkvald, inför ansvarsutkrävande för alla EU:s exekutiva organ (förutom kommissionen), full öppenhet i Rådets beslutsfattande och ökat inflytande för Europaparlamentet i frågor som rör gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska frågor samt överstatliga polisiära och rättsfrågor (Crum, 2005:465f).

## 2.2 Har det någon betydelse?

Det finns således flera olika sätt att se på det demokratiska underskottet inom EU och det finns olika sätt att se på lösningen på de problem som man anser finns. Det finns dock de som argumenterar för att det har så stor betydelse som andra vill göra gällande. En av dem är Andrew Moravcsik som är professor vid European Union Program på Princeton University i USA. Moravcsiks åsikt är att oron kring EU:s ”demokratiska underskott” är missriktad (Moravcsik, 2002:603). Europeiska unionen styrs hårt av kvalificerade majoriteter, enhällighetsbeslut och maktindelning. När EU:s demokrati diskuteras verkar det som att många tar sin

utgångspunkt i en helt isolerad organisation, utan kontakt med omvärlden och använder en måttstock som är filosofiskt deliberativ. Och kanske är den väl värd att använda i teoretiska diskussioner men i verkligheten kan knappast någon modern demokrati leva upp till de krav som ställs. I realiteten är Europeiska unionen en del av ett större demokratiskt nät där de olika nivåerna; nationella parlament, Europaparlament, ministerråd etc. samarbetar och fyller olika funktioner. Detta kanske kan ge ett intryck av att EU är odemokratiskt men sanningen är den att dess institutioner istället inriktar sig på de områden som inte kräver direkt politiskt deltagande (ibid.:206).

EU har genomgått ett antal förändringar sedan Lissabonfördragets införande, men Moravcsik tror inte att detta kommer att få några reella effekter på samarbetet. ”None of this will alter the essential trajectory of European integration.” (Moravcsik, 2002:604). Under de senaste decennierna har många diskuterat EU:s styrelseskick och många har lanserat sina teorier om hur EU bör utformas. Aldrig tidigare har någon demokratisk entitet blivit utsatt för så djuplodande och intensiva diskussioner. Men mycket av debatten kring EU:s demokratiska legitimitet kommer från det enkla faktum att det inte finns något *demos*, inget folk, i traditionell mening. Europas invånare saknar gemensam historia, kultur och symbolik. Detta behöver dock inte betyda att det finns ett demokratiskt underskott (Moravcsik, 2002:604).

### 2.2.1 Demokratisk kontroll

Ett argument för att EU saknar demokratisk legitimitet är att det saknas ansvarsutkrävande mekanismer i dess organisation. I många viktiga frågor är makten koncentrerad till Bryssel, Luxemburg och Frankfurt. Därmed finns risken för en centraliserad teknokratisk makt som styr genom sina kunskaper och där beslut tas utan att någon egentligen vet vem som är ansvarig (Moravcsik, 2002:611). Ur detta hänseende kan man tycka att det finns en viss sanningshalt i detta resonemang, men Moravcsik hävdar att man då glömmer bort EU:s ”multilevel”-karaktär med alla de begränsningar det innebär. Delegeringen till dess domstol, centralbank och andra semiautonoma institutioner liknar det funktionssätt som industrialiserade, 2000-talsdemokratier har (ibid.).

Demokratisk kontroll i EU utövas på två plan. Dels direkt genom det folkvalda Europaparlamentet (EP) och indirekt genom valda nationella företrädare. Under senare delen av EU:s existens har Europaparlamentet fått en alltmer betydande roll och alltmer tagit över från Europeiska unionens råd (Rådet) som den primära agendasättaren i lagstiftningsprocessen. Det är nu EP som sent i processen accepterar, avfärdar eller förändrar lagstiftning. Detta har gjort det svårare för Rådet att förkasta de synpunkter som parlamentet har, tidigare fylldes denna roll av kommissionen.

Men den viktigare av de två kontrollmekanismerna är de valda regeringarna i medlemsländerna som fortfarande kontrollerar den högst regionala och mellanstatliga strukturen inom EU. Europeiska rådet (där medlemsstaternas stats- och regeringschefer sammanträder minst två gånger per halvår) befäster allt mer

sin ställning som den ledande av EU:s institutioner tillsammans med ministerrådet där fackministrar och tjänstemän från medlemsländerna träffas och diskuterar frågor inom sina respektive ämnesområden (Moravcsik, 2002:612). Detta sker också under direkt kontroll hemifrån. De är där och företräder sin regering, precis som de skulle göra i det inhemska regeringsarbetet.

### 2.2.2 Är ökat deltagande möjligt?

Det finns de som trots detta kan lockas av en mer deltagar- eller deliberationscentrerad demokrati. Tanken med detta är att ett ökat deltagande i demokratin kommer att öka känslan av ett gemensamt europeiskt demokratiskt samhälle, eller i alla fall öka stödet för EU.

Det finns flera anledningar till varför detta inte vore praktiskt eller ens önskvärt att öka inflytandet för EU:s medborgare. De modeller som finns för ökat medborgarinflytande verkar kanske möjliga i teorin men är enligt Moravcsik ogenomförbara i realiteten (2002:615-617). Det finns även de som menar att ökad medborgarkänsla och ökad legitimitet skulle kunna nås genom att EU gjordes om till en distributiv apparat som istället för jordbruksstöd och strukturfonder garanterade den fattigaste tredjedelen av Europas befolkning en viss summa pengar (se till exempel Schmitter, 2000). Detta är dock ett avbräck från den modell som EU skapats utifrån och skulle kunna öka legitimiteten hos de grupper som är traditionellt EU-kritiska. Moravcsik hävdar att detta system skulle förstöra legitimiteten för hela det EU som existerar idag och undanröja allt det förtroende som faktiskt finns (Moravcsik, 2002:617).

## 2.3 Några avslutande ord om det demokratiska underskottet

Som vi sett finns det en del olika sätt att se på EU och dess ”demokratiska underskott”. Vad som dock är intressant är att även de som inte tror att detta fenomen är ett problem förhåller sig till det. Det innebär att det finns något som forskare känner sig manade att ta ställning till och som är värt att diskutera. Det kanske kan vara en indikator på att människor, framför allt inom statsvetenskapen, inte är helt överens med det EU som existerar idag. Således är det lätt att anta att de olika debattörerna inom ämnet har olika syn hur en demokrati bör vara utformad. Hur dessa olika synsätt på demokrati skulle kunna se ut kommer jag närmast att mejsla ut.

## 3 Demokratiidealen

I Sverige och i många länder är demokrati en självklarhet. Få ifrågasätter varför vi har ett demokratiskt styrelseskick istället för någon form av auktoritärt styre. I Sverige har vi en representativ demokrati där våra företrädare väljs vart fjärde år i val på nationell, regional och lokal nivå. Men det finns fler sätt att se på demokrati, fler ideal att bygga folkstyret kring. Här nedan kommer en kort resumé av några av de mest tongivande demokratiidealen att ske. Den fortsatta analysen kommer att vila på de samma.

### 3.1 Representativitet

Vem ska demokratin vara till för? ”Alla”, skulle nog de flesta säga och det stämmer i stor mån i ett demokratiskt samhälle med allmän och lika rösträtt. Men bara för att alla får vara med och rösta betyder inte det att de ”representeras” i representativ demokratisk mening. Tanken bakom detta demokratiideal är att våra politiker i så stor mån som möjligt bör spegla samhällets sammansättning. Det gäller självklart åsikter i sakfrågor, det är ju de som står i centrum i den politiska debatten. Men det kan också gälla i fråga om kön, etnisk bakgrund och utbildningsnivå m.m. Enkelt uttryckt kan man säga att politikerna ska vara så lika sina väljare som möjligt och spegla deras åsikter: ”[d]emokrati betyder ju folkstyre; denna styrelse, kan man hävda, ska ha folkets önskemål som rättsnöre för sin verksamhet.” (Hadenius, 2001:62f).

Den representativa demokratin är också ytterst praktiskt lagd och det är en av dess absoluta styrkor. Om man gör en avstämning med väljarna i regelbundna intervall, låt oss säga vart fjärde år, och där får veta vad väljarna tycker så kan politikerna sedan agera utifrån det mandat de får intill nästa avstämning. Det är ur detta system som partier växt fram som någon form av *åsiktspaket* som samlar åsikter i en rad sakpolitiska frågor och paketerar dem med företrädare och (oftast) tydliga ställningstaganden för att bli valbara. På så vis är det partigruppen som får agera referenspunkt mellan valen. Väljarna röstar trots ökade inslag av personval fortfarande i stor utsträckning på ett parti, inte en person. Som exempel på detta kan man se på valresultatet i 2006 års riksdagsval där enbart 57 av de 349 ledamöterna blev invalda med hjälp av personval (Nielsen, 2007:53). En annan aspekt av den representativa demokratin är att den ger alla människor samma rätt att delta. I och med att alla får rösta vart fjärde år får alla avlägga en röst som faller på en politiker som sedan får genomföra sitt program. Det kräver ingen mer insats för den som inte vill utan alla har samma möjlighet att påverka.

Men den största kritiken mot det representativa demokratiidealet är också riktad mot dess praktiska natur. Folkviljan avspeglas bara vid ett givet tillfälle, sedan får väljarna helt enkelt stå ut med de politiker de valt (Hadenius, 2001:64f).

## 3.2 Deliberation

Ett annat demokratiideal som istället förordar kvalitativ diskussion och kollektivt beslutsfattande kallas deliberativ (och i vissa fall diskursiv) demokrati. Till skillnad från det representativa idealet som vi tidigare diskuterat tar detta synsätt sin utgångspunkt i samtalet. Politiska beslut ska byggas på väl övervägda argument och ställningstaganden, inte på löst tyckande och försök att vinna röster genom att lova mycket. Detta har varit en stark kritik mot demokratin sedan lång tid: det handlar mer om att vinna val och få makt än att fatta kloka beslut som gynnar samhället. Men genom att alla argument redovisas och diskuteras kan man nå lösningar som bygger på rationella och sakliga grunder. Det är de som berörs av ett beslut som ska vara med och fatta det och då är det också naturligt att det är de parterna som är med i det deliberativa momentet.

Långsiktighet är en ledstjärna för deliberativa företrädare och den linjen har företrätts av demokratiska tänkare allt sedan antiken och USA:s grundlagsfäder (Hadenius, 2001:64). Idéskolan syftar också till att öka ”allmänandan”, det vill säga den gemensamma samhällssynen, och öka konsensus. Det är bättre att övertyga människor än att tvinga dem och det är bättre att förklara och rättfärdiga saker med argument som går att diskutera än att säga ”så är det” (Spång, 2005:77).

Den deliberativa demokratin kan onekligen verka lockande, men hur realistisk är den i vårt moderna samhälle där vi arbetar åtta timmar om dagen? Det är svårt att se hur man praktiskt skulle kunna genomföra denna typ av samtalscentrerad demokrati när tid verkar vara en bristvara. Det har hävdats att allt för lite energi har ägnats åt att finna former för att institutionalisera denna form av demokrati för att på så sett överbygga de hinder som finns (Spång, 2005:79). Hur skulle till exempel en lag stiftas i ett sådant system? Det finns dock förslag på hur det skulle kunna gå till. Till att börja med måste det politiska beslutsfattandet decentraliseras så att beslut fattas så nära dem det berör som möjligt. På så sätt skulle intresset för att delta öka.

Det finns en del exempel på system som fungerar ungefär så här. Ett känt exempel är den brasilianska staden Porto Alegre där budgetprocessen öppnades upp för alla: privatpersoner och föreningar. Modellen för deliberation bygger på en *kostnad kontra nytta-modell* där alla får väga för- och nackdelar med att t.ex. ta ledigt från arbetet för att delta. I processen finns valda politiker med som kan välja om de vill ta hänsyn till det som kommer fram i diskussionen eller ej. Representanterna har självklart sina egna åsikter men har också att tänka på att de vill bli omvalda. Således är det hela tiden fråga om att väga för- och nackdelar och utifrån det fatta beslut (Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009:58). Väljarna kommer rimligtvis att belöna de politiker som tar deras synpunkter på allvar och som

genomför det som de föreslår medan en politiker som struntar i folkopinionen straffas. Eftersom politikerna väljs vart fjärde år och budgetprocessen är årlig bedöms de valda representanterna på grundval av fyra separata processer där den senaste väger tyngst.

Hur såg det då ut i Porto Alegre? Det visade sig att intresset först var lågt. De första åren gick nästan alla resurser till att täcka de basala behoven. Den grupp som var bäst representerad var den som i normala fall inte hade möjligheten att påverka politiskt, detta då trösklarna för att engagera sig som politisk representant är höga i Brasilien (Aragonès & Sánchez-Pagés, 2009:66).

Detta exempel skulle kunna visa på att det finns något intressant att utforska med ett ökat deltagande och en förbättrad diskussion i det politiska livet. Rent intuitivt skulle man kunna tro att det endast var de mer välbeställda som hade råd att delta i mötena, men så var det alltså inte i det här exemplet. Om man skulle pröva något liknande här i Sverige, skulle man då få samma resultat eller skulle intresset vara mindre då vi redan har våra mest grundläggande behov uppfyllda?

### 3.3 Deltagandedemokrati

Ett till den deliberativa demokratin närbesläktat demokratiideal är deltagardemokratin. Här är det viktigt att så många som möjligt är med i den beslutande processen: graden av deltagande är ett egenvärde i sig. Det är mindre fokus på att det ska vara en ”kvalitativ diskussion” utan ett aktivt medlemskap i demokratin är viktigare (Hadenius, 2001:63). Genom ett flitigt deltagande i demokratin ökar man människors kunskap i olika frågor och denna kunskap ger ökat utrymme att agera politiskt. På så sätt kan fler få större inflytande över de frågor som berör dem och motverka elitistiska tendenser i samhället. Det skulle också kunna göra oss mer öppna för andra levnadssätt och andras problem när vi interagerar med andra människor. Den täta kontakten skulle då göra oss mer toleranta och bidra till ökad allmänanda.

Man kan säga att den stora skiljelinjen mellan deliberativ och deltagande är demokrati är att den första är kvalitativt inriktad medan den senare är kvantitativ. Problemet är som tidigare nämnts att det kvantitativa förhållningssättet till demokrati är svårt att genomföra i praktiken. Risken är att det enbart är människor med stort engagemang i någon speciell fråga som deltar i det politiska livet. På så sätt riskerar man att få en ny elit som kanske inte är den samma som i en representativ demokrati men som på samma sätt har en särställning i samhället (Hadenius, 2001:65).

En form av kvantitativ demokrati är direktdemokrati, alla deltar i alla beslut (som rör dem). I länder som Schweiz och vissa delar av USA möts man på torg eller i större lokaler och fattar beslut om gemensamma angelägenheter. Men det är uppenbart att det här enbart fungerar i mindre sammanhang. Folkomröstningen är ett annat exempel på direkt demokratiutövning. Då får alla medborgare som beslutet berör vara med och tycka till. Det finns olika former av folkomröstningar:

*rådgivande* samt *beslutande*. Skillnaden dem emellan avgör om valda politiker är tvingade att genomföra ett valutfall eller ej.

Man kan säga att folkomröstningen är ett av de instrument i det demokratiska samhället som har potentialen att nå störst legitimitet. Detta då alla har haft chansen att säga sin mening genom att gå till valurnan. Problemet är dock att valdeltagandet brukar vara lägre i folkomröstningar än i ”vanliga” val till beslutande församlingar. Detta är framförallt tydligt i länder där folkomröstningar är vanligt förekommande (Hadenius, 2001:75).

Ett annat aktuellt problem (när detta skrivs i början av december 2009) är att det kan ge utlopp för känslor som har en helt annan karaktär än den öppenhet och tolerans som deltagandedemokratin är tänkt att skapa. I det fallet kan man hävda att den representativa demokratin har en fördel då de valda representanterna har en skyldighet att värna om alla väljare och bör rimligen ha större kunskap om samhället i stort (ibid.).

### 3.4 Några avslutande ord om demokrati

Det har här inte varit min mening att ta ställning till vilket demokratiideal som är att föredra. Min uppgift har istället varit att deskriptivt angripa de ideal jag valt och i viss mån granska för- och nackdelar med dessa. Detta för att bygga en teoretisk grund för den fortsatta analysen. Tanken har varit att renodla demokratiidealen i den mån det varit möjligt som teoretiska begrepp.

Tydligt är att de olika idealen är svåra att införa i sin rena form och det blir i slutändan ofta någon form av blanddemokrati med varierande inslag. Även i samhällen som bygger starkt på den representativa tanken som Sverige, eller Brasilien för den delen, kan man skönja deltagardemokratiska och deliberativa embryon. Ett närliggande exempel på detta är de *medborgarstämmor* som Lunds kommun anordnar regelbundet i olika delar av kommunen. Målet med dessa är att öka kontakten mellan kommuninvånarna och de förtroendevalda för att ge människor en möjlighet att framföra synpunkter och annat direkt till sina politiker (Lunds kommun, 2009).



## 4 Europeiska unionen

Bakgrunden till dagens EU, Europeiska unionen, ligger i århundraden av konflikter och öppna krig på den europeiska kontinenten. Men en historisk genomgång av EU:s framväxt ligger här inte i vårt intresse. Den som vill läsa om detta kan med fördel göra det i den stora mängden litteratur som finns i ämnet.

Vad som är mer intressant är att granska det konstitutionella ramverk som lägger grunden för EU som över- och mellanstatlig organisation. Man talade innan Lissabonfördragets antagande ofta om EU som en organisation bestående av tre ”pelare”. Pelarna var metaforer för de olika områden inom vilka unionen samarbetade och gällde från Maastrichtfördragets ikraftträdande 1993 till den sista november 2009. Den *första pelaren* var de gamla EG-samarbetet med EEC (Europeiska ekonomiska gemenskapen), Euratom, Kol- och stålunionen och EMU-samarbetet. Den *andra pelaren* var utvecklingen av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och den *tredje* var frågor som rörde gränskontroll (Schengenavtalet), polissamarbete (Europol) och rättsfrågor (Bäck & Larsson, 2006:120f). Den första pelaren (även kallad EG-rätt) skiljde sig nämnvärt från de båda andra då de frågor som behandlades där var av överstatlig karaktär och således bindande för medlemsstaterna.

### 4.1 EU:s fördrag

Samarbetet inom EU bygger på två fördrag: EU-fördraget och EUF-fördraget. EU-fördraget, eller *Fördraget om Europeiska unionen*, reglerar grunderna för hela samarbetet och dess konstitutionella funktion. Det första EU-fördraget var Maastrichtfördraget som bekant trädde i kraft 1993. Genom detta bildades EU som det ser ut idag. Tidigare former för samarbetet hade också fördrag under andra namn. Till exempel bildades de första grunderna till EU under Romfördraget 1958.

Det andra fördraget kallas EUF-fördraget, *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt*, och kompletterar EU-fördraget med mer detaljerade och funktionellt inriktade bestämmelser. Detta fördrag ersatte det tidigare EG-fördraget när Lissabonfördraget trädde i kraft.

<b>Ikraftträdande</b>	<b>Fördrag</b>
1958	Romfördraget (EG-/EUF-fördraget)
1958	Euratom-fördraget
1967	Fusionsfördraget
1987	Europeiska enhetsakten
1993	Maastrichtfördraget (EU-fördraget)
1999	Amsterdamfördraget
2003	Nicefördraget
2009	Lissabonfördraget

**Tabell 1: Europeiska unionens fördrag (EU-upplysningen, 2009c)**

Euratom-fördraget är ett eget grundfördrag men många av de bestämmelser som fanns i detta inkorporerades i samband med Lissabonfördragets införande i EU-fördraget och blev till generella bestämmelser i EU:s fördrag (EU-upplysningen, 2009c).

Europeiska unionen är en organisation i ständig förändring. Nya medlemmar kommer till, världen runt omkring förändras och medlemsländerna vill samarbeta på ytterligare plan. Då är det viktigt att det går att förändra EU:s fördrag så att de passar den organisation de är tänkta att styra.

En förändring går till på så sätt att varje medlemsstats regering, Europaparlamentet eller kommissionen får förelägga ministerrådet om ett utkast till ändringar av fördragen. Detta utkast ska översändas till Europeiska rådet och tillställas de nationella parlamenten. Därefter ska ett konvent med deltagare från olika nivåer inom EU-samarbetet samlas för att med konsensus anta en rekommendation till företrädarna för medlemsländernas regeringar. Den konferens som sedan hålls mellan dessa ska syfta till att få alla medlemsländer att komma överens om de förändringar som ska ske. Ändringar träder sedan i kraft efter att de ratificerats av alla medlemsstater. I vissa länder krävs det att en folkomröstning godkänner ratificeringen, medan det i andra räcker att det nationella parlamentet fattar samma beslut (Fördraget om Europeiska unionen, 2009: artikel 48).

Det finns även ett förenklat ändringsförfarande som kan användas vid ändringar i EUF-fördragets tredje del som gäller unionens inre politik och åtgärder (och även i en del andra frågor). Det kräver dock fortfarande att samtliga medlemsländer ratificerar ändringarna för att de ska gälla.

Slutligen kan man nämna något om att de versioner av fördragen som ges ut i bokform är konsoliderade versioner av fördragen. Det innebär att alla ändringsförslag är inarbetade i texten och att man slipper läsa grundfördragen och ändringsfördragen separat. De konsoliderade versionerna är inte juridiskt bindande utan enbart tänkta att vara ett hjälpmedel (EU-upplysningen, 2009c). Det är som bekant sådana versioner av fördragen som jag har arbetat med här.

## 4.2 Nicefördraget

Nicefördraget trädde i kraft den 1 februari 2003. Det var utformat för att förändra EG- och EU-fördragen för att på så sätt underlätta för framtida utvidgning av unionen.

I ministerrådet (Europeiska unionens råd) innebar fördraget att man nu kunde fatta beslut med kvalificerad majoritet i flera frågor där det tidigare funnits krav på enhällighet. Detta gällde bland annat handelsfrågor, det civilrättsliga samarbetet och vid utnämning av en ny kommission.

Europaparlamentet växte och fick fler ledamöter, det var nu möjligt för varje medlemsstat att ha mellan 5 och 99 ledamöter, beroende på landets befolkningsmängd.

Man utökade också möjligheterna för medlemsländer som så önskade att samarbeta än djupare än övriga EU. Detta var något man hade gjort redan i samband med Amsterdamfördraget men som nu ökades ytterligare. Denna möjlighet infördes också inom den andra pelaren. Samarbeten inom försvarspolitik eller i frågor som får militära konsekvenser var inte möjliga enligt Nicefördraget. För att medlemsländer skulle få samarbeta i någon fråga krävdes minst åtta länders deltagande och ministerrådets godkännande genom kvalificerad majoritet.

Nicefördraget arbetades fram efter att initiativ tagits under 1999 i Helsingfors. Det undertecknades under högtidliga former i februari 2001 men det dröjde enda till 2002 innan Irlandarna i en andra folkomröstning sagt ja. Det innebar att det ratificerats av alla medlemsländer och att det därmed kunde träda i kraft. (EU-upplysningen, 2009a)

## 4.3 Lissabonfördraget

Lissabonfördraget är till största del en omarbetning av det förslag som fanns till en europeisk konstitution. Till skillnad från det första förslaget är Lissabonfördraget inget eget grundfördrag utan ett ändringsfördrag i likhet med tidigare omarbetningar. Vissa strategiska förändringar i texten har gjorts i en del symbolfrågor, bland annat togs förslaget om en gemensam flagga bort och EU:s utrikesminister fick istället titeln ”högare representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik”. På den mer praktiskt konstitutionella nivån får EU en fast ordförande för Europeiska rådet som kommer att leda förhandlingarna mellan medlemsstaternas stats- och regeringschefer. Ordföranden väljs för en period om två och ett halvt år (Europaparlamentets mandatperiod är fem år) och kan väljas om en gång (Fördraget om Europeiska unionen, 2009: artikel 15)

En av de viktigare förändringarna jämfört med tidigare fördragstexter är att även samarbetet inom polisiära och straffrättsliga frågor blir överstatliga, beslut kommer att fattas med kvalificerad majoritet. Det finns dock fortfarande möjlighet

för länder att hävda att ett beslut i de här frågorna påverkar deras rättssystem för mycket och på så sätt kräva att stats- och regeringscheferna ska fatta ett enhälligt beslut. I säkerhetspolitiska frågor är samarbetet fortfarande mellanstatligt vilket i praktiken innebär att alla EU-länder måste rösta för ett förslag för att EU ska kunna agera.

En av de stora besvikelserna med Nicefördraget var att det inte gjorde EU till en egen juridisk person. Detta är något som åtgärdats i och med Lissabonfördragets ikraftträdande (Fördraget om Europeiska unionen, 2009: artikel 47). Det betyder också att den gamla pelarstrukturen som vi tidigare diskuterade inte längre existerar och EG försvinner som begrepp (EU-upplysningen, 2009b). Att EU är en juridisk person betyder att organisationen som helhet nu kan sluta avtal med andra internationella organisationer och länder utanför EU. Till exempel kan EU nu ansluta sig till Europakonventionen för mänskliga rättigheter.

Den så kallade *solidaritetsklausulen* är en av de frågor som vållat mycket debatt i processen fram till det slutgiltiga beslutet om Lissabonfördraget. Det innebär att medlemsländerna är skyldiga att hjälpa varandra om en medlem drabbas av en naturkatastrof, terroristattack eller ”en katastrof som orsakas av människor” (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 2009: artikel 222). Det betyder att man är skyldig att använda alla de medel som står länderna till förfogande, även militära resurser.

Som vi tidigare berört har införandet av Lissabonfördraget inte varit smärtfritt. Först misslyckades man med *Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa* (Europeiska konstitutionen) under 2004 och 2005. Sedan fick man nej från irländarna i den första folkomröstningen om det omarbetade Lissabonfördraget. Över ett år senare fick man sedan ja då vissa garantier och undantag inkorporerats. Den sista utmaningen var när Tjeckiens president, Václav Klaus vägrade att skriva under fördraget. Till sist kunde dock Fredrik Reinfeldt som regeringschef för EU:s ordförandeland tillkännage att en överenskommelse skett och att Lissabonfördraget kunde träda i kraft den 1 december 2009.

## 5 EU:s demokrati. Legitim eller ej?

Nu vet vi lite om EU som institution och vilken roll fördragen spelar. Vi har också odlat fram tre rena former av demokrati, så kallade demokratiideal: representativ demokrati, deliberativ demokrati och deltagandedemokrati. Det är därför nu möjligt för oss att pröva om EU är demokratiskt eller ej. Detta med utgångspunkt i de fördragstexter som tidigare diskuterats. Jag har för att underlätta min analys definierat fem ”mätpunkter” där jag går in i texterna och identifierar hur EU fungerar i varje enskilt fall och hur mina demokratiideal skulle ta ställning till detta. Valet av mätpunkter går självklart att diskutera, men jag anser att jag genom mina val tagit ett ganska brett grepp om EU på ett enkelt och lättöverskådligt sätt.

### 5.1 Subsidiaritetsprincipen

Artikel ett i Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) under Nicefördragets ändringar löd (och lyder fortfarande sedan ändringarna i Lissabonfördraget): ”[d]etta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.” (Fördraget om Europeiska unionen, 2001: artikel 1). Således slås det alltså fast att EU är en organisation som består av många nivåer. Dessa är: lokal nivå, regional nivå, nationell nivå och slutligen EU-nivå. Detta kan man tolka som att EU ska fatta beslut om sådana saker som inte kan eller bör beslutas om på de andra nivåerna.

EU ska också präglas av öppenhet i sitt agerande som organisation, det ska vara lätt att följa en beslutsprocess från början till slut. Det kan också uppfattas som ett strävande efter att skapa ett ansvarsutkrävande där det är möjligt att identifiera var i kedjan det brustit. Som vi tidigare sett finns det en kritik mot att det inte fungerat som det varit tänkt. Dock är detta en väldigt allmänt hållen artikelparagraf som lämnar mycket utrymme för tolkning. Däremot är artikel fem i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget, nuvarande Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) tydligare på den punkten. Där stipuleras att:

Gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom detta fördrag. På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. (Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, 2001)

*Subsidiaritetsprincipen* är alltså viktig och innebär att beslut bör tas så nära medborgarna som möjligt. Om vi vill passa in subsidiaritetsprincipen i de demokratiideal som vi arbetar med vill jag hävda att det är något som stämmer överens med ett av de tre. Ur ett representativdemokratiskt perspektiv kan man säga att det är *önskvärt* att besluten fattas av valda representanter, oavsett nivå. Men eftersom det hävdas att ansvarsutkrävandet är bristfällighet i EU-samarbetet måste det vara bättre att beslut fattas av representanter närmare folket då det på så sätt blir tydligare vem som gjort vad och om man vill omvälja eller välja bort en politiker. EU är ur detta perspektiv sett demokratiskt på denna punkt.

Ur ett deliberativt demokratiskt perspektiv kan man argumentera att subsidiaritetsprincipen i sig inte borgar för att göra EU mer demokratiskt. Däremot ökar chansen för att det skulle vara möjligt med ett ökat deliberativt inslag beroende på hur de demokratiska förhållandena i medlemslandet ser ut. Man kan därmed inte säga att EU är demokratiskt på denna punkt utifrån ett deliberativt perspektiv.

Ungefär samma resonemang kan göras gällande givet ett deltagardemokratiskt perspektiv. Subsidiaritetsprincipen garanterar inte ökat deltagande, men öppnar upp möjligheten för det. I sin renaste form är den lägsta nivån som är möjlig att fatta beslut på individuell nivå och i nästa steg i olika stora grupper i närmiljö (men även "nära" med avseende på dem som berörs, oavsett geografiska avstånd). EU kan inte heller här ses som demokratiskt; det beror helt och hållet på utomstående, nationella faktorer.

## 5.2 Parlamentarism

Artikel 190 i EG-fördraget säger att Europaparlamentets (EP) ledamöter ska företräda folket och väljas i allmänna direkta val. Antalet ledamöter i EP bestäms också av fördraget och antalet per medlemsland räknas fram i proportion till befolkningens mängden (artikel 190.2). Detta har vi redan kunnat konstatera tidigare, men parlamentet har också till syfte att godkänna kommissionen och har en mandatperiod på fem år. I parlamentet finns partigrupper som består av parlamentariker från olika partier i medlemsländerna. Den största partigruppen är i dagsläget EPP som bland annat består av de svenska partierna Moderaterna och Kristdemokraterna. Partierna hade i Nicefördragets text en viktig ställning, någonting som dock lyfts ur i samband med Lissabonfördraget:

Politiska partier på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. De bidrar till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå och särskilt bestämmelser om deras finansiering. (Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, 2001: artikel 191)

Det ges möjlighet för alla personer och juridiska personer som är bosatta eller som verkar i EU-området att för Europaparlamentet göra en framställning i frågor som rör unionens verksamhetsområde och som direkt påverkar personen.

Ur ett representativt perspektiv är den europeiska parlamentarismen en förlängning av det system som finns i många av EU:s medlemsstater. Med regelbundna val och ett partisystem är Europaparlamentet en perfekt representativ modell. Slutsatsen blir att EU är demokratiskt, när vi talar om parlamentarism sett ur detta perspektiv.

Parlamentarismen är inte deliberativ i den meningen att den är kvalitativ och strävande efter avpolitiserade konsensuslösningar. Däremot är Europaparlamentet en något annorlunda institution än det ”normala” parlamentet. Konsensuslösningar är vanliga och samarbeten över blockgränserna förekommer i hög utsträckning (Bäck & Larsson, 2006:136-138). Det är dock inte tal om den form av deliberation där människor som berörs av beslutsfattandet deltar på det sätt som vi tidigare fastslagit att den deliberativa demokratin eftersträvar. Den levande, prövade formen av deliberation i fallet Porto Alegre krävde att det fanns valda politiker som kunde kanalisera och agera utifrån de åsikter som lokalbefolkningen framförde. Således borde förekomsten av folkvalda ledamöter inte i sig betyda att EU är odemokratiskt, utan det är snarare avsaknaden av en institutionaliserad form för interaktion med dem som är det avgörande. Slutsatsen blir återigen att EU är odemokratiskt sett ur detta demokratiideal.

Det deltagardemokratiska idealet, med sitt värnande av den kvantitativa sidan av demokrati är illa representerat i EU. Det finns inga folkomröstningar om frågor på överstatlig nivå och det aktiva deltagandet saknas till stor del. Man skulle till och med kunna hävda att EU är skadligt för demokratin i och med att den överstatliga karaktären på organisationen omöjliggör, eller i vart fall försvårar, aktivt deltagande för de flesta människor. EU lider på denna punkt av ett stort demokratiskt underskott.

### 5.3 Regeringsmakten

Europeiska kommissionen, oftast bara kallad *kommissionen*, kan i mångt och mycket jämföras med en regering och har till uppgift att tillvarata unionens gemensamma intressen, initiera och övervaka den gemensamma lagstiftningen samt förvalta EU:s budget (Fördraget om Europeiska unionen, 2009: artikel 17). Kommissionen består fram till 2014 av en ledamot från varje land, varav en är ordförande. Kommissionen hade tidigare även vice ordföranden som kom från medlemsländerna men efter Lissabonfördragets ikraftträdande är det dock den höge representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik som ska inneha posten (även om denne också formellt sett är en kommissionär).

Kommissionen måste godkännas av parlamentet men det är varje medlemsland som själv nominerar sin kandidat. Detta gör att kommissionären oftast representerar det styrande partiet i ett land. Kommissionären Margot Wallström (S) är ett exempel på detta och är utsedd av den förra svenska

regeringen medan den blivande kommissionären Cecilia Malmström (FP) tillhör den just nu styrande koalitionen i Sverige. Att kommissionärernas mandatperiod sträcker sig över regeringarnas egna ska egentligen inte spela någon roll då de ska representera EU och inte sina hemländer (ibid.). Om kommissionen inte agerar i enlighet med sina konstitutionella förutsättningar, eller om någon oegentlighet skulle föreligga kan den avsättas av Europaparlamentet.

Kan man argumentera för att Europeiska kommissionen är en demokratisk institution? Oftast är det denna del av unionen som får utstå mest kritik när man talar om EU:s bristande demokrati. För att förenkla tankeprocessen kan man återigen se kommissionen som en form av regering. Folket väljer sina representanter som sedan får utse en regering med ministrar som har olika ansvarsområden. I ett representativt sken kan man faktiskt hävda att kommissionens makt är *legitim*. Kommissionen får sin makt från Europaparlamentet som i sin tur fått sin legitimitet från väljarna. Kommissionen är en form av delegering av parlamentets makt som EP kan ta tillbaka (genom missförtroendeförklaring) när den finner så behövt. I detta hänseende har makten förskjutits från kommissionen och Europeiska rådet till parlamentet under EU:s utvecklingsprocess (Bäck & Larsson, 2006:134). Man kan därför hävda att den representativa demokratiska tanken i EU har stärkts under senare år.

Hur ser det deliberativa och det deltagarcentrerade demokratiidealet på denna form av institution? En regering är en stor maktfaktor, och det är där många beslut fattas då regeringen bildas av en majoritet i parlamentet. En regering kan inte heller bestå av allt för många människor om man vill ha en effektiv institution. Det är därför naturligt att tro att denna maktkoncentration hos ett fåtal, med makt att påverka de folkvalda, inte är demokratisk ur ett deliberativt och deltagardemokratiskt perspektiv.

## 5.4 Rådsfunktionerna

Inom EU finns två olika rådsfunktioner: Europeiska rådet och Europeiska unionens råd. Trots att de är lätta att förväxla rent namnmässigt fyller de olika funktioner.

*Europeiska rådet*, där stats- och regeringschefer möts är ett toppmöte. Här fattas beslut av övergripande karaktär, bland annat om EU:s framtida utveckling och andra känsliga ämnen. Institutionen är dock inte lagstiftande utan detta är förunnat Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. Förutom stats- och regeringscheferna ingår också dess ordförande, kommissionens ordförande och höga representanten i Europeiska rådet.

*Europeiska unionens råd* (formellt även kallat *Rådet* och informellt ministerrådet) består av ministrar och andra sakkunniga representanter från medlemsländerna. Detta är som tidigare nämndes en av de lagstiftande institutionerna inom EU-samarbetet, även om samtycke från parlamentet krävs. Arbetet i Rådet leds av ministern från det medlemsland som vid tillfället är ordförandeland, utom i konstellationen för ”utrikes frågor” då höga representanten



fattar ordförandeklubban. Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande är rådsmöten som behandlar lagstiftning offentliga, medan mer informella möten är stängda för yttre deltagande (Fördraget om Europeiska unionen, 2009: artikel 16.8).

Rådets funktion är kanske inte så skild från kommissionens och parlamentets men bygger på något annorlunda principer. Europeiska rådet är en samlingsplats för medlemstaterna, mer än någon annan institution i EU. Här träffas man och diskuterar EU självt, inte så mycket de vardagliga politiska frågorna. Europeiska unionens råd är regeringarnas arena att agera i EU:s fackpolitiska frågor. Båda bygger på tanken om att ländernas regeringar, valda av folken i sina hemländer, får företräda sitt land i diskussioner i och om EU. Således är det återigen tal om representativ delegering. Men det finns inga spår av en deliberativ eller deltagardemokratisk tanke. Det finns som vi såg numer en möjlighet för EU-medborgare att delta i Rådets sammanträden, men hur många människor har möjligheten att åka till Bryssel eller Luxemburg för att bevittna ett sådant. Och även om man deltar har man ingen yttranderätt eller möjlighet att påverka det som sägs i diskussionerna. Modern teknik kan säkert vara ett hjälpmedel här, men som medborgare är man i stort sett lika långt borta från makten om man ser en debatt på en datorskärm som om man inte tagit del överhuvudtaget, om än något klokare efteråt!

## 5.5 Samråd och påverkan

Vad finns det för möjligheter att påverka i Europeiska unionen? När vi nått så här långt kan vi konstatera att mycket av EU:s institutionella grund är representativ och bygger på valda företrädares rätt att förvalta det förtroende man fått av sina väljare. Men EU kan inte leva i en bubbla, avskilt från den diskussion om brist på medborgarinflytande som förts under stor del av dess historia. Arbetet med att finna former för påverkan och framförande av åsikter pågår ständigt.

Artikel elva i den senaste versionen av EU-fördraget säger följande:

Institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. (Fördraget om Europeiska unionen, 2009: artikel 11.1)

Hela artikeln elva handlar om olika sätt för EU-medborgare och verksamma organisationer att vara med och påverka i EU-samarbetet. Bland annat fastslås att EU:s institutioner ska föra en ”öppen, tydlig och regelbunden dialog” med det civila samhället (ibid.:11.2). Dessutom kan en miljon medborgare från en ”betydande” (vad det nu innebär) del av unionen gå ihop och uppmana kommissionen att lägga förslag på en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen (11.4). Varje medborgare kan också vända sig brevlades direkt till en institution inom EU och förvänta sig ett svar på sitt eget språk (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 2009: artikel 24).

Ytterligare en form för medborgarinflytande som kommissionen arbetar med är *samråd*. På en speciell webbplats finns en förteckning över aktuella ämnen, komplett med handlingar och formulär för att fylla i åsikter. På så sätt kan alla vara med och lämna synpunkter på de frågor som kommissionen behandlar för tillfället: ”[v]ar med och utforma EU:s politik genom att delta i ett av våra samråd – vi vill gärna höra dina synpunkter och lära av dina erfarenheter.” (Europeiska kommissionen, 2009). På sidan finns också en förteckning över alla slutförda samråd sedan 2001. Kommissionen har alltså arbetat med denna typ av medborgardialog under hela ordförande José Manuel Barrosos ämbetsperiod och redan under en stor del av förra ordföranden Prodis tid.

Detta är nog det arbetssätt och den princip som man kan hävda är demokratiskt sett ur alla tre perspektiv. En representativ demokrat skulle hävda att det inte finns något ont i att ge människor som är intresserade av att delta mellan perioderna en chans att få uttrycka sina åsikter, dessutom är det de valda politikerna som i slutändan har makten att fatta besluten, och kan således välja att inte beakta de åsikter som framkommer.

Ur ett deliberativt perspektiv kan man argumentera att det är bra att många människor har möjligheten att vara med och forma unionens politik (och framförallt kommissionens initiativ). Det leder till att människor med många olika bakgrunder, erfarenheter och politiska ställningstaganden får göra sin åsikt hörd. Detta kan i sin tur leda till att de initiativ till lagstiftning som kommissionen tar mer får formen av konsensus och avpolitisering.

Deltagardemokraten skulle nog anse att det är bra att många kan vara med och delta genom detta förfarande. Formen med ett internetbaserat formulär och handlingar gör att många i EU kan vara med och delta regelbundet, utan att behöva beställa dokument via post eller behöva skicka brev med sina synpunkter. Systemet gör att ett aktivt deltagande i demokratin blir möjligt för väldigt många människor. Ett problem skulle dock kunna vara att det inte finns en medvetenhet bland EU-medborgarna att denna möjlighet finns samt att frågorna i samråden har en högst teknokratisk karaktär.

## 6 Resultat

### 6.1 Sammanfattning

Nu har vi gått igenom fem stycken funktioner och principer inom EU-samarbetet. Dessa kallas bekant för mätpunkter och tjänar till att visa om EU är demokratiskt på dessa punkter, sett utifrån de tre demokratiidealerna. Vi har också sett att våra slutsatser kommer att bli helt annorlunda beroende på vilket ideal vi har för ögonen. Två ideal vandrar sida vid sida genom analysen medan ett sticker ut.

De två demokratiidealerna *deliberativ demokrati* och *deltagandedemokrati* är mer ”extrema” former av demokrati än *representativ demokrati* i den bemärkelsen att de anser att det är viktigt att många människor är med och deltar aktivt i demokratin. Det är så demokratin får sin legitimitet. Så är inte fallet i den representativa demokratin. Här vinnas istället legitimiteten genom det faktum att val hålls på ett tillbörligt sätt och att människor känner att de har en reell chans att påverka (även om man inte alltid får sin vilja fram så finns det åtminstone en chans för det).

I min undersökning av EU har jag kommit fram till följande resultat:

Demokrati-ideal Princip/funktion	Demokratiskt?		
	Representativitet	Deliberativt	Deltagande
Subsidiaritet	Ja	Nej	Nej
Parlamentarism	Ja	Nej	Nej
Regeringsmakten	Ja	Nej	Nej
Rådsfunktionerna	Ja	Nej	Nej
Samråd och påverkan	Ja	Ja	Ja

**Tabell 2: Är EU demokratiskt eller ej?**

I kolumnen längst till vänster finns de fem mätpunkterna representerade i den ordning de följer i texten och i raden näst längst upp finns demokratiidealerna presenterade. I den tabell som detta skapar finns resultatet av min undersökning. I och med denna enkla tabell ser vi snabbt att EU är en i stort sett perfekt representativ organisation i den meningen att alla beslutande institutioner i någon mening är folkvalda eller får sin makt delegerad från en folkvald institution.

Europaparlamentet tillsätts genom allmänna val och Europeiska unionens råd är en förlängning av folkviljan så som den kommit till uttryck i medlemsstaternas nationella parlament. Det finns dock en institution som är något mer tveksam även ur det representativa synsättet och det är Europeiska kommissionen. Min slutsats blev här att även denna funktion inom EU-samarbetet kan rättfärdigas och då med motivationen att kommissionens representanter utses av de nationella regeringarna. Men man har även Europaparlamentets kontrollfunktion samt rätten att godkänna eller inte godkänna en föreslagen kommission. På så sätt kommer folkviljan till uttryck från två olika håll.

De representativa institutionerna som jag tittat närmare på i min analys är självklart mer problematiska ur de andra två idealens perspektiv. Risken för otydlig ansvarsfördelning, oklara funktioner för ansvarsutkrävning och en risk för skapandet av en europeisk elit med oklar legitimitet kan anses överhängande. Att makten hamnar väldigt långt från medborgarna är i det närmaste oundvikligt i den typ av organisation som EU faktiskt är. EU ska här iaktta subsidiaritetsprincipen som enkelt uttryckt innebär att beslut ska fattas på en nivå så nära människorna som möjligt. Men i samma takt som EU-samarbetet fortsätter att öka i omfång med fler medlemmar och ökat utbyte i fler frågor, ökar inte då också risken för att allt fler frågor kommer att behöva lyftas till EU-nivå och att subsidiaritetstänkandet försvinner allt mer? Sedan är subsidiaritetsprincipen inte heller någon garant för att beslut fattas på det sätt som de deltagande demokratiidealen vill.

Det stora undantaget är att det finns möjligheter för att delta aktivt i EU:s politiska utveckling genom samrådsförfarandet, men detta upplever jag som något av en halvmesyr. Onekligen finns alla verktyg för att EU-medborgare ska kunna engagera sig i kommissionens arbete på plats, men hur stor möjlighet finns det egentligen att påverka? Däremot finns all möjlighet att fortsätta förenkla och bygga vidare på den deltagardemokratiska tanken och bara det att man börjat använda sig av metoden är positivt för de som vill känna ett ökat inflytande i EU.

## 6.2 Slutsats

Om vi ska återvända till den frågeställning som jag fastslog i början, om det finns ett demokratiskt underskott i EU, blir svaret att det beror på vem man frågar. Om man frågar en person som bekänner sig till det deltagardemokratiidealet så skulle svaret bli *ja*. Det samma gäller deltagardemokraten som inte heller skulle tycka att EU är särskilt demokratiskt. Anhängare av det representativa demokratiidealet skulle å andra sidan inte ha mycket att invända, det finns inget demokratiskt underskott i EU om man anser att den representativa modellen är eftersträvansvärd. Däremot har jag lämnat diskussionen om den representativa demokratis representanter, de folkvalda, därhän. Visst skulle det vara intressant att se om Europas folkvalda speglar sina väljare. Antagligen finns det en del diskrepanser här i fråga om utbildningsnivåer, inkomster etc. Det är dock inte det

intressanta. Det viktiga är att institutionerna finns på plats. Sedan är det upp till EU-medborgarna att rösta på kandidater som de anser vara lämpliga att inneha poster på europeisk nivå.

Men värt att notera är att EU inte alltid varit perfekt. Detta har man försökt råda bot på genom de förändringar i fördragen som gjorts under EU:s existens. Tydligaste är detta kanske i det nyligen införda Lissabonfördraget. Här flyttas än mer makt till parlamentet och reglerna för beslutsfattande i Rådet blir något förändrade.

Men även om vi sluter oss till att konstatera att ett demokratiskt underskott existerar för de som har en annorlunda syn på demokrati än den gängse rådande representativa demokratin så ska man hålla i minnet att det är demokratiideal som vi här har arbetat med. Det är renodlade former och kan närmast jämföras med ideologier. Jag tror därför det är viktigt att komma ihåg att det finns olika gradskillnader här. Till exempel tror jag att det är ett väldigt litet antal människor som hävdar att EU är helt odemokratiskt, men som kanske tycker att det inte fungerar exakt på det sättet som det borde. Jag vill därför här göra en distinktion mellan att något är demokratiskt och att något är "idealt demokratiskt". Det jag menar här är att även om vissa människor som bekänner sig till ett visst demokratiideal anser att det finns ett demokratiskt underskott i EU så är inte organisationen i sig odemokratisk och illegitim. Precis som mycket av politiken så är ett lands (eller i det här fallet en överstatlig organisations) konstitution och styrelseskick en kompromiss mellan ett flertal aktörer. Därför är det troligt att även de som hävdar att EU lider av ett demokratiskt underskott i varje fall kan se EU som demokratisk på något sätt men arbetar, argumenterar och bedriver opinion för att det bör förändras i en för dem önskvärd riktning.

För att svara ytterligare en gång: EU *är* demokratiskt. Men det lider också av ett demokratiskt underskott i den meningen att EU är strikt representativt. Därför är det inte idealt demokratiskt för alla som inte bekänner sig till den representativa demokratin. Självklart finns det ett fåtal som inte kan acceptera detta, men så är det i alla former av ideologiska ställningstaganden.

## 7 Referenser

- Aragonès, Enriqueta & Sánchez-Pagés, Santiago (2009), A Theory of Participatory Democracy Based on the Real Case of Porto Alegre. *European Economic Review*, 53, s. 56-72.
- Badersten, Björn (2006), *Normativ metod*. Studentlitteratur. Lund.
- Bäck, Henry & Larsson, Torbjörn (2006), *Den svenska politiken* (1 uppl.). Malmö.
- Crum, Ben (juli 2005), Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit. *European Law Journal*, 11 (4), s. 452-467.
- Europeiska kommissionen (den 18 december 2009), *Samråd*. Hämtat från Din röst i Europa: [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_sv.htm) den 30 december 2009
- Europeiska unionen, *Demokratiskt underskott*. Hämtat från EUROPA - Ordlista: [http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic\\_deficit\\_sv.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_sv.htm) den 14 december 2009
- EU-upplysningen (2009a), *Nicefördraget*. Hämtat från EU-upplysningen vid Sveriges riksdag: <http://www.eu-upplysningen.se/Lagar-och-regler/Om-EUs-fordrag/Nicefordraget/> den 8 december 2009
- EU-upplysningen (2009b), *Lissabonfördragets innehåll*. Hämtat från EU-upplysningen vid Sveriges riksdag: <http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Lissabonfordraget/Lissabonfordragets-innehall/> den 9 december 2009
- EU-upplysningen (2009c), *Om EU:s fördrag*. Hämtat från EU-upplysningen vid Sveriges riksdag: <http://www.eu-upplysningen.se/Lagar-och-regler/Om-EUs-fordrag/> den 8 december 2009
- EU-upplysningen (2009d), *Om oss*. Hämtat från EU-upplysningen vid Sveriges riksdag: <http://www.eu-upplysningen.se/EU-upplysningen/> den 31 december 2009
- Fördraget om Europeiska unionen (Lissabonfördraget) (2009).
- Fördraget om Europeiska unionen (Nicefördraget) (2001).
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Lissabonfördraget) (2009).
- Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Nicefördraget) (2001).
- Hadenius, Axel (2001), *Demokrati - en jämförande analys* (1 uppl.). Malmö: Liber.
- Lunds kommun (den 17 mars 2009). *Medborgarstämmor*. Hämtat från Lunds kommun: [http://lund.se/templates/Page\\_\\_\\_22392.aspx](http://lund.se/templates/Page___22392.aspx) den 7 december 2009
- Menéndez, Agustín José (maj 2009), The European Democratic Challenge: The Forging of a Supranational Volonté Générale. *European Law Journal*, 15 (3), s. 277-308.

- Moravcsik, Andrew (2002), In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), s. 603-624.
- Nationalencyklopedin, *Underskott*. Hämtat från Nationalencyklopedin: <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/sve/underskott> den 10 december 2009
- Nielsen, Peder (2007), *Ett decennium med personval - erfarenheter och utfall*. Grundlagsutredningen.
- Schmitter, Philippe C. (2000), *How to Democratize the European Union - And Why Bother?* Lanham, MD, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Spång, Mikael (2005), *Det moderna demokratiidealet*. Lund: Studentlitteratur.