

Framgång eller misslyckande?

- En analys av Lissabonfördraget ur två demokratiteorier

Abstract

The Lisbon treaty entered into force on the 1st of December 2009 and this alters the way the European Union is governed. This thesis examines if some of the most important constitutional changes will enhance the democratic legitimacy of the European Union. The focus of my analysis is on the following aspects: that the use of qualified majority voting has expanded in the Council of Ministers; that the European Parliament has gained greater influence over EU-politics and that the role of the national parliaments has changed in several ways.

My thesis is a case study where I have approached the European Union as a unique case. Its ever increasing powers and unparalleled position on the global arena justifies it as an interesting case in its own right.

For my analysis I use two democracy theories: one is based on Robert A. Dahl's book "Democracy and its critics" and the other is the deliberative democracy theory.

The result of my analysis is that democracy will increase in my chosen areas. However, in my conclusion I elaborate my result by taking into account the differences between the starting points of my two chosen theories and how this might affect the outcome.

Nyckelord: Lissabonfördraget, Europeiska Unionen, EU, demokrati, Robert A. Dahl, deliberativ demokrati

Antal ord: 9382

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	2
1.2	Frågeställning	2
1.3	Avgränsningar	3
1.4	Metod	3
1.5	Teori och operationalisering av begrepp	3
1.6	Material	4
1.7	Disposition	5
2	Lissabonfördraget	6
2.1	Lissabonfördragets bakgrund: En kort historik	6
2.2	Institutionella förändringar	7
2.2.1	Europeiska Rådet.....	7
2.2.2	Ministerrådet	7
2.2.3	Kommissionen.....	7
2.2.4	EU-parlamentet	8
2.3	De nationella parlamentens förändrade roll	8
2.4	Demokratiska Principer	9
3	Demokrati	10
3.1	Varför är demokrati önskvärt?	10
3.2	Demokrati i en stor enhet	11
3.3	Demokrati och EU	11
4	Två teorier om demokrati	13
4.1	Demokratin och dess antagonister: Robert A. Dahl.....	13
4.2	Den Deliberativa demokratiteorin	15
5	Analys	17
5.1	Kvalificerad majoritet istället för enhällighet vid beslutsfattande	17
5.1.1	Enligt Robert A. Dahls bok ”Demokratin och dess antagonister”	17
5.1.2	Enligt den deliberativa demokratiteorin	18

5.2	EU-parlamentet får utökade maktbefogenheter	19
5.2.1	Enligt Robert A. Dahls bok "Demokratin och dess antagonister"	19
5.2.2	Enligt den deliberativa demokratiteorin	21
5.3	De nationella parlamentens förändrade roll	23
5.3.1	Enligt Robert A. Dahls bok "Demokratin och dess antagonister"	23
5.3.2	Enligt den deliberativa demokratiteorin	24
6	Slutsats	26
7	Referenser	28

1 Inledning

”Förekomsten av majoritetsbeslut leder till att varken de svenska väljarna eller riksdagen kan ställa någon till ansvar i de fall där den svenska representanten blivit nedröstad i ministerrådet. Detta innebär att vad som är en fundamental princip för den svenska statsstyrelsen inte får genomslag inom det område där överlåtelse av beslutanderätt sker.”

Lagrådet kommenterar Lissabonfördraget

“Ett mer demokratiskt och öppet EU, där både Europaparlamentets och de nationella parlamentens roll stärks, där medborgarna lättare kan göra sin röst hörd och där det blir tydligare vem som ska göra vad på europeisk och nationell nivå.”

EU:s webbplats Europa.eu kommenterar Lissabonfördraget

Ända sedan Europeiska Unionen grundades har dess demokratiska innehåll ansetts otillräckligt och otillfredsställande. Det har till och med hävdats att om unionen varit en stat hade man inte accepterats som medlemsstat i EU på grund av att det demokratiska innehållet skulle anses otillräckligt (Weale 1999:3). EU:s ledare har nu bestämt sig för att tiden är inne för att helhjärtat satsa på att öka demokratin inom EU. Innehållet i Lissabonfördraget är resultatet av denna strävan. Frågan är om man har lyckats?

Såsom ovanstående citat illustrerar så går åsikterna om huruvida Lissabonfördraget kommer att innebära ökad demokrati inom EU eller inte isär. Från EU:s och förespråkarnas håll menar man att fördraget kommer att förbättra demokratin genom att bland annat det folkvalda EU-parlamentets makt kommer att öka. Man menar vidare att de nationella parlamenten kommer att få utökad makt genom att subsidiaritetsprincipen, närhetsprincipen, betonas tydligare i Lissabonfördraget än vad som varit fallet tidigare (Europa.eu).

Kritiker mot fördraget menar dock att EU:s demokratiunderskott kommer att öka då fler frågor kommer att förflyttas från nationell nivå till EU-nivå. Dessutom menar man att medlemsländernas makt kommer att minska då fler beslut i ministerrådet kommer att tas med kvalificerad majoritet istället för enhällighet (Linde 2008).

Det finns således en uppenbar åsiktsskillnad i huruvida EU kommer att bli mer demokratiskt i och med det nya fördraget. Ambitionen med min uppsats är därför att med hjälp av två demokratiteorier analysera huruvida det nya fördraget kan anses göra EU mer demokratiskt jämfört med hur EU styrs idag.

1.1 Syfte

Min utgångspunkt vid val av frågeställning har varit de diskussioner som de senaste åren omgärdat Lissabonfördraget. Kritiker såväl som förespråkare till fördraget har diskuterat huruvida demokratin inom EU gynnas eller skadas av Lissabonfördraget.

Mitt syfte är därför att utifrån två olika demokratiteorier försöka reda klarhet i huruvida detta nya fördrag kommer att göra EU en demokratisk förtjänst eller motsatsen. Det är dock viktigt att poängtera att min analys av Lissabonfördraget befinner sig på en teoretisk nivå: då Lissabonfördraget så nyligen trätt i kraft är det i nuläget omöjligt att svara på hur det demokratiska innehållet inom EU kommer att förändras i praktiken. Det jag analyserar är således det skriftliga innehåll som Lissabonfördraget består av och de förändringar som skett på pappret jämfört med tidigare fördrag.

Jag har inga generaliserande syften med min studie då EU är ett unikt fall som saknar jämförelser historiskt såväl som globalt sett. Huvudsyftet med min studie är således idiografiskt, det vill säga jag analyserar detta fall för dess egen skull (Lundqvist 1993:71). Vidare inbegriper en idiografisk studie att man betraktar varje fall utifrån sina egna förutsättningar (Teorell m.fl. 2007:11).

Även om mitt val av fall, EU, är unikt finns det dock vissa teoretiska diskussioner till vilka jag knyter an min studie. Robert A. Dahl diskuterar i sin bok (vilken jag även använder som demokratiteori i min analys) "Demokratin och dess antagonister" att vi befinner oss i en transformationsfas vad gäller demokrati. Dahl menar med detta att vi lever i en alltmer globaliserad värld som leder till minskat handlingsutrymme för nationalstaten (Sjövik 2004:13). Denna transformation är idag ytterst tydlig. Just EU-samarbetet understödjer tydligt dessa teser om en grundläggande förändring av demokratin och politikens verkansmöjligheter i en globaliserad värld (Sjövik 2004:119).

1.2 Frågeställning

- Är några av de konstitutionella förändringar som sker i och med Lissabonfördraget gynnsamma för demokratin inom EU?

1.3 Avgränsningar

Lissabonfördraget i konsoliderad version är ett dokument på hundratals sidor som reglerar varje detalj för hur EU ska styras. Att begränsa urvalet av aspekter att analysera har därför varit en viktig del av mitt arbete.

Jag har gjort det något okonventionella valet att utgå ifrån empiri snarare än teori vid urval av aspekter att analysera. Anledningen till detta är en önskan om att analysera de frågor som har varit de mest omtvistade och debatterade. Detta för att uppfylla mitt syfte som handlar om att försöka hitta ett ”objektivt” svar på frågan huruvida EU blir mer demokratiskt i och med Lissabonfördraget. För att uppfylla detta syfte har det varit viktigt att fokusera på sådana frågor som EU:s medborgare betraktar som relevanta ur demokratisynpunkt, snarare än vad mina teorier betonar främst. Det har dock även, med tanke på de demokratiteorier jag valt, varit viktigt att analysen har varit praktiskt genomförbar.

På basis av dessa urvalskriterier har jag valt att analysera följande förändringar: att fler frågor i ministerrådet kommer att beslutas med kvalificerad majoritet istället för enhällighet, att EU-parlamentet får utökade maktbefogenheter samt att de nationella parlamenten får en förändrad roll.

1.4 Metod

Min undersökning är en enstaka fallstudie. Fallstudier innebär att man i detalj analyserar ett ”fall”, det vill säga det fenomen vars egenskaper vi undersöker (Teorell m.fl. 2007:26). Som jag nämnde under syftesdelen är EU ett unikt fall varav det är svårt att göra jämförelser med andra fall. Tack vare att EU är ett sådant betydelsefullt fall är det dock meningsfullt att genomföra en analys även om den är tillämpbar enbart på just EU.

Min uppsats går ut på att mäta graden av demokrati i ett empiriskt fall. Rent praktiskt har min metod gått ut på att jag har tolkat vissa paragrafer i Lissabonfördraget utifrån mina två demokratiteorier. Mitt huvudsakliga empiriska material har inte varit särskilt omfattande utan den metodologiska utmaningen har legat i att förstå och tolka mina teorier. Utan en god förståelse för vilka kriterier som mina teorier betonar hade min analys varit omöjlig att genomföra på ett bra sätt. Att få en god förståelse för mina teorier har följaktligen varit ett mycket viktigt arbete i min uppsats.

1.5 Teori och operationalisering av begrepp

Då det huvudsakliga begreppet i min uppsats är demokrati har det varit viktigt att operationalisera detta begrepp. Att definiera just begreppet demokrati kan vara

svårt då det tenderar att finnas olika åsikter om vilka aspekter av begreppet som är och bör vara de mest relevanta vid bedömning av grad av demokrati. Genom preciseringar i form av att man ger mer specifika kriterier för vad begreppet skall omfatta kan dock vagheten reduceras (Beckman 2005:34). Genom att använda två olika demokratiteorier som betonar olika kriterier för demokrati hoppas jag kunna åstadkomma en sådan precisering.

Min ena demokratiteori är Robert A. Dahls bok ”Demokratin och dess antagonister” medan min andra demokratiteori är den deliberativa demokratiskolan. Då jag har funnit intressanta inslag hos flera författare inom den senare skolan har jag sammanfört olika författare och teoretikers åsikter i sammanställningen av texten om denna demokratiteori. Jag har även medvetet valt att fokusera på de författare som har mer praktiskt inriktade kriterier för vad den deliberativa demokratiskolan står för. Vissa författare befinner sig på en väldigt politisk-filosofisk nivå vilket gör det svårt att genomföra en analys baserad på EU med hjälp av dessa författare.

Anledningen till att jag valt två stycken demokratiteorier grundar sig i en önskan om att kunna genomföra en mer heltäckande analys än vad som hade varit fallet om jag hade valt enbart en teori. Samtidigt har jag inte kunnat välja fler teorier på grund av plats- och tidsbrist.

Även om det finns vissa likheter mina demokratiteorier emellan så representerar de två fundamentalt olika demokratiska grundsyner: Robert A. Dahl representerar i huvudsak en representativ/liberal grundsyn medan den deliberativa demokratisynen i sin mest ”rena” form avfärdar all sorts representativ politik och votering. Genom att använda dessa två olika demokratiteorier hoppas jag kunna öka analysens giltighet och göra så att fler människor med utgångspunkt i olika demokratiteorier kan godkänna dess legitimitet. Mitt mål är således inte att förespråka den ena demokratiteorin eller den andra, utan snarare att svara på min huvudsakliga fråga som avser graden av demokrati i Lissabonfördraget jämfört med tidigare fördrag.

1.6 Material

Som underlag till min uppsats använder jag mig av skrivna källor, och bland dessa återfinns både primär- och sekundärkällor. Som primärkällor har jag bland annat använt mig av Lissabonfördragets originaltext översatt till svenska. Dessutom har EU:s officiella hemsidor varit en stor hjälp i arbetet med att förstå hur EU:s institutioner fungerar etc. Även offentligt tryck från till exempel Sveriges Riksdag har varit användbart. Fördelarna med att använda primärkällor är att man kan vara säker på att källan har hög trovärdighet (Esaiasson m.fl. 2007:319).

Bland de sekundärkällor jag har använt mig av återfinns bland annat olika texter som ger sammanfattningar av innehållet i Lissabonfördraget. Då det finns stort tolkningsutrymme vad gäller vissa paragrafer i Lissabonfördraget och att vissa skribenter kanske medvetet vill förvräda innehållet för att få det att passa sin egen agenda har jag alltid kontrollerat att det som tas upp stämmer med

originaltexten, det vill säga Lissabonfördraget. Detta har varit viktigt för att säkerställa kriteriet om att trovärdig fakta eller berättelser kommer från en författare som är oberoende (Esaiasson m.fl. 2007:319). De bearbetade sekundärkällorna har varit till stor hjälp eftersom det hade varit svårt att på egen hand hitta det mest väsentliga i Lissabonfördragets originaltext: som jag tidigare nämnt så består det av hundratals sidor där allt regleras in i minsta detalj.

1.7 Disposition

Jag inleder min uppsats med en kort introduktion till Lissabonfördragets bakgrund och innehåll. Jag har här med en avdelning där några av de viktigaste förändringarna jämfört med tidigare fördrag tas upp: det är ju dessa förändringar som sedan kommer att ligga till grund för min analys. Jag beskriver också vilka demokratiska principer som har varit vägledande för EU:s ledare när de författat Lissabonfördraget. Dessa demokratiska principer kommer jag inte att analysera i sig utan jag kommer främst att fokusera på de institutionella förändringar som Lissabonfördraget innebär.

Sedan följer ett demokratiavsnitt där jag ger en kort introduktion till begreppet demokrati. Jag har sedan sammanställt en text om mina två demokratiteorier. Notera dock att dessa texter är nedkortade och att de viktigaste aspekterna kommer att utvecklas i analysen.

Analysen är sedan upplagd så att jag med hjälp av mina demokratiteorier analyserar tre förändringar som skett i och med Lissabonfördraget. I slutsatsen besvarar jag sedan min frågeställning.

2 Lissabonfördraget

I det här kapitlet beskriver jag Lissabonfördragets bakgrund samt tar upp några av de innehållsmässiga förändringar som skett jämfört med tidigare fördrag: vissa av dessa förändringar kommer sedan att ligga till grund för min analys.

2.1 Lissabonfördragets bakgrund: En kort historik

Uppdraget att skriva en ny grundlag för EU lades fram 2003 och var ett slutförslag från det så kallade Framtidskonventet. Detta konvent var samlat i Bryssel med möten i regelbundna sessioner för att analysera och komma med konkreta förslag till EU:s konstitutionella framtid. Man hade som mål att ersätta de nuvarande fyra fördragen (Romfördraget, Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget och Nicefördraget) med en ny europeisk grundlag. Några av de övergripande målen var att åstadkomma bättre kompetensfördelning mellan EU:s institutioner och att öka inslagen av demokrati, effektivitet och öppenhet (Nergelius 2008:1). Det så kallade "Konstitutionsförslaget" kom sedan att antas av EU-ledarna 2004. Många regeringar hade dock lovat folkomröstningar och när både Holland och Frankrikes befolkning röstat nej fick man sätta sig ner för att omarbeta fördraget.

Nu kom Lissabonfördraget att formars och det mesta är kvar sedan det ursprungliga konstitutionsfördraget. Man tog bort framförallt symbolskrivningar såsom att EU skulle ha en nationalsång, men den största förändringen var dock att Lissabonfördraget skrevs som ett tillägg till tidigare fördrag vilket enligt kritikerna gjorde det mer svårläsligt (Eukritik.se). Lissabonfördraget är sålunda en detaljerad instruktion som beskriver hur bestämmelser i EU:s redan befintliga fördrag ska ändras, flyttas, kompletteras, raderas och omnumreras. Lissabonfördraget kan således kallas ett "ändringsförslag" som bygger på tidigare fördrag (Lissabonfördraget 2008:4).

Lissabonfördraget undertecknades den 13 december 2007 av företrädare för EU:s regeringar. Sedan började processen med få samtliga länder att ratificera fördraget. I Sverige skickades Lissabonfördraget ut på remiss till 214 remissinstanser och en bred majoritet av dessa stödde fördraget. Riksdagen godkände sedan propositionen om Lissabonfördraget från regeringen. Godkännandet skedde alltså inte genom någon folkomröstning varken i Sverige eller de flesta andra länder (Eukritik.se). Lissabonfördraget trädde sedan i kraft den 1 december 2009 .

2.2 Institutionella förändringar

Lissabonfördraget består av ett stort antal förändringar jämfört med tidigare fördrag. Många av dessa består av detaljregleringar, men det finns även de förändringar som reglerar vilka befogenheter EU:s institutioner ska ha i framtiden. Här följer en genomgång av några av de mest genomgripande förändringarna av EU:s institutioner.

2.2.1 Europeiska Rådet

Europeiska Rådet är sammansatt av EU:s stats- och regeringschefer. Genom Lissabonfördraget så kommer Europeiska Rådet att få en starkare ställning än hittills. Förutom ett antal utökade befogenheter kommer Europeiska Rådet även få en ordförande som kommer att sitta på posten i två och ett halvt år i taget, det är denna position som i folkmun kallas "EU-president". Även en "Hög representant för utrikes- och säkerhetsfrågor" kommer att inrättas, och denna post ska syfta till att samordna EU:s politik vad gäller just utrikes- och säkerhetsfrågor (Nergelius 2008:3-4).

2.2.2 Ministerrådet

I och med Lissabonfördraget så kommer ett stort antal frågor som tidigare beslutats med enhällighet att beslutas med kvalificerad majoritet. I stort sett samtliga frågor förutom den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken kommer att omfattas av dessa nya röstningsregler (Nergelius 2008:4). Den kvalificerade majoriteten innebär att minst 55% av medlemsstaterna som företräder 65% av befolkningen behöver stå bakom ett beslut (Lissabonfördraget 2008:29).

2.2.3 Kommissionen

Kommissionens ordförande kommer i och med Lissabonfördraget att väljas av EU-parlamentet, och detta är bara en del av den process som kommer att ge EU-parlamentet mer makt. När kommissionens ordförande har blivit vald är det sedan dennes uppgift att i samförstånd med ministerrådet (rådet) välja övriga ledamöter av kommissionen (Nergelius 2008:4).

2.2.4 EU-parlamentet

EU-parlamentet kommer att få ökade befogenheter i och med Lissabonfördraget. Denna ökade makt märks bland annat i medbeslutandeförfarandet som innebär att parlamentet tillsammans med rådet måste godkänna de förslag till rättsakter som kommissionen lägger fram. Parlamentet får även en roll vid fördragsändringar och kan även föreslå sådana till Europeiska Rådet. Detta blir en viktig förändring i och med att det tidigare enbart varit medlemsländerna som kunnat föreslå fördragsändringar. Europaparlamentet får också ökat inflytande över EU:s årsbudget (Lissabonfördraget 2008:90-91).

2.3 De nationella parlamentens förändrade roll

Subsidiaritetsprincipen, eller närhetsprincipen som den också kallas, kommer att få ökad betydelse i och med Lissabonfördraget. Till skillnad från tidigare får de nationella parlamenten nu möjlighet att påverka om ett beslut bör tas på EU-nivå eller på nationell nivå. I praktiken kommer detta att innebära att när ett förslag kommer från EU så ska de berörda utskotten i medlemsländerna granska förslaget för att avgöra om det strider mot subsidiaritetsprincipen. Om en majoritet inom utskottet anser att detta är fallet så lägger utskottet fram sina tankar i ett utlåtande till kammaren där de förklarar varför de tycker att förslaget strider mot principen. Sedan får kammaren (riksdagen i Sveriges fall) ta ställning till detta. Om kammaren följer utskottens rekommendation så skickas dess uppfattning till den institution som lagt fram förslaget, normalt sett kommissionen. Ett enskilt nationellt parlament kommer inte att kunna stoppa ett lagförslag, men om ett flertal medlemsländer säger nej till ett förslag kan det tvinga kommissionen att ompröva sitt förslag. Om en majoritet av länderna säger nej till ett förslag kan även ministerrådet eller Europaparlamentet stoppa förslaget. De nationella parlamenten kommer dessutom inte att få närhetsgranska samtliga förslag som läggs fram av EU, endast en tredjedel av de cirka 220-270 stycken som läggs fram kommer få granskas (Riksdagen.se).

Samtidigt som de nationella parlamenten genom subsidiaritetsprincipen får utökad makt så förlorar de nationella parlamenten samtidigt makt över frågor som tidigare beslutats om på nationell nivå. I Sveriges fall handlar det om 56 frågor enligt en beräkning från Riksdagens utredningstjänst. Enligt denna beräkning ökar även EU:s makt inom 100 fall, i Sveriges fall är detta den största maktöverskjutningen sedan Sverige gick med i EU 1995 (Vänsterpartiet.se). Kritikerna menar därmed att de nationella parlamentens roll försvagas snarare än, som EU hävdar, förstärks i och med Lissabonfördraget. Lissabonfördraget syftar också till att göra det lättare för fler länder att ansluta sig till EU i och med att den gräns för hur många medlemsländer som kan ansluta sig tas bort (Roberts 2008).

2.4 Demokratiska Principer

Ett av de övergripande målen med Lissabonfördraget att förbättra det demokratiska innehållet inom EU. I fördraget ägnas därför hela Avdelning II åt ett uppräknande av de demokratiska principer som ska styra samarbetet. Man betonar att alla medborgare är jämlika och förtjänar lika uppmärksamhet från unionens institutioner, organ och byråer. Unionens sätt att fungera skall bygga på representativ demokrati, men man betonar även att unionens arbete ska präglas av vissa inslag av deliberativ- och deltagardemokrati (Lissabonfördraget 2008:24-25).

Att samarbetet bygger på representativ demokrati tar sig uttryck i att alla medborgare ska företrädas direkt av sina personligt valda ledamöter i Europaparlamentet, av sin demokratiskt valda regering i ministerrådet och av sin stats- eller regeringschef i Europeiska Rådet (Lissabonfördraget 2008:24). Europaparlamentet får större maktbefogenheter vilket samtidigt innebär att de olika politiska partier som finns i Europa får större betydelse.

Precis som tidigare nämnt så har EU i Lissabonfördraget inkluderat skrivelser om att man vill eftersträva deliberativa demokratiegenskaper. Man hoppas uppnå detta genom att ge medborgarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. Man anger också att man syftar till att föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället (Lissabonfördraget 2008:25). Man tänker också från kommissionen hålla ett omfattande samråd med berörda parter i syfte att säkerhetsställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna (Sieps: Demokratiska principer).

En annan ”nyhet” i fördraget är att en miljon medborgare genom namninsamlingar får ta initiativ till att uppmana Europeiska kommissionen att lägga fram lämpliga förslag. Kommissionen kommer inte att vara tvunget att fullfölja denna uppmaning men det ger ändå medborgarna en direkt möjlighet att lägga fram sina åsikter (Sieps: Demokratiska Principer).

3 Demokrati

I min uppsats har jag som ambition att kartlägga huruvida EU blir mer demokratiskt i och med Lissabonfördraget än vad som är fallet med tidigare fördrag. Jag utgår ifrån att demokrati är något positivt. Följaktligen så behandlar mitt ämne utifrån antagandet att det är fördelaktigt om EU blir mer demokratiskt i och med Lissabonfördraget. Det kan tyckas självklart att utgå ifrån att demokrati är något önskvärt, men jag anser ändå att det är värt att här motivera varför detta är min ståndpunkt då det under historiens lopp funnits många teoretiker som inte ansett att demokrati är önskvärt (Weale 1999:2-3).

Ordet demokrati har ingen specifik och avgränsad mening. Anledningen till detta är att demokratin vuxit fram under många tusen år ur många olika källor (Dahl 1989:18). Diskussion kring vad demokrati är och innebär har präglat det politiska livet sedan Franska Revolutionen. Följaktligen finns det många olika ”demokratiskolor” som betonar olika kriterier för vad som bör känneteckna ett demokratiskt samhälle (Warleigh 2003:3).

3.1 Varför är demokrati önskvärt?

Enligt den framstående demokratiteoretikern Robert A. Dahl så är den demokratiska processen överlägsen alla andra styrelsesätt på flera punkter: framförallt för att demokrati befrämjar frihet för både individen och kollektivet på ett sätt som inget annat styrelseskick gör. Den demokratiska processen är också positiv för människans utveckling, inte minst när det gäller deras självbestämmande, moraliska autonomi och ansvarstagande för sina val. Demokrati är helt enkelt det säkraste sättet för människor att ta tillvara på sina egna intressen (Dahl 1989:477). Om man tittar på historiska erfarenheter visar de, nästan entydigt, att de samhällen som har haft ett demokratiskt styre som fungerat bäst (Dahl 1989:130) Dessutom visar historien att demokratier inte krigar med andra demokratier samt att demokratiska länder tenderar att vara ekonomiskt bättre rustade än icke-demokratier (Dahl 1998:61).

3.2 Demokrati i en stor enhet

Bland de faktorer som försvårar demokrati i en stor och eventuellt också en internationell enhet är att enskilda medborgare förlorar möjligheterna att direkt uttrycka sina åsikter och att politiken därmed blir begränsad till representativ demokrati (Dahl 1998:108). Just i detta faktum ligger ett demokratiskt dilemma, enligt Dahl. Mindre enheter har den fördelen att de möjliggör ett mer direkt medborgerligt deltagande medan den representativa demokratin möjliggör ett mer effektivt beslutsfattande (Dahl 1998:110). Därmed finns det fördelar med både mindre och större politiska enheter, fortsätter Dahl. Små enheter kan garantera ett mer direktdemokratiska inslag medan de inte har möjlighet att hantera ”större” och globala frågor som berör fri rörlighet för människor och varor, hälsa, miljö, trafik, ekonomi och brottslighet (Dahl 1998:112).

3.3 Demokrati och EU

De flesta demokratiteorier är baserade på staten, och följaktligen har inte lika mycket forskning genomförts vad gäller demokrati på större och internationella enheter. Trots att mina demokratiteorier vanligtvis analyserar nationalstaten ser jag inga större problem med att applicera dessa även på EU. Dels så har EU:s uppbyggnad och institutioner likheter med hur nationalstaten är uppbyggd, och dels så är många av de kriterier som demokratimodellerna tar upp möjliga att tolka och analysera även på EU.

För att kunna analysera EU och Lissabonfördraget ur demokratisynpunkt kan det dock vara väsentligt att för det första klassificera vad EU egentligen är. Att klassificera EU som antingen stat eller internationell organisation är fruktlöst. Det är viktigt att betona dess unika ställning på den globala arenan. Jämfört med en internationell organisation är kompetensöverlåtelsen från medlemsländerna till EU för omfattande samtidigt som EU saknar flera statsliknande funktioner (Sjövik 2004:121). EU brukar därför klassificeras som ett unikt politiskt system i sin egen rätt. Genom att tolka de olika EU-fördrag som funnits genom tiderna står det klart att EU utgör en historiskt unik auktorativ internationell-politisk rättsordning (Sjövik 2004:120). Den här definitionen av EU kommer jag att ansluta mig till i denna uppsats och den analys som följer.

Trots att EU inte bör klassificeras som stat har man ofta diskuterat demokrati i samband med EU. Att hävda att det råder ett demokratiskt underskott inom EU kan knappast av någon ses som ett kontroversiellt uttalande, denna åsikt förs ständigt fram av såväl forskare, medborgare som av politiker (Warleigh 2003:3). De faktorer som ofta lyfts fram som odemokratiska är att medborgarna befinner sig i periferin vad gäller beslutsfattandet, att experter och tjänstemän fått makt på

den valda representantens bekostnad samt att unionen fattar beslut i frågor som medborgarna tycker skulle vara bättre att fatta på nationell nivå (Warleigh 2003:2).

Den historiska bakgrunden till det här demokratiska underskottet har ett flertal orsaker. EU skapades som ett fredsprojekt och politiken inom EU har därför varit inriktad på att säkerställa de förutsättningar som är gynnsamma för fred snarare än att skapa en internt demokratisk organisation. De övergripande målen har historiskt sett varit att eftersträva fred och stabilitet. Därmed såg man det som viktigast att skapa interdependens mellan medlemsländerna, det vill säga ett ömsesidigt beroende som gjorde att de hade för mycket att förlora på att gå i krig med varandra (Warleigh 2003:1). Att göra EU mer demokratiskt var något man ville uppnå längre fram när samarbetet fördjupats och tillräckligt starka band hade skapats mellan medlemsländerna (Warleigh 2003:14).

4 Två teorier om demokrati

Denna avdelning består av en övergripande genomgång av mina två demokratiteorier. Under analysavsnittet kommer jag att utveckla vissa av de aspekter ur teorierna som jag tar upp i detta avsnitt. Genom att ge en kortare introduktion till teorierna under denna rubrik hoppas jag ge en förståelse för dessa för att sedan utveckla de viktigaste aspekterna under analysen för att skapa en fördjupad och väl utvecklad analys.

4.1 Demokratin och dess antagonister: Robert A. Dahl

Robert A. Dahls bok "Demokratin och dess antagonister" skrevs 1989 varav han inte kunnat följa utvecklingen inom EU. Hans huvudfokus ligger på demokrati inom nationalstaten men då EU bär spår av hur nationalstaten är uppbyggd (Sjövik 2004:122) anser jag det fruktbart att applicera hans kriterier även på EU, speciellt som ett huvudtema i Dahls bok behandlar hur demokratisk praktik påverkas av den politiska enhetens storlek.

En viktig grundpelare vad gäller hur demokrati ska vara är att varje medborgare har rätt att få sina intressen tolkade och kända. Ingen medborgare har således något mer berättigat anspråk än någon annan att få sina intressen beaktade (Dahl 1989:135). Ett av Dahls grundantaganden är att alla medborgare har en inneboende jämlikhet (Dahl 1989:136).

I en demokrati ska en majoritet bestämma hur de vill att samhället ska styras, menar Dahl. Varje alternativ ordning skulle göra det möjligt för en minoritet att avgöra i dessa frågor (Dahl 1989:139). Vissa demokratiteoretiker har tvärtom hävdade att det bästa för demokratin vore om enhällighet rådde, för då riskerar ingen medlem av samfundet att få sin vilja överkörd (Dahl 1989:140).

Territoriets yta är enligt Dahl av avgörande betydelse när det kommer till hur stor påverkan den enskilda människan kan få på politiken (Dahl 1989:9). Dahl framhåller att han personligen är skeptisk till möjligheterna att hålla uppe demokrati i internationella organisationer, och att de icke-demokratiska processer som redan är utbredda inom demokratiska länder kommer att bli ganska allena rådande i de internationella systemen (Dahl 1989:10). Dahl menar vidare att dessa internationella organisationer är alldeles för viktiga för att negligeras, men att man ständigt måste fråga sig hur stora de demokratiska kostnaderna är för dessa organisationer, och vilka demokratiska värden man är beredd att offra för att

dra nytta av ett internationellt system. Vi måste hitta vägar för att förmå politiska och byråkratiska eliter att bättre följa det demokratiska idealet (Dahl 1989:11).

Dahl menar alltså att ju mindre en enhet är desto större är möjligheterna att skapa ett tillfredsställande demokratiskt samhälle. Samtidigt menar dock Dahl att vi inte kan gå tillbaka till en värld som består av ett stort antal små stater (Dahl 1989:494). Man får därför anpassa sig till dagens situation och fråga sig hur man kan skapa ett storskaligt samhälle med politiskt jämställda medborgare (Dahl 1989:495).

Dahl definierar demokrati som en unik process för att fatta bindande och gemensamma beslut, och han menar vidare att svårigheten ligger i att avgöra huruvida en regim, ett system eller en process är demokratisk i motsats till exempelvis oligarkisk, aristokratisk eller meritokratisk (Dahl 1989:19). Dahl har därför skapat ett antal demokratiska kriterier som är applicerbara på många typer av sammanslutningar, inte enbart en nationalstat (Dahl 1989:166). Dahl menar att ingen sammanslutning idag kan sägas uppfylla samtliga kriterier på ett tillfredsställande sätt men att de ändå är en bra måttstock för att bedöma hur demokratisk en sammanslutning är (Dahl 1989:169-170). Dahls kriterier är följande:

- 1) **Effektivt deltagande:** Medborgarna bör under hela den politiska processen ha adekvata och lika möjligheter för att uttrycka vilket slutligt avgörande de föredrar. De måste också ha adekvata möjligheter att föra upp en fråga på dagordningen (Dahl 1989:170).
- 2) **Lika rösträtt vid det slutliga avgörandet:** Under beslutsfattandet måste varje medborgare ha möjlighet att uttrycka sitt val och detta ska väga lika tungt som varje annans medborgares val. Hur medborgarna på bästa sätt uttrycker sina val är frågor som kräver ytterligare praktiska bedömningar för att kunna avgöras (Dahl 1989:171-172). Även om folket beslutade sig för att inte fatta beslut i varje fråga så har folket rätt att i slutändan återkalla beslutsrätten (Dahl 1989:177).
- 3) **Upplyst förståelse:** För att folket ska veta vad som är det bästa beslutet för sig själva så måste de ha viss förförståelse om de frågor som ska beslutas om. Utbildning och offentliga diskussioner är viktigt för att åstadkomma ett upplyst folk (Dahl 1989:173-175)
- 4) **Kontroll över dagordningen:** Folket bedömer bäst sin kompetens. Folket vet bäst om dem är kompetenta nog att avgöra i en fråga. Om man hävdar att folket inte bör ha något med beslutsfattandet i en viss fråga att göra så hävdar man som makthavare också att folket inte är kapabla att själva bedöma sina egna begränsningar (Dahl 1989:177-178).

4.2 Den Deliberativa demokratiteorin

Jag kommer att beskriva den deliberativa demokratiteorin med hjälp av en mängd olika författare som är anhängare till den deliberativa demokratiteorin. Även om dessa författare har vissa åsiktsskillnader finns det dock en gemensam kärna (Premfors m.fl. 2004:12).

Själva begreppet deliberativ säger inte de flesta så mycket varav man har diskuterat alternativa termer, såsom "samtalsdemokrati" och "diskussionsdemokrati". Dessa begrepp fångar dock inte hela betydelsen varav de kritiserats, men de ger ändå en bild av vad begreppet innebär (Premfors m.fl. 2004:8).

Det främsta kännetecknet hos den deliberativa demokratiteorin är att argumentationen och samtalet har en fundamental betydelse för demokratin (Premfors m.fl. 2004:7). Den deliberativa demokratiteorin menar att rättfärdigt lagstadsagande ska vara resultatet av ett offentligt deltagande från medborgarna. (Premfors m.fl. 2004:9).

Ett viktigt grundantagande i den deliberativa demokratiteorin är att alla medborgare bör förfoga över likvärdiga möjligheter att bilda sig en uppfattning om de frågor som finns på den politiska dagordningen (Sjövik 2004:97). Det är viktigt att inkludera människor av alla etniciteter, klasser och åldrar i deliberationen (deliberative-democracy.net). I bästa fall kan deliberativa samtal bidra till att öka kunskapen, ömsesidigheten och förståelsen för olika ståndpunkter, preferenser och perspektiv vilket i förlängningen kan leda till ett mer nyanserat och kvalitativt beslutsfattande (Sjövik 2004:98).

Den deliberativa demokratiteorin förespråkar ett ramverk som tillhandahåller gynnsamma förhållanden för deltagande. Detta ramverk skulle kunna bestå av sammanslutningar där politiska överläggningar kan ske och som sedan kan kopplas till makten och beslutsfattandet (Cohen 1997:412-413).

En huvudidé inom den deliberativa demokratiteorin är tanken att man inte ska syfta till att komma fram till kompromisser utan snarare att man ska nå konsensus, det vill säga alla ska vara överens om att det beslut som fattas är det rätta. För att kunna nå konsensus är det viktigt att samtalet präglas av logiskt och rationellt resonerande (Cohen 1997:412-413).

Gutmann och Thompson menar att det är viktigt att de skäl som framförs som försvar för de beslut som tas ska vara enkla att förstå samt tillgängliga för samtliga medborgare (Gutmann m.fl. 2004:5). Det är även viktigt att den deliberativa processen fortsätter även efter att ett beslut har tagits. Detta är viktigt av två orsaker, nämligen att man aldrig kan vara säker på att det beslut vi tar idag är det rätta för morgondagens situation, samt att bevis kan uppkomma som skapar en ny situation där ett annat beslut hade varit att föredra. En annan viktig orsak är att i praktiken så är politik sällan konsensual, det vill säga det finns allt som oftast de som motsätter sig ett politiskt beslut. För dessa personer är det viktigt att diskussionen kan fortsätta och att man i framtiden kan komma att ändra beslutet. Man får som motståndare tid på sig att finslipa sina argument och förbereda sig

för att övertyga sina politiska motståndare med rationella och logiska argument (Gutmann m.fl. 2004:6-7).

Bland de författare och teoretiker som representerar den deliberativa demokratiskolan finns många olika åsikter om hur långt man i praktiken bör försöka efterleva deliberativa principer. Enligt den minst "stränga" synen så accepterar man att politiska beslut tas av politiska representanter, men man uppmuntrar samtidigt till ökat medborgerligt deltagande i debatten. Man förespråkar således ett styre där representanterna håller regelbundna samtal med sina väljare och kan hållas ansvariga. Fördelen med detta system är att de som styr då är de mest erfarna och förhoppningsvis därmed också de mest informerade och effektiva när det kommer till att ta beslut (Gutmann m.fl. 2004:30). Det finns till och med, enligt vissa teoretiker från den deliberativa demokratiskolan, både praktiska och etiska nackdelar med direktdemokrati. Bland dessa nackdelar återfinns att de flesta medborgarna inte har tillräckligt med tid för att sätta sig in i komplexa frågor och att de flesta medborgare inte vill spendera så mycket av sin lediga tid som krävs för att sätta sig in i politiken (Gutmann m.fl. 2004:31).

Enligt Gutmann och Thompson är det möjligt att kombinera deliberativa kvalitéer med representativ demokrati. Man kan exempelvis samla ett urval av medborgare för att diskutera de olika politiska positionerna hos de olika politiska kandidaterna (Gutmann m.fl. 2004:31).

Sammanfattningsvis så har Shawn Rosenberg skapat ett antal kriterier som anger vilka förhållanden som bör vara uppfyllda för att deliberativa processer ska kunna uppfyllas på ett tillfredsställande sätt. Dessa är, i kortfattad form för bättre överblick, att:

- 1) Innan politiska beslut tas måste det finnas tidsmässigt utrymme för deliberativa samtal.
- 2) Den politiska deliberationen måste vara inkluderande.
- 3) Deliberationen måste vara öppen och offentlig.
- 4) Resultatet av deliberationen måste vara bindande för alla som varit involverade.
- 5) På något sätt så måste deliberationen kunna påverka formandet av politiken (Rosenberg 2007:9).

5 Analys

Under min analys så fokuserar jag på tre viktiga förändringar som sker i och med Lissabonfördraget. Jag analyserar förändringarna med hjälp av mina två demokratiteorier. Jag avslutar sedan varje analys med en sammanfattande slutsats som besvarar huruvida denna förändring bör sägas göra EU mer eller mindre demokratiskt enligt de kriterier som mina teorier sätter upp. Dessa slutsatser är sedan grunden till min avslutande diskussion under kapitel 6.

5.1 Kvalificerad majoritet istället för enhällighet vid beslutsfattande

Fler frågor kommer i ministerrådet att beslutas med kvalificerad majoritet (vilket i detta fall kommer att innebära minst 55% av länderna och 65% av befolkningen) istället för med enhällighet.

5.1.1 Enligt Robert A. Dahls bok ”Demokratien och dess antagonister”

Kritiker mot Lissabonfördraget menar att EU förlorar demokratisk styrka i och med att man går ifrån regeln om enhällighet och istället ”godkänner” kvalificerad majoritet i vissa frågor. Har dessa kritiker rätt, enligt Dahls sätt att se på demokrati?

Robert A. Dahl menar att man kan rikta kritik mot alla varianter på majoritetsprincipen. Enhällighet, tre fjärdedels majoritet, två fjärdedelsmajoriteter och så vidare: ingen av dessa beslutsregler är fullt tillfredsställande ur en demokratisk synvinkel (Dahl 1989:151). Han menar vidare att även majoritetsregeln (där minst 50% av rösterna krävs) har allvarliga brister men att det inte finns några tydliga alternativ (Dahl 1989:181).

Trots att Dahl ser nackdelar med enhällighet såväl som kvalificerad majoritet så är ändå kvalificerad majoritet att föredra framför enhällighet. Det kan inte, enligt Dahl, vara demokratiskt rättfärdigat att en enda person kan stoppa ett beslut som alla andra är överens om (Dahl 1989:211).

Översatt till EU-nivå kan man tolka detta som att det är odemokratiskt att ett land kan stoppa ett beslut som samtliga övriga länder är överens om¹. Hos Dahl har alltså de som kritiserar detta inget att hämta. Om alla individer har vetorätt leder detta till ett minoritetsstyre, enligt Dahl (Dahl 1989:212).

Därför kan de nya bestämmelserna i Lissabonfördraget ses som ett steg på vägen mot ökad demokrati där en majoritet av länderna bestämmer istället för att en minoritet kan styra genom att rösta nej till förslag. Genom majoritetsstyre garanteras att maximalt antal människor kan leva under de lagar de själva valt (Dahl 1989:213). Fortfarande med kvalificerad majoritet kan dock en minoritet, säg 40 %, tvinga på majoriteten, 60 %, sitt alternativ (Dahl 1989:213). Ju mer kvalificerad majoritet som krävs, desto fåtaligare är den minoritet som behövs för att lägga in sitt veta och därmed tvinga på majoriteten sin uppfattning (Dahl 1989:220).

Slutsats: Det är troligt att anta att EU enligt Dahls teori blir mer demokratiskt när fler beslut tas med kvalificerad majoritet istället för enhällighet. Anledningen till detta är att det senare skapar en situation där en mycket liten minoritet kan tvinga sin vilja på majoriteten.

5.1.2 Enligt den deliberativa demokratiteorin

De minst ”stränga” grenarna av den deliberativa demokratiskolan menar att man kan acceptera att politiska representanter tar de slutgiltiga besluten men att medborgerligt deltagande bör uppmuntras i debatten (Gutmann m.fl. 2004:30). För att göra den deliberativa teorin mer tillämpbar utgår jag därför här ifrån att själva voteringsförfarandet är acceptabelt.

Frågan är därmed hur besluten bör fattas: är kvalificerad majoritet mer eller mindre demokratiskt än enhällighet? Precis som jag nämnde under min teoridel så förespråkar det deliberativa demokratiidealet att man bör syfta till att komma fram till konsensus istället för kompromisser (Bohman 1997:3). Voteringar där majoritetens beslut blir det bindande beslutet är därmed långt ifrån en idealisk lösning. Det grundläggande angreppssättet bör vara att man strävar efter att så många länder som möjligt ska vara överens: även om man inte lyckas nå fullständig konsensus bland länderna bör man ändå eftersträva att så många som möjligt är överens. Om så pass många som 45% av medlemsländerna röstar ned ett förslag (men att det ändå går igenom enligt de nya bestämmelserna) så tyder detta med stor sannolikhet på att beslutet inte föregåtts av tillräckligt uttömmande

¹ Jag är medveten om de tveksamheter som kan uppstå när jag generaliserar denna analys till att gälla en hel stat när Dahl talar om individnivå. Jag har dock gjort den tolkningen att analysen trots detta är giltig. Anledningen till detta ställningstagande är Dahls grundantagande om att en minoritet inte bör ”tvinga” på majoriteten sitt beslut. Denna princip bör enligt min tolkning även vara tillämpbar när det handlar om beslutsfattande mellan stater.

diskussioner och resonering. Man bör därför ge ökat utrymme för det, enligt den deliberativa demokratiteorin, så viktiga logiska och rationella resonerandet. Den deliberativa demokratiteorin menar ju att människor kan ha olika preferenser och ståndpunkter men att det ändå är möjligt att komma fram till ett beslut som alla, på logiska och rationella grunder, kan anses godtagbart (Cohen 1997:412-413).

Ansvarsutkrävande blir också svårt när det kan vara andra länder än det egna hemlandet som röstat för ett förslag som går igenom, medan hemlandet röstat emot. Då finns det ingen politisk representant man som medborgare kan ställa till svars vid valdagen eftersom man bara kan rösta på det egna landets representanter. Att det finns en möjlighet att efter ett beslut ”rösta bort” de politiska representanter som varit med och röstat igenom ett förslag är ett viktigt kriterium i den deliberativa demokratiteorin (Gutmann m.fl. 2004:6-7).

Slutsats: Det är troligt att anta att det enligt den deliberativa demokratiskolan blir en demokratisk förlust att frånga kravet på enhällighet till förmån för kvalificerad majoritet. Anledningen till detta är att det stora flertalet länder skulle behöva bli övertygade om att det slutgiltiga beslutet verkligen är det rätta och mest rationella: votering skulle i bästa fall inte behövas alls. Om votering trots detta tillämpades så skulle enhällighet vara att föredra. Dessutom försvåras ansvarsutkrävande vid tillämpning av kvalificerad majoritet.

5.2 EU-parlamentet får utökade maktbefogenheter

Lissabonfördraget ger utökade befogenheter till det folkvalda EU-parlamentet. Dessa befogenheter består bland annat av ökad lagstiftningsmakt samt budgetansvar.

5.2.1 Enligt Robert A. Dahls bok ”Demokratin och dess antagonister”

För det första är det viktigt att poängtera att Dahl är kritisk mot vad han kallar stora demokratiska kostnader i internationella organisationer. Det är därför troligt att han skulle se åtskilliga demokratiska problem med den enorma apparat som utgör EU-parlamentet. Enligt Lissabonfördraget får EU-parlamentet bestå av upp till 750 parlamentariker (Lissabonfördraget 2008:27). Den aktuella frågan här är ju dock om det kan anses mer eller mindre demokratiskt att EU-parlamentet i och med Lissabonfördraget får mer makt på bekostnad av framförallt kommissionen och rådet.

För att analysera detta utgår jag ifrån tre av Dahls fyra demokratikriterier som jag tog upp under teoridelen:

Effektivt deltagande: Med tanke på EU:s omfattning vad gäller både medborgarantal och territoriell yta är det orealistiskt att alla medborgare ska ha

lika och adekvata möjligheter att uttrycka sina åsikter om vilket beslut de föredrar. Genom att rösta på de representanter som bäst motsvarar de egna åsikterna i olika frågor kan man dock som medborgare ha större chans att någon kommer att representera de åsikter man själv står för. Om man väljer en politiker som har liknande ståndpunkter som man själv är det också troligt att denna representant kommer att föra upp sådana frågor på agendan som man själv anser angelägna. Möjligheterna till effektivt deltagande är på det sättet större för medborgare genom EU-parlamentet än i kommissionen och ministerrådet. Varken kommissionärerna eller de ministrar som sitter i ministerrådet är direktvalda av folket varav dessa institutioner inte ger någon möjlighet för medborgarna att välja de politiker som bäst kan föra fram deras åsikter. Medborgarnas möjligheter till deltagande blir därmed större, i alla fall i teorin, i och med Lissabonfördraget än vad som var fallet med tidigare fördrag.

Lika rösträtt vid det slutliga avgörandet: Dahl hävdar under detta kriterium att medborgarna ska ha rätt att återkalla beslutsrätten från de politiker man tidigare gjort ansvariga (Dahl 1989:177). Visserligen kan folket genom att byta regering byta ut ministrarna i ministerrådet men de kan göra detta mer effektivt i och med valen till EU-parlamentet. Det är ännu svårare att återkalla beslutsrätten från kommissionärer eftersom de inte nödvändigtvis representerar den valda regeringen i medlemsländerna.

Kontroll över dagordningen: Enligt detta kriterium så ska folket ha sista ordet över vilka frågor som kommer upp på dagordningen (Dahl 1989:178). Den enskilde medborgaren har inte så stor möjlighet att direkt påverka vilka frågor som lyfts av EU. Däremot kan man till EU-parlamentet rösta på sådana kandidater som man tror kommer lyfta fram sådana frågor som man själv brinner för. Om man exempelvis har ett särskilt stort intresse av jämställdhetsfrågor kan man genom att rösta på en EU-parlamentariker som har sådana frågor som profilfråga få en viss indirekt kontroll över dagordningen. Detta är inte möjligt i kommissionen eller ministerrådet varav det finns ett större demokratiskt innehåll i EU-parlamentet vad gäller just detta kriterium.

Slutsats: Det är troligt att Dahl skulle föredra att Europaparlamentet får makt på de andra institutionernas bekostnad. Detta beror i huvudsak på att ledamöterna i Europaparlamentet är direkt valda av folket. Dahl menar nämligen att ett av huvudproblemen med stora, transnationella aktörer är att praxis brukar vara att de nationella regeringarna väljer de delegater som kommer att fatta viktiga beslut. Kopplingen till demos, folket, är därmed mycket svag (Dahl 1989:492). Även om EU-parlamentet är stort så finns det ändå en direkt koppling till folket genom att delegaterna är direkt valda och kan avsättas av folket genom val vart fjärde år.

5.2.2 Enligt den deliberativa demokratiteorin

Det faktum att EU-parlamentet baseras på representativ demokrati skulle vara nog för att vissa förespråkare från den deliberativa demokratiskolan skulle avfärda det som odemokratiskt direkt. För att undvika detta använder jag mig därför av bland annat Gutmann och Thompson som förespråkar att representativ demokrati med deliberativa kvalitéer kan vara godtagbart och även nödvändigt i vissa fall. Även de deliberativa demokratiteoretiker som förespråkar visst inslag av representativitet ser dock nackdelar med detta, såsom att medborgarna blir mer av åskådare snarare än deltagare (Gutmann m.fl. 2004:29-30).

Ur deliberativ synvinkel har EU-parlamentet således stora brister, men det finns även demokratiska fördelar jämfört med övriga institutioner. Bland den främsta fördelen återfinns att de politiska representanterna är direkt valda av befolkningen vart fjärde år. Detta gör att möjligheterna till ansvarsutkrävande ökar. Just möjligheterna till ansvarsutkrävande är något som är ett viktigt kriterium för de flesta demokratiskolor och så även för den deliberativa demokratiskolan. Gutmann och Thompson poängterar att det är viktigt att det logiska resonemanget och diskussionen fortsätter även efter att ett beslut tagits, just för att man som väljare ska ha en möjlighet att rösta bort de kandidater som suttit vid makten vid beslutsfattandet. Om man efter ett val eller beslut kommer fram till att man tagit fel beslut eller om konsekvenserna av ett beslut inte är önskvärda måste det finnas en demokratisk möjlighet att välja nya representanter (Gutmann m.fl. 2004:6-7). Därför är det i detta fall en demokratisk förbättring att EU-parlamentet får ökad makt på kommissionens och ministerrådets bekostnad. Särskilt kommissionen har stora demokratiska nackdelar när det kommer till möjligheterna till ansvarsutkrävande då kommissionärerna, som tidigare nämnt, inte alltid representerar den politiska majoritet i det land som kommissionären representerar.

Vad gäller öppenheten har EU-parlamentet en väl utbyggd hemsida där mycket material finns tillgängligt för den medborgare som är intresserad att ta del av debatter och protokoll. På detta sätt är EU-parlamentet en förebild vad gäller det viktiga kriteriet som säger att all deliberation ska ske öppet och offentligt (Rosenberg 2007:9). Det finns dock stora begränsningar vad gäller möjligheterna att som medborgare själv interagera med sina beslutsfattare: vissa EU-parlamentariker har dock exempelvis bloggar där en sådan slags interaktion kan ske men inte i den grad som den deliberativa teorin normalt sett skulle kräva. I idealfallet skulle det finnas sammanslutningar där diskussioner kunde ske och där det fanns möjligheter för medborgarna att uttrycka sina åsikter. Om dessa förhållanden skulle uppfyllas, menar Cohen, så kunde man knyta dessa diskussioner till beslutsfattandet (Cohen 1997:412-413). EU har tagit vissa steg mot sådan här typ av deliberation då de, som jag tidigare nämnt, kommer att ge medborgarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden (Lissabonfördraget 2008:25). Kommissionen kommer också att hålla ett samråd med berörda parter för att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna (Sieps: Demokratiska principer). En sådan dialog hade naturligtvis varit önskvärd även vad gäller EU-parlamentet.

Vad gäller hur beslut fattas så lämnar EU-parlamentet ofta mycket att önska för den som förespråkar ett deliberativt demokratiideal. Beslut fattas ofta enligt ”rullande band”-principen: man fattar beslut i ett stort antal frågor och man hinner därför inte resonera offentligt och låta alla olika logiska resonemang komma ut i offentligheten såsom den deliberativa demokratiskolan kräver (Rosenberg 2007:9).

Samtliga av EU:s institutioner präglas av att olika utskott och kommittéer har stor makt och det är här som experter får komma till tals och där enskilda politiker kan få mycket makt att styra utvecklingen. Utskotten inom EU-parlamentet utför mycket av det förarbete som sker innan beslutsfattande (Cini 2003:173). Ur en deliberativ synpunkt är dessa utskott tvetydiga. Det har förekommit forskning som har studerat kommittéer i ministerrådet och kommissionen och man har där kunnat konstatera att mötena i sig präglas av vissa deliberativa inslag. Diskussionerna har enligt forskarna präglats av att utskottsmedlemmarna presenterar sina argument med syftet att hitta en gemensam nämnare och nå konsensus. Det viktigaste för att få gehör för sina idéer är inte vilket land man representerar utan snarare vilka argument man kan presentera som försvar för sin ståndpunkt (Jacobsson m.fl. 2004:220-221). Om detta är fördelar enligt den deliberativa demokratin är såklart de stora nackdelarna att dessa möten är väldigt slutna och tillgängliga för bara en extremt liten del av befolkningen. Dessutom består normalt sett utskotten av en homogen skara människor och inte av den blandning av människor som den deliberativa demokratiteorin förespråkar (deliberative-democracy.net). Visserligen tas inte de bindande besluten i utskotten men de är ändå en viktig del i parlamentets arbete och för att överbrygga denna klyfta mellan medborgare och arbetet i utskotten skulle media och Internet behöva förmedla information i större grad än vad som är fallet idag (Jacobsson m.fl. 2004:225). Dessa medier är enligt den deliberativa demokratiskolan viktiga för att medborgarna ska veta vilka argument som legat till grund för de beslut som kommer att påverka deras liv (Gutmann m.fl. 2004:62).

En sista reflektion består av mina egna tankar kring de val som hålls till EU-parlamentet vart fjärde år i alla medlemsländer. Genom att öka EU-parlamentets makt finns det möjlighet att intresset för denna institution kommer att öka i medlemsländerna. Ett ökat intresse skulle kunna resultera i fler samtal och diskussioner på nationell nivå, något som skulle gynna demokratin enligt den deliberativa demokratiteorin. Väljarna och representanterna skulle kunna interagera mer vilket förhoppningsvis skulle minska känslan av att EU är ett expertvälde där eliter styr.

Slutsats: Efter min analys kan jag konstatera att det bör vara en demokratisk fördel att EU-parlamentet får utökad makt enligt den deliberativa demokratiskolan. Den främsta anledningen till detta är att representanterna är mer direkt ansvariga inför väljarna vilket förenklar ansvarsutkrävande. Det faktum att EU-parlamentets beslutsfattande baseras på votering är dock något som de flesta deliberativa teoretiker inte uppskattar. Exempelvis Europeiska rådet kännetecknas mer av att aktörerna försöker nå fram till konsensus (Lissabonfördraget 2008:28). Detta är dock inte en realistisk möjlighet i Europaparlamentet som består av

hundratals ledamöter. Det finns alltså stora brister med EU-parlamentet ur deliberativ demokratisynpunkt. Samtidigt är det ändå en demokratisk förbättring som skett i och med Lissabonfördraget: de problem (men även deliberativa fördelar) jag nämnt om bland annat utskotten existerar även i de övriga institutionerna så EU-parlamentet är i alla fall i teorin varken sämre eller bättre på denna punkt.

5.3 De nationella parlamentens förändrade roll

Genom Lissabonfördraget får subsidiaritetsprincipen ökad betydelse samtidigt som de nationella parlamenten förlorar makt över vissa frågor. Dessutom tas den gräns som reglerar hur många länder som får ansluta sig till EU bort.

5.3.1 Enligt Robert A. Dahls bok ”Demokratin och dess antagonister”

Dahl menar att territoriets yta är av avgörande betydelse för hur stor påverkan den enskilda människan kan få på politiken, och att de icke-demokratiska processer som redan är utbredda inom demokratiska länder riskerar att förvärras i den stora enheten (Dahl 1989:9-10). Dahl beskriver hur skalförändringar har påverkat demokratin och dess verkningsmöjligheter: från stadsstatens småskalighet i Grekland och Rom till nationalstatens storskalighet (Dahl 1989:487). Även om de demokratiska möjligheterna till viss del begränsades när medborgarna blev fler så ökade också möjligheterna i och med den representativa demokratin. Representation, menar Dahl, sprängde gränserna för hur stor den demokratiska enheten kan vara (Dahl 1989:488). Därmed avfärdar inte Dahl tanken på att det går att uppnå demokratiska egenskaper i stora enheter vilket är goda nyheter då Lissabonfördraget ger ökade befogenheter till EU samt möjliggör att EU kommer att växa än mer i och med att gränsen för medlemsantal tas bort.

Det finns enligt Dahl sätt för de nationella regeringarna att anpassa sig till de demokratiska utmaningar som sker i och med att vi går från nationalstaten till transnationella aktörer (Dahl 1989:489). Det som krävs är att de demokratiska institutionerna inom medlemsländerna förstärks. Genom att vara starka kan de nationella regeringarna se till att förhindra att, som Dahl uttrycker det, ”delegation förvandlas till abdikation” (Dahl 1989:492). Frihet och kontroll kan försvinna på en front men kan återvinnas på en annan (Dahl 1989:493).

Just att subsidiaritetsprincipen betonas i Lissabonfördraget kan förhoppningsvis ses lite som en ”garant” för att de frågor som bäst beslutas i medlemsstaterna får fortsätta att beslutas där. Om man fördjupar det demokratiska innehållet vid beslutsfattandet i de frågor nationalstaten fortfarande har makt över kan demokratin på det hela taget till och med öka inom EU.

Det är dock viktigt att komma ihåg att ju mer makt som tillfaller EU och ju fler stater som kan bli medlemmar, desto mindre blir den enskilda människans

möjlighet till påverkan (Dahl 1989:9-10). Just möjligheterna till effektivt deltagande är ju ett av Dahls demokratikriterier (Dahl 1989:170).

Slutsats: Det är oklart huruvida dessa förändringar kommer att göra EU mer eller mindre demokratiskt, enligt Dahls teori. Att EU får mer makt samt att fler länder kan ansluta sig riskerar att försämra den enskilda människans möjlighet att påverka politiken. Samtidigt finns det demokratiska möjligheter för medlemsländerna som består i att man kan satsa på att fördjupa demokratin inom de frågor som man fortfarande beslutar om. Subsidiaritetsprincipen kan förhoppningsvis göra att de frågor som bäst beslutas inom medlemsländerna får göra det. Om man lyckats fördjupa demokratin vid beslutsfattandet kring dessa frågor kan således demokratin på det stora hela gynnas. Detta är dock beroende på hur de nationella staterna agerar: om man är passiv riskerar man att demokratin försämras.

5.3.2 Enligt den deliberativa demokratiteorin

Det finns bland de flesta författare inom den deliberativa demokratiteorin ingen uttalad skepsis mot ökad överstatlighet. Den deliberativa teoretikern John Dryzek menar till och med att deliberativ demokrati fungerar bättre än olika liberala demokratiskolor på den internationella arenan (Dryzek 2000:115). Samtidigt känns det som ett logiskt antagande att det är lättare att hålla uppe deliberativa kvaliteter i en mindre politisk enhet där fler människor kan få sin röst hörd. Framgångsrika deliberativa processer har traditionellt sett utövats på en mer lokal nivå även om lyckosamma försök även utförts på exempelvis nationell nivå (deliberative-democracy.net). Inom EU och dess institutioner finns det dock ännu ingen kontrollfunktion som kan garantera att alla får göra sin röst hörd och att alla intressen ska tas i beaktande. Därmed finns ännu inte det ramverk som skulle krävas för att man skulle kunna institutionalisera den deliberativa processen och koppla den till beslutsfattandet (Cohen 1997:412-413) inom EU.

Att de nationella parlamenten kan ”protestera” om de anser att ett beslut bör tas på nationell nivå istället för på EU-nivå bör dock ses som positivt ur den deliberativa demokratin eftersom detta innebär att samtal och diskussioner på nationell nivå kan påverka de nationella beslutsfattarna. Sådana påtryckningar från medborgarna kan förhoppningsvis få beslutsfattarna att förespråka att frågan behandlas på nationell nivå om medborgarna anser att så bör ske. Att det är utskotten som får avgöra om riksdagen ska ta ställning är dock inte tillfredsställande enligt den deliberativa demokratiskolan eftersom utskottens möten är stängda för allmänheten. Medborgarna kan därmed inte få ta del av de diskussioner som förs och höra vilka argument som förs fram som grund till de beslut som tas (Gutmann m.fl. 2004:4).

Slutsats: Det är oklart huruvida dessa förändringar kommer att göra EU mer eller mindre demokratiskt, enligt den deliberativa teorin. Det är positivt att medlemsländerna får möjlighet att uttala sig då det generellt sett är lättare och mer beprövat att uppehålla deliberativa kvalitéer i en mindre enhet, men det är negativt att det är utskotten som får besluta om detta då dessas möten inte är öppna för allmänheten.

6 Slutsats

Jag hoppas att min uppsats har gett en fingervisning om vilket håll Lissabonfördraget kommer att föra EU vad gäller dess demokratiska innehåll. Min ambition har aldrig varit att besvara hur hela Lissabonfördraget kommer att påverka det demokratiska innehållet inom EU, utan jag har enbart utgått ifrån tre av de viktiga förändringar som sker i och med Lissabonfördraget jämfört med tidigare fördrag. Då mina teorier är så pass olika varandra ser jag det som meningsfullt att dra några separata slutsatser för varje teori, för att sedan avsluta med en generell slutsats.

Robert A. Dahls teori är mer tillåtande än den deliberativa demokratiteorin vad gäller att politiska representanter tar beslut åt medborgarna. Han menar vidare att votering och majoritetsbeslut är ett bra och effektivt sätt att komma fram till beslut. En viktig del av hans teori betonar dessutom betydelsen av internationella organisationer och övriga internationella/regionala sammanslutningar eftersom dessa, enligt Dahl, ofta är det mest effektiva sättet att hantera globala frågor. Hans teori ser alltså de fördelar som ett samarbete såsom EU för med sig, samtidigt som han betonar behovet av att fråga sig hur stora de demokratiska kostnaderna får bli. Ju mer makt som tillfaller EU och ju fler frågor som EU hanterar, desto större skulle dessa kostnader troligen bli, enligt Dahl. Så länge man kan väga upp den överlåtelse av befogenheter från nationalstaten till EU med ökade demokratiska kvalitéer inom EU och nationalstaten så bör detta dock vara acceptabelt, enligt Dahls demokratiteori.

Att det finns en möjlighet för den vanlige medborgaren att göra sig hörd är ett enligt Dahl viktigt demokratiskt kriterium. Därför är det negativt när EU börjar detaljstyra för mycket i frågor där demokratin skulle fungera bättre på den nationella nivån, varav det är positivt att subsidiaritetsprincipen betonas i Lissabonfördraget.

Min tolkning är således att de förändringar som sker inom EU i och med Lissabonfördraget i mångt och mycket är i enlighet med vad Dahl skulle anse godtagbart och välkommet. Trots att EU menar att vissa deliberativa kvalitéer kommer att prägla unionens demokratiska liv är det ändå tydligt att det är den representativa demokratin som EU väljer att fortsätta utveckla.

Den deliberativa demokratiteorin är, enligt min analys, positiv till vissa av de förändringar som sker i och med Lissabonfördraget. Jag skulle ändå hävda att dagens EU-organisation går emot mycket av det som den deliberativa demokratiteorin förespråkar. Ju större EU blir och desto mer makt som tillfaller EU, desto mindre blir naturligt nog den enskilda människans möjlighet att genom samtal och deltagande påverka politiken. EU växer ständigt och ju mer man växer

desto hårdare reglering och institutionalisering krävs för att beslutsfattande ska vara effektivt och genomförbart. Den deliberativa demokratiskolan hade troligen föredragit hur EU såg ut tidigare i historien när färre länder medverkade i samarbetet och när beslutsfattandet hade en mer informell och konsensual inriktning. I och med Lissabonfördraget flyttar man sig ännu längre ifrån detta deliberativa ideal då beslut med enhällighet minskas drastiskt och ersätts av ett mer effektivt men enligt den deliberativa teorin mindre demokratiskt majoritetssystem.

På det stora hela är således Lissabonfördraget mest ett sätt att öka vissa demokratidetaljer såsom att öka möjligheterna till ansvarsutkrävande i och med att EU-parlamentet får utökade befogenheter. Dessa demokratiska justeringar tenderar dock troligen att från den deliberativa demokratiteorin förefalla mer som en ytlig putsning av demokratin snarare än den djupgående förändring som skulle krävas för att det demokratiska innehållet skulle anses godtagbart. På grund av detta fallerar Lissabonfördraget att i någon tillfredsställande grad öka demokratin inom EU om man utgår ifrån de kriterier som den deliberativa demokratiteorin normalt sett betonar.

Väger jag samman resultatet av min analys framkommer att EU, på mina valda punkter, enligt Dahl blir mer demokratiskt i och med Lissabonfördraget.

Vad gäller den deliberativa demokratiteorin är resultatet mer svårtolkat: här handlar det mer om en sammanvägning av fördelarna mot nackdelarna. Väger jag dock samman teorierna och tillämpar majoritetsprincipen så blir det slutgiltiga svaret på min frågeställning att EU blir mer demokratiskt, på mina valda punkter, i och med Lissabonfördraget.

Jag har illustrerat dessa resultat i en tabell:

Analysfråga:	5.1	5.2	5.3
Dahl:	MER	MER	OKLART
Deliberativa:	MINDRE	MER	OKLART

7 Referenser

- Beckman, Ludvig. 2005. *Grundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bohman, James (red), 1997.: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cini, Michelle, 2003. *European Union Politics*. New York: Oxford University Press Inc.
- Cohen, Joshua, 1997. *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, s. 407-437 i Bohman, James (red), 1997.: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Dahl, Robert A., 1989. *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront förlag.
- Dahl, Robert A., 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Deliberative-Democracy.net, 2006. "Deliberative Democracy FAQ", http://www.deliberative-democracy.net/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=57, tillgänglig 100106.
- Dryzek, John S., 2000. *Deliberative Democracy And Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New York: Oxford University Press.
- Esaiasson, Peter - Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- EU-kritik.se, "Från konstitution till Lissabonfördrag", <http://www.eukritik.se/index.php?vu=wblk&nuid=4294965675&cid=4294965673&cprntlnknuid=4294965677>, tillgänglig 100101.
- Europa.eu, "Lissabonfördraget i korthet", http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sv.htm, tillgänglig 100104.
- Gutmann, Amy – Thompson Dennis, 2004. *Why deliberative democracy?* Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Jacobsson, Kerstin – Vifell, Åsa, 2004, *Samtal bakom lyckta dörrar – Kommittéarbetet i EU:s öppna samordningsmetod*, i Premfors, Rune – Roth, Klas (red.), 2004. *Deliberativ Demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Lagrådet, 2008, uttalandet publicerat på <http://www.europaportalen.se/index.php?newsID=36845&page=501&more=1>, tillgänglig 100104.
- Linde, Hans, 2008. "Lissabonfördraget försvagar den Svenska demokratin", *Europaportalen debatt 081029*, tillgänglig 100104.
- Lissabonfördraget, 2008. "Lissabonfördraget - Konsoliderad version av EU:s fördrag", Stockholm: SNS förlag.

- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Nergelius, Joakim, 2008. "Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner", *Europapolitiska studier* nr. 2. <http://www.sieps.se/publikationer/european-policy-analysis/lissabonfordraget-och-maktbalansen-mellan-eus-institutioner-20087epa.html>, tillgänglig 091207.
- Premfors, Rune – Roth, Klas (red.), 2004. *Deliberativ Demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Riksdagen.se, "Lissabonfördraget i Riksdagen", http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____20482.aspx, tillgänglig 100101.
- Roberts, David, "Key facts about the Treaty of Lisbon/Reform Treaty signed by EU leaders on 13 December 2007 in Lisbon", *EUnow.eu*, http://www.eunow.eu/Treaty_of_lisbon_key_facts.html, tillgänglig 100101.
- Rosenberg, Shawn W, 2007. *Deliberation, Participation And Democracy: Can the people govern?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sieps, "Demokratiska Principer i Lissabonfördraget", <http://www.lissabonfordraget.se/docs/demokratiska-principer.pdf>, tillgänglig 100102.
- Sjövik, Kristian, 2004. *Demokrati bortom nationalstaten?* Lund: Statsvetenskapliga institutionen Lunds Universitet.
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Vänsterpartiet Örebro, 2008. "Frågor och svar om Lissabonfördraget", http://www2.vansterpartiet.se/orebro/art_detalj.asp?ID=656, tillgängligt 100101.
- Warleigh, Alex, 2003. *Democracy and the European Union: Theory, Practice and Reform*. London: SAGE.
- Weale, Albert, 1999. *Democracy: Issues in Political Theory*. Basingstoke: Macmillan.