

Från Maastricht till Lissabon

Förändringar i EU:s demokratitillstånd



LUNDS
UNIVERSITET

Oscar Andersson och Viktoria Asplund

Innehållsförteckning

1.0 Inledning	3
1.1 Syfte och frågeställning	4
1.2 Avgränsning	4
1.3 Förtydliganden	5
1.4 Material.....	5
2.0 Metod	6
3.0 Teori.....	7
3.1 Robert Dahls demokratimodell	7
3.1.1 Antaganden om politisk ordning	7
3.1.2 Antaganden om demokratisk politisk ordning	7
3.1.3 Demokratikriterierna	8
3.2 Bakgrund	9
3.2.1 En kort tillbakablick	9
3.2.2 EU-organ	11
3.3 Operationalisering.....	12
3.3.1 Demokratikriterier och polyarkiprinciper.....	12
3.3.2 Polyarkiprinciperna.....	13
3.3.3 Mätning i förhållande till fördragen	14
4.0 Demokrati inom fördragen	15
4.1 Maastrichtfördraget 1993	16
4.1.1 Demokratitillståndet under Maastrichtfördraget	18
4.2 Lissabonfördraget 2009.....	20
4.2.1 Demokratitillståndet under Lissabonfördraget	23
5.0 Demokratisk förändring.....	24
5.1 Sammanfattning och demokratiska prognoser	25
6.0 Litteraturförteckning.....	26

Abstract

EU:s överstatliga roll har med tiden blivit allt mer omfattande och EU:s medlemsländer utvecklar ständigt sina demokratiska strukturer, men blir EU som organisation mer demokratiskt över tid? Vi besvarar denna fråga genom att utföra en jämförande studie av demokratitillståndet i EU under Maastrichtfördraget och under Lissabonfördraget med hjälp av Robert Dahls utopiska demokratiteori.

För att avgöra demokratitillståndet undersökte vi fem demokratikriterier som i sin tur baseras på sju operationaliserade polyarkiprinciper. Vi applicerade de sju principerna på fördragstexterna för att utifrån resultatet kunna analysera hur uppfyllandet av de fem demokratikriterierna förändrats mellan fördragen.

Vi fann att EU blir mer demokratiskt och att de största förändringarna rör Europaparlamentets roll och genomgående transparens i EU:s institutioner.

Nyckelord: EU, Demokrati, Dahl, Lissabonfördraget, Maastrichtfördraget

Antal ord: 9004

1.0 Inledning

När EU den 12 oktober tilldelades 2012 års fredspris av den norska Nobelkommittén ställde sig många, inklusive oss själva, frågande till vad som föranlett detta beslut. Nobels fredspris delas årligen ut i syfte att främja fred, demokrati, broderskap mellan nationer och minskandet av militär makt.¹ Det EU som media framställt under 2012 var en organisation i kris med bristande sammanhållning där den enskilda medborgaren stod utan makt.² Fokus i motiveringen till priset var EU:s omfattande arbete med fred och försoning, demokrati och mänskliga rättigheter under 60 år och inte endast de handlingar EU utfört under 2012. Kommittén beskrev EU som en räddning för Europa efter andra världskriget och utan EU skulle de demokratiska strukturer vi ser idag inte funnits.³

”...membership of the EU was a self-evident objective. And a means, enabling the transition to democracy to be made as painlessly as possible. If they [the new democracies after 1989] were left to themselves, nobody could be certain how things would turn out. For history has taught us: freedom comes at a price.”⁴

Denna motivering fick oss att fundera över EU:s utveckling och även vart organisationen är på väg.

EU är en omfattande överstatlig union bestående av institutioner som möjliggör gemensamma synsätt och en dialog som tidigare inte tidigare varit möjlig. Genom EU:s demokratiarbete har de kunnat stödja de enskilda medlemsländernas demokratiska utveckling, men hur står det till med den demokratiska utvecklingen inom EU:s egna institutioner?

Debatten om huruvida EU grundar sig i en demokratisk struktur eller inte blossar då och då upp, så även innan och efter utdelningen av fredspriset.⁵ Debatten är intresseväckande men enligt oss finns fler vinklar att undersöka. Vi anser att debatten kan nyanseras genom att undersöka hur demokratitillståndet förändrats inom EU tillskillnad från att avgöra huruvida EU är demokratiskt eller inte. Man kan undvika att låsa sig till sökandet efter en absolut sanning genom att se till en förändring över tid. Det möjliggör, enligt oss, en bredare diskussion och ett tillfälle att bedöma riktningen för den demokratiska utvecklingen.

¹ Jagland, Thorbjørn (10 dec 2012) *Presentation Speech*, The Nobel Foundation:

http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/presentation-2012/ (Hämtat: 6 jan. 2013)

² Norberg, Johan (16 okt 2012) *Tragikomisk tajming att EU får priset i år*, Svenska Dagbladet Opinion:

http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/tragikomisk-tajming-att-eu-far-priset-i-ar_7579136.svd (Hämtat: 5 jan. 2013) se även: Mellin, Lena (10 okt 2012) *Ekonomi bara ett av EU:s många problem*, Aftonbladet Kolumnist:

<http://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/lenamellin/article15582257.ab> (Hämtat: 5 jan 2013)

³ Jagland (10 dec 2012) http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/presentation-2012/

⁴ Jagland (10 dec 2012) http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/presentation-2012/

⁵ Zaremba, Maciej (5 jan 2003) *Europa väljer väg*, Dagens Nyheter Kultur: Stockholm: s. B02

1.1 Syfte och frågeställning

Vi, som EU-medborgare, märker allt mer av EU:s inflytande och som studenter särskilt inom utbildningsområdet. Vi finner det av högsta grad viktigt att förstå EU:s demokratiska utveckling för att som medborgare kunna fatta informerade beslut och utöva vår rätt att påverka. Enligt oss är det centralt att analysera denna utveckling inte bara för EU-medborgares egen skull utan även för omvärlden då ett större demokratiskt inflytande minskar risken för förtryck och konflikt. Syftet med denna uppsats att utreda hur EU:s demokrati förändras över tid genom att besvara frågeställningen nedan och dess underfråga:

Blir EU mer demokratiskt över tid?

- Hur har demokratitillståndet förändrats från Maastrichtfördraget till Lissabonfördraget?

Genom att analysera EU:s demokratiska utveckling mellan de två senast styrande fördragen utifrån en välrenommerad demokratimodell ämnar vi besvara frågeställningen och uppnå vårt mål att förstå den demokratiska utvecklingen och även föra en diskussion om EU:s demokratiska framtid.

1.2 Avgränsning

Under detta avsnitt beskriver vi de aktiva val vi gjort för att avgränsa vår uppsats och förhindra en allt för omfattande fråga som inte kan besvaras i förhållande till uppsatsens sid- och tidsbegränsning.

Vi har valt att analysera Maastricht- och Lissabonfördraget då de är de två senaste övergripande EU-fördragen som inneburit stora institutionella förändringar. Maastrichtfördraget valdes då det är det fördrag som lade grunden för Europeiska Unionen och det moderna europeiska systemet. De andra stora fördrag som skulle kunna varit aktuella för vår jämförelse är Amsterdam- och Nicefördraget. De båda innebar emellertid inte lika stor strukturell förändring för EU som deras efterföljare Lissabonfördraget.⁶ Då vi vill undersöka demokratitillståndet inom EU är det naturligt att inte jämföra ett fördrag under EG med ett fördrag under EU då det skulle skapa obalans i analysen. En sådan jämförelse skulle även skapa obalans då man på många sätt förhöll sig annorlunda till demokrati under 50 och 60-talen jämfört med under 90 och 00-talen.⁷

Vi valde att undersöka demokrati inom EU på grund av aspektens relevans för oss som EU-medborgare som förväntas delta i beslutsfattandet. Då EU starkt förespråkar demokrati är det mycket intressant att se om organisationen lever som den lär. Som vi tydliggjorde i inledningen vill vi skilja oss från den större debatten om ifall EU är en demokrati eller inte. Vi vill istället granska EU:s demokratitillstånd under olika kontexter för att utforska förändringar

⁶ Europeiska Unionen (2008) *EU-fördragen*: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_sv.htm (Hämtat: 5 jan 2013)

⁷ Conway, Martin – Patel, Kiran Klaus (2010) *Europeanization in the Twentieth Century – Historical Approaches*, Palgrave MacMillan: Storbritannien: s. 132-141

då vi tror att det ger större insikt i den demokratiska strukturen och utvecklingen av EU:s institutioner.

Vår teori är hämtad från Robert Dahl som är professor av högsta möjliga rank vid Yale University. Robert Dahl har författat omtalade verk så som ”Who Governs?” och omnämns ofta som en av de mest framstående amerikanska statsvetarna. Teorin kommer från boken ”Democracy and it’s critics” som när den publicerades hyllades som den bästa boken utgiven på ämnet demokratiteori och redan då ansågs komma att bli en klassiker.⁸

Vi är väl medvetna om den variation teorier som finns publicerade och valde att använda Dahls teori på grund av hans omfattande kunskap om ämnet. Vi fann själva efter att ha granskat olika teorier att Dahls teori fungerade bäst att applicera i förhållande till vårt ämnesval.

1.3 Förtydliganden

Genomgående i uppsatsen används flertalet begrepp vars definition här förtydligas för att underlätta läsningen och skapa förståelse för hur vi använder begreppet.

- Institution - en organisation eller enhet inom en organisation, till exempel Europaparlamentet.
- Demokrati - definieras utifrån Dahls demokratibegrepp som återfinns i teoridelen och betyder folkstyre efter grekiskans demos (folket) och kratein (styre).
- Demokratitillstånd - till vilken grad Dahls demokratikriterier är uppfyllda i en stats eller institutions strukturer vid en specifik tidpunkt.

1.4 Material

Det material som används består främst av originalkällor men även formella sekundärkällor. Teorin som appliceras kommer från originalkällor där Robert Dahl själv presenterar och förklarar sin forskning. De sekundärkällor vi använder beskriver främst EU:s institutioner och är författade av bland andra John Peterson, professor i europeisk politik vid Europeiska kommissionens Jean-Monnetprogram, Michael Shackleton, avdelningschef vid Europaparlamentets sekretariat i Bryssel⁹ och Jonas Tallberg, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet som även arbetat med EU-frågor vid Utrikesdepartementet och Europeiska kommissionen.¹⁰

Maastricht- och Lissabonfördraget granskas i originalversion och utgör originalkällor. Europeiska Unionens hemsida har även nyttjats för att belägga grundläggande fakta kring EU:s institutioner och organ.

⁸ Dahl, Robert (1989) *Democracy and it’s critics*, Yale University Press: New Haven: författarpresentation

⁹ Peterson, John – Shackleton, Michael (2002) *The institutions of The European Union*, Oxford University Press: Oxford: författarpresentation

¹⁰ Tallberg, Jonas (2010) *EU:s politiska system*, Studentlitteratur AB: Lund: författarpresentation

Det är grundläggande i all forsknings att inta en kritisk ställning mot det material man möter för att kunna bedöma om informationen man får är tillförlitlig eller inte. God källhantering innebär att bedöma trovärdigheten hos innehållet i en text. Om man, som vi, vill spegla situationer med hjälp texter är en värdering av trovärdigheten nödvändig.¹¹ Vi har därför genom uppsatsen aktivt valt att försöka använda främst originalkällor då dessa ur källkritisk bemärkelse uppfattas som mer trovärdiga än sekundärkällor.¹²

2.0 Metod

Uppsatsen bygger på en komparativ studie av Maastricht- och Lissabonfördraget för att urskilja skillnader i demokratitillståndet som råder under de båda fördragen. Vi har använt oss av en kvalitativ metod genom att systematisera fördragen och klassificera dem med hjälp av våra analytiska redskap.¹³ Vårt analysverktyg och vår jämförelsepunkt består av Robert Dahls teorier kring demokrati som används för att avgöra demokratitillståndet i EU under de båda fördragen. För att tydligt kunna avgöra vad som utgör en demokratisk struktur använder vi oss av Dahls fem demokratikategorier för att få så tydliga gränsdragningar som möjligt.¹⁴

Vår uppsats bygger på en hypotetisk deduktiv metod där vi prövar vår teori på det material vi ansamlat för att få fram vårt resultat. Denna metod hjälper oss i vår tolkning att få fram en rationell argumentation där vi ställer upp våra teorier och applicerar dem på vårt material.¹⁵

När vi jämför de båda fördragen använder vi oss av förändringsstrategin. Den innebär att man utnyttjar tiden som jämförelsepunkt för att kunna avgöra om värdet på analysredskapet, alltså demokrati, har förändrats. Vi mäter demokratitillståndet 1993 respektive 2009 med hjälp av teori och de båda fördragen. Vi gör ingen absolut nivåskattning på huruvida EU är mycket eller lite demokratiskt utan vill endast utröna om det skett en förändring i demokratitillståndet mellan tidpunkterna. Förändringsstrategin ger goda möjligheter till att studiens validitet blir hög. Om vi gör en absolut nivåskattning måste vi kunna mäta, operationalisera, Dahls teorier på ett mycket konkret sätt, exempelvis genom siffror, för att resultatet ska vara intressant. Däremot om vi jämför förändringen över tid och det operationella måttet uppvisar förändring är detta nog för att påvisa hög validitet.¹⁶

¹¹ Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.) (2005) *Textens mening och makt*, Studentlitteratur AB: Lund: s. 36

¹² Essaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan*, Nordstedts Juridik AB: Stockholm: s. 283

¹³ Essaiasson m. fl. (2012) *Metodpraktikan*: s. 211

¹⁴ Essaiasson m. fl. (2012) *Metodpraktikan*: s. 136-139

¹⁵ Essaiasson m. fl. (2012) *Metodpraktikan*: s. 222-224

¹⁶ Essaiasson m. fl. (2012) *Metodpraktikan*: s. 146-147

3.0 Teori

3.1 Robert Dahls demokratimodell

I sin bok "Democracy and its critics" utvecklar Robert Dahl kriterier för vad som utgör en demokratisk politisk ordning och hur kriterierna kan användas för att mäta demokratitillståndet inom en institution. Han menar att hans generella teori om demokratiska processer går att applicera på sammanslutningar oavsett om dessa utgör en stat eller inte, vilket gör teorin applicerbar på EU.¹⁷

För att kunna utveckla demokratiska kriterier beskriver Dahl olika faser som måste behandlas i förhållande till politiska strukturer innan man börjar tala kring demokrati. Dahl menar att vi måste göra ett antal antaganden kring politisk ordning för att vidare kunna säga något om huruvida ordningen är demokratisk. Efter man gjort dessa antaganden kan vi börja beskriva vad som utgör kriterierna för en demokratisk politisk ordning och visa på hur kriterierna och antagandena förhåller sig till varandra.¹⁸

3.1.1 Antaganden om politisk ordning

Ett effektivt sätt för människor att nå gemensamma mål är genom sammanslutningar. Men för att nå dessa mål krävs policys, regler och lagar för medlemmarna i sammanslutningen. När medlemmarna, genom att ansluta sig, valt att acceptera de regler och policys som föreligger kallas de beslut som tas inom sammanslutningen för bindande.

Processen för att fatta bindande beslut inkluderar två olika stadier som kan skiljas från varandra: att sätta agendan och att besluta om utfallet.

Att sätta agendan är den del av processen där ärenden som sedan ska beslutas om väljs ut. Att sätta agendan innefattar även att välja att inte besluta kring vissa ärenden. Den andra delen i processen är att besluta om utfallet, även kallat beslutsstadiet. I beslutsstadiet kulminerar processen i ett utfall vilket leder till att nya regler och policys antas eller förkastas. Fram till dess att beslutsstadiet är genomfört är beslutsfattandeprocessen preliminär. Att sätta agendan kan leda fram till diskussion, omröstning eller överenskommelser. Dock kan alla dessa omkullkastas på beslutsstadiet och är inte bindande för medlemmarna. Dessa stadier är avgörande för att kunna urskilja kriterier för demokratiska processer, vilket förtydligas längre fram i detta kapitel.¹⁹

3.1.2 Antaganden om demokratisk politisk ordning

En demokratisk politisk ordning innefattar grundprinciper som lika rösträtt och idén om människors inbyggda jämlikhet. De som ska fatta de bindande besluten är medlemmarna av sammanslutningen och ingen utomstående. Detta på grund av principen att de som fattar

¹⁷ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 107

¹⁸ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 106

¹⁹ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 106-107

beslut rörande lagar och regler ska vara de som sedan lyder under dem. Varje medlem anses vara bäst lämpad att avgöra vad som främst ligger i dennes intresse. När bindande beslut fattas räknas varje medlems röst som giltig och lika värd i förhållande till de andra medlemmarnas röster. Den demokratiska politiska ordningen kompletteras slutligen av en princip som rör fördelning och allokering av värderade och knappa medel. Principen bygger på rättvisa och Dahl menar att många situationer kräver rättvis fördelning av medel eller, då detta inte är möjligt, en rättvis chans för alla medlemmar att tillgodogöra sig dessa medel. Principen finns för att skapa en så rättvis och demokratisk sammanslutning som möjligt.²⁰

3.1.3 Demokratikriterierna

Anta att en grupp personer skulle vilja ingå i en sammanslutning och bilda en politisk ordning. Anta ytterligare att sammanslutningen bygger på strukturer som är aktuella för att den ska kunna utgöra en demokratisk politisk ordning. Om dessa två antaganden stämmer menar Dahl att sammanslutningen bör anta en demokratisk ordning där beslutsprocessen som medlemmarna genomgår för att nå beslut bör möta vissa specifika kriterier.²¹

Sammanslutningar som stämmer överens med antagandena kan alla, enligt Dahl, utvärderas utifrån fem standardkriterier. Dessa kan uppfattas som ett ideal eftersom få demokratiska sammanslutningar lyckas uppfylla dem alla. Processer som till fullo möter kriterierna kan förklaras vara perfekta demokratiska processer och de styrande av en sådan sammanslutning uppfattas som perfekt demokratiska. Dessa utopiska kriterier representerar vad sammanslutningar är kapabla till och är användbara som förhållningspunkt i utvärderandet av verkliga situationer.²²

De fem kriterierna är:

Effektivt deltagande (Effective Participation)

Genom hela beslutsfattandeprocessen bör medlemmar/medborgare ha fullgod och lika möjlighet att uttrycka sina preferenser i förhållande till det slutgiltiga utfallet. De måste ha fullgod och lika möjlighet att placera frågor på agendan och att argumentera för ett utfall framför ett annat.

Jämlik rösträtt under beslutsstadiet (Voting Equality at the Decisive stage)

Under beslutsstadiet av kollektiva bindande beslut måste varje medlem/medborgare vara garanterad lika möjlighet att uttrycka sitt val och sin röst. Denna röst ska vägas lika i förhållande till andra medlemmars/medborgares röster. När utfallet av det bindande beslutet fastslås ska endast medlemmarnas röster, och ingen annans, räknas.

²⁰ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 107-108

²¹ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 108-109

²² Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 108-109

Upplyst förståelse (Enlightened Understanding)

Varje medlem/medborgare ska ha en fullgod och lika möjlighet att upptäcka och bekräfta (inom tidsramen för beslutsfattandet) vilka val, i frågan som ska beslutas om, som bäst gynnar dennes intressen.

Kontroll över agendan (Control of the Agenda)

Medlemmarna/medborgarna måste ha exklusiv möjlighet att avgöra hur ärenden ska sättas på agendan över vad som ska beslutas om genom den demokratiska processen.

Inkludering (Inclusiveness)

Medlemsorganet/medborgarorganet bör inkludera alla vuxna som påverkas av sammanslutningens bindande beslut. Alla medborgare/medlemmar måste ha rätt att delta i den demokratiska processen.²³

Dessa kriterier knyter inte samman till specifika delar av det många ser som den demokratiska processen, så som majoritetsbeslut etc. De härledningar vi gör utifrån kriterierna förtydligas och förklaras i vår operationalisering.²⁴

3.2 Bakgrund

3.2.1 En kort tillbakablick

Efterkrigstiden med ett Europa i akut behov av återuppbyggnad kom att möjliggöra nya sorters internationella överenskommelser där en tidigare dominerande realistisk syn på internationell politik övergavs. Liberala tankar om frihet och samarbete kom att ligga till grund för internationell politik. Påverkade av liberalistiska tankar skapade 1948 sex mellaneuropeiska länder den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG). EKSG var en mellanstatlig organisation som kontrollerade handeln med kol och stål mellan medlemsstaterna. Staterna tillät därmed en förskjutning av beslutanderätten, något som aldrig tidigare gjorts i denna omfattning internationellt. EKSG vilade på fyra huvudsakliga institutioner. Den första var ett ministerråd bestående av ledamöter tillsatta av medlemsländerna. Den andra en församling bestående av parlamentariker som hade en rådgivande funktion. Den tredje var höga myndigheten som oberoende från staterna skulle skapa ny lagstiftning som gällde alla EKSG medlemsländer samt bötfälla de stater som inte följde lagstiftningen. Slutligen upprättades även en domstol som skulle avgöra dispyter mellan medlemsländerna i ärenden rörande samarbetet.²⁵

EKSG medförde tydliga ekonomiska fördelar för de deltagande länderna vilket skapade intresse för att fördjupa samarbetet. Genom att dra lärdom från andra, mindre lyckade försök till internationella samarbeten, valde man i EKSG att samarbeta inom mindre känsliga politiska områden för att förhindra politiska konflikter. Detta kom att leda till skapandet av

²³ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 109-120

²⁴ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 109

²⁵ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 19-21

den Europeiska gemenskapen (EG) och Europeiska atomenergigemenskapen 1957. En gemensam ekonomisk marknad, och fri rörlighet av varor och arbetskraft inom unionen skulle möjliggöras och kontrolleras av de fyra överstatliga institutionerna. Ingen av institutionerna var representerade av direkt folkvalda. I Allmänna församlingen, som senare blev det Europeiska parlamentet, valde de nationella parlamenten vem som skulle representera nationen men församlingen hade endast en rådgivande och kontrollerande funktion.²⁶

Stora förändringar i europeisk nationell politik kom att påverka EG-politiken på 70-talet. Portugal, Spanien och Grekland övergick från diktaturer till demokratier vilket innebar att dessa länder blev kandidater för EG-medlemskap. Samtidigt bredde en ekonomisk kris ut sig i EG-området. De europeiska ländernas handelsunion innebar en minskad handel utåt och när ekonomierna på den inre marknaden minskade så kom nyttan med EG att ifrågasättas internt och begreppet euro-skleros myntades där EG motståndare hävdade att EG protektionismen försvårade handel på världsmarknaden. I ett försök att effektivisera EG-institutionerna beslutades det 1979 att direktval skulle ske till europaparlamentet, som allmänna församlingen nu kom att benämnas.²⁷

Ansträngningarna med att stärka EG genom att effektivisera och förbättra den inre marknaden fortsatte på 70-talet. Dessa förbättringar krävde ytterligare förändringar i institutionerna för att effektivisera beslutsfattandeprocesserna, som tidigare förhindrat beslut som kunnat gynna den inre marknaden. Antagandet av den Europeiska enhetsakten 1987 förändrade villkoren för beslutsfattandet. Enhetsakten innebar att det enbart krävdes en kvalificerad majoritet, istället för enhällighet, vid fattandet av beslut rörande den inre marknaden. Murens fall och de nya utmaningar som EG mötte i och nationsbildningarna som följd av Sovjets fall skapade behovet av att förändra EG från grunden. Nu fanns både nya demokratier med intresse att bli medlemmar i EG-samarbetet samt stater, som på grund av tidigare neutralitetsdeklarationer, nu ansåg sig kunna bli medlemmar. Med syftet att fördjupa samarbetet i EG ytterligare och reformera EG-institutionerna från grunden hölls två regeringskonferenser med deltagare från alla medlemsstater. Konferenserna hölls med målet att skapa en större politisk union och att lägga grunden för en ekonomisk och monetär union. Slutligen ledde detta fram till skapandet och undertecknandet av Maastrichtfördraget 1993 då Europeiska unionen (EU) etablerades och baserades på ett så kallat trepelarsystem.²⁸

Ratificeringen av Maastrichtfördraget innebar nya krav på medlemsstaterna, men framförallt ökade kraven för EU-kandidater. Nu skulle kandidaterna inte bara vara villiga att ingå i frihandelsområdet och uppfylla de ekonomiska kriterierna utan även inneha stabila politiska institutioner, ha en fungerande marknadsekonomi och möjlighet att hantera konkurrensen och krafterna som följer ett EU-medlemskap. Dessutom skulle kandidater ansluta sig till Eus hela regelverk, däribland mänskliga rättigheter, och målen för den ekonomiska och monetära unionen (EMU).²⁹

²⁶ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 21-22

²⁷ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 23-25

²⁸ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 24-27

²⁹ Duff, Andrew – Pinder, John – Pryce, Roy (1996) *Maastricht and Beyond*: Routledge: London: s. 3-5

De demokratiska förändringar som Maastrichtfördraget innebar kom dock att prövas i och med balkankrigen i samklang med att flertalet medlemsstater vacklat i beslutet att ratificera fördraget. Vidare ansåg man i bland annat Storbritannien att den trepartstruktur som skapades i Maastrichtfördraget var ett sätt att göra EU federalt. Det genomfördes ett flertal justeringar där man utökade och förändrade Maastrichtfördraget i flertalet steg genom både Amsterdamfördraget (1999) och Nicefördraget (2003). Samtidigt fortsatte Europa att expandera och 2007 var det 27 medlemsländer. Detta ställde stora krav på en effektivare administration. Medlemsländernas skillnader hade blivit allt större både utvecklingsmässigt och kulturellt, vilket ytterligare krävde att EU:s institutioner behövde hantera fler problem samtidigt som EU:s inriktning ytterligare behövde förtydligas. Lissabonfördraget som trädde i kraft 1 december 2009 ämnade att på nytt förändra EU:s funktioner till att vara mer öppna och demokratiska. Förändringen skulle även ge EU:s institutioner mer ansvar i förhållande till både medborgare, medlemsstater och på ett globalt plan.³⁰

3.2.2 EU-organ

De organ inom EU som vi här kommer presentera är de som vi anser har en inverkan på den demokratiförändring som undersöks i uppsatsen. Vi väljer här att kort beskriva EU:s styrande organ i form av Europeiska kommissionen (Kommissionen), Europaparlamentet (EP), Europeiska unionens råd (Ministerrådet) och Europeiska rådet för att ge en övergripande förståelse inför operationaliseringen. Organens funktion kommer beskrivas mer djupgående i samband med vår analys.

Europeiska kommissionen, i folkmun endast kallad kommissionen, består av kommissionärer oberoende av medlemsstaterna. Dessa är icke folkvalda men däremot består kommissionen av en kommissionär från varje medlemsland. Vid val till kommissionen föreslår varje medlemsland en kandidat. Europaparlamentet beslutar sedan om vem som ska inneha posten som kommissionens ordförande varpå sedan denne, tillsammans med EU-ländernas regeringar, tar fram förslag på de övriga kommissionärerna. Kommissionen måste sedan godkännas av Europaparlamentet innan tillträde.³¹

Europaparlamentet är den enda direktvalda institutionen inom EU. Direktval till EP sker var femte år vilket har skett sedan i juni 1979.³² Varje land har ett bestämt antal platser i EP, varav det högsta antalet är 99 och det lägsta är 6. Platserna fördelas i princip proportionellt i förhållande till medlemsländernas befolkningsantal.³³

³⁰ Europeiska Unionen (2012) *EU – en överblick: Historik*: http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index_sv.htm (Hämtat: 5 jan 2013)

³¹ Selnes, Anders (2012) *Tema: EU-kommissionen*, Europaportalen: <http://www.europaportalen.se/tema/eu-kommissionen> (Hämtat: 23 dec 2012)

³² Peterson – Shackleton (2002) *The institutions of The European Union*: s. 98

³³ Europaparlamentet (2012) *Om parlamentet*: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sv/0081ddfaa4/Ledamöter.html> (Hämtat: 23 dec 2012)

Europeiska unionens råd, vanligen kallat ministerrådet eller rådet, består av ministrar från alla medlemsländer som sammanträder i olika formationer beroende på vilka frågor som ska diskuteras. Ordförandeskapet är roterande mellan medlemsländerna och varje medlemsland innehar ordförandeskapet i sex månader.³⁴ Ministerrådet är den plats där länders intressen förklaras, försvaras och förespråkas.³⁵ Naturligt byts ministrarna ut då medlemsländerna skiftar regering.

Europeiska rådet är sammansatt av medlemsländernas statschefer. Dessa sammanträder i möten tillsammans med kommissionens ordförande och en ständig ordförande. Ordföranden har en mandatperiod på två och ett halvt år och kan bli omvald högst en gång.³⁶ Även här blir det naturligt skifte bland de sittande i Europeiska rådet då medlemsländernas statschefer byts ut till följd av nationella procedurer.

3.3 Operationalisering

För att kunna mäta vilka demokratiska tecken vi ser i de båda fördragen krävs en tydlig operationalisering för att garantera att vi mäter samma faktorer på båda ställen och kan göra en korrekt jämförelse. Vi väljer att mäta Dahls fem kriterier för demokrati med hjälp av sju olika principer som måste uppfyllas för att kriterierna ska kunna fullgöras.

3.3.1 Demokratikriterier och polyarkiprinciper

Dahl diskuterar den moderna formen av demokrati, med allt större sammanslutningar, som en reform av historiens stadsstater till de nationsstater vi ser idag där mängden befolkning väsentligen ökat. På grund av befolkningsökningen krävs, enligt Dahl, en reform av hur vi ser på demokrati och då i synnerhet representation. Antalet medborgare som naturligt kan mötas vid sammankomster blir mindre och mindre i förhållande till det totala antalet medborgare.³⁷ Härav myntar Dahl begreppet polyarki som representerar den politiska ordningen i modern tid. Dahl poängterar att polyarki och dess principer i grunden bygger på demokrati men också är nödvändiga för en fungerande storskalig demokratisk struktur.³⁸

Dahl listar i boken ”Democracy and it’s critics” sju principer som polyarkin grundas på och som måste uppfyllas inom en polyarkisk sammanslutning: folkvalda representanter, fria och lika val, inkluderande medborgarskap, rätten att kandidera i politiska val, yttrandefrihet, alternativa källor till information och associationsfrihet. Polyarkiprinciperna måste förverkligas för att i nästa steg kunna uppnå de demokratikriterier som Dahl menar finns i den utopiska demokratin.³⁹

³⁴ Peterson – Shackleton (2002) *The institutions of The European Union*: s. 50-51

³⁵ Peterson – Shackleton (2002) *The institutions of The European Union*: s. 47

³⁶ Europeiska Unionen (2012) *Europeiska rådet*: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_sv.htm (Hämtat: 23 dec 2012)

³⁷ Dahl (1989) *Democracy and it’s critics*: s. 216

³⁸ Dahl (1989) *Democracy and it’s critics*: s. 221-222

³⁹ Dahl (1989) *Democracy and it’s critics*: s. 221-222

3.3.2 Polyarkiprinciperna

I vår mätning av graden av demokrati inom EU-fördragen väljer vi att använda oss av de sju polyarkiska principerna som operationalisering av Dahls fem demokratikriterier. De sju principerna definieras enligt följande:

Folkvalda representanter:

Kontrollen över politiskt beslutsfattande inom organisationen ligger hos folkvalda representanter. Därmed kan även demokratier med stor befolkning vara representativa.

Fria och lika val:

Folkvalda representanter väljs i regelbundna och fria val där medborgarna, utan risk för att utsättas för tvång eller hot, kan rösta.

Yttrandefrihet:

Medborgare har rätt att fritt yttra sin åsikt rörande politiska angelägenheter, däribland om folkvalda, staten, regimen eller den rådande ideologin. Åsikter ska fritt få yttras utan risk för straff.

Associationsfrihet:

För att kunna säkerställa medborgerliga rättigheter, däribland de listade här, har medborgare rätt att fritt bilda och delta i sammanslutningar, såväl politiskt obundna som politiskt bundna.

Alternativa källor till information:

Medborgare har rätt att ta del av ett fritt informationsflöde där varierade källor till information finns tillgängliga och är skyddade av staten.

Inkluderande medborgarskap:

Alla vuxna medborgare har lika rättigheter och kan inte fråntas möjligheten att utöva sin rätt inom någon av de listade institutionerna.

Rätten att kandidera i politiska val:

Alla medborgare har rätt att ställa upp i val till politiska ämbeten. Dock kan detta begränsas av att åldersgränsen för att inneha en ämbetsposition ibland kan överstiga åldern för att rösta.⁴⁰

⁴⁰ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 221

I tabellen nedan förklaras hur operationaliseringen överensstämmer och sammankopplas med Dahls teori och de fem demokratikriterierna.

Tabell 1.1 Polyarkiprinciper och kriterier för demokrati

Följande principer...	är nödvändiga för att uppfylla följande kriterier
1. Folkvalda representanter 2. Fria och lika val	I. Jämlig rösträtt
1. Folkvalda representanter 3. Inkluderande medborgarskap 4. Rätten att kandidera i politiska val 5. Yttrandefrihet 6. Alternativa källor till information 7. Associationsfrihet	II. Effektivt deltagande
5. Yttrandefrihet 6. Alternativa källor till information 7. Associationsfrihet	III. Upplyst förståelse
1. Folkvalda representanter 2. Fria och lika val 3. Inkluderande medborgarskap 4. Rätten att kandidera i politiska val 5. Yttrandefrihet 6. Alternativa källor till information 7. Associationsfrihet	IV. Kontroll över agendan
3. Inkluderande medborgarskap 4. Rätten att kandidera i politiska val 5. Yttrandefrihet 6. Alternativa källor till information 7. Associationsfrihet	V. Inkludering

3.3.3 Mätning i förhållande till fördragen

Operationalisering av teori som bygger på relativa begrepp blir ofta inte lika exakt som exempelvis operationalisering av statistisk teori. Vi vill dock försöka snäva in mätningen av principerna så mycket som möjligt för att säkerställa en jämlig mätning av de båda fördragen. Vi ska under denna rubrik försöka mer precist sammankoppla de sju polyarkiska principerna med innehållet i fördragen för att kunna genomföra en tydlig analys.

När vi ska mäta huruvida kontrollen över beslutsfattande ligger hos folkvalda representanter inom EU kommer vi titta på hur fördragen stadgar att val till Europaparlamentet, EU:s enda direktvalda institution, ska gå till. Vi är väl medvetna om att både ministerrådet och Europeiska rådet består av indirekt folkvalda representanter, dock räknas inte dessa som direkt folkvalda i vår operationalisering. Dahl syftar i sin teori på att större sammanslutningar kan vara representativa genom direkta val till mindre beslutsfattande grupper. Om dessa grupper i sig utser egna företrädare anses dessa enligt teorin inte vara folkvalda.⁴¹ Vi kommer i förhållande till principen folkvalda representanter även bena ut hur stor kontroll Europaparlamentet tilldelas inom fördragen för att kunna säga något om ifall EU styrs av direkt folkvalda representanter.

För att närmare definiera en mätning av fria och lika val ska vi granska vad fördragen säger om rätten för medborgare att rösta till Europaparlamentet. Här vill vi även se om fördragen uttrycker några krav på fria och lika val i medlemsländerna. Ytterligare krävs regelbundna val för att säkerställa fria och lika val.

Yttrandefrihet och associationsfrihet preciserar vi utifrån om fördragen ansluter sig till någon form av konventioner eller traktat rörande mänskliga rättigheter där yttrandefrihet och associationsfrihet tydligt säkerställs. Här vill vi även granska vad fördragen uttrycker om EU:s skyldigheter att skydda dessa friheter inte bara i förhållande till EU:s institutioner, utan även i förhållande till medlemsländernas politiska strukturer.

Principen alternativa källor, det vill säga alla medborgares rätt att ta del av fritt informationsflöde och varierande källor till information, granskas utifrån vad fördragen statuerar om offentlighetsprinciper av möten och protokoll samt hur medlemsländerna får ta del av de beslut som sker.

Alla vuxna medborgares lika rättigheter, inkluderande medborgarskap, och rätten att kandidera i politiska val anser vi vara så precist definierade som möjligt och kan mätas direkt i fördragen.

4.0 Demokrati inom fördragen

Analysen är uppdelad under tre större rubriker för att hjälpa läsaren ta till sig innehållet och göra analysen överskådlig. Under rubriken Maastrichtfördraget kommer vi att mäta de sju polyarkiska principerna i förhållande till fördraget för att sedan, under rubriken demokrati under Maastrichtfördraget, koppla samman de polyarkiska principerna med Dahls demokratikriterier. Detsamma kommer att ske, fast med Lissabonfördraget i fokus, under rubriken 4.2. Dessa mätningar leder sedan fram till en diskussion och jämförelse under analysens sista rubrik där vi granskar den demokratiska förändringen mellan fördragen.

⁴¹ Dahl (1989) *Democracy and its critics*: s. 232-233

4.1 Maastrichtfördraget 1993

Maastrichtfördraget fastslår under artikel 8b under punkt 2 att varje medlem av unionen har rätt att rösta till Europaparlamentet. Detta oavsett om du befinner dig i den stat där du har medborgarskap eller ej, så länge du är medlem av unionen har du en oföränderlig rösträtt. Paragraf 3 i artikel 137 fastslår att valet till Europaparlamentet sker via allmänna direktval genom liknande valprocesser i alla medlemsländer.

När artiklarna 8b punkt 2 och 137 nu fastställt att Europaparlamentet under Maastricht byggde på folkval behöver vi även, för att mäta principen folkvalda representanter, granska vilken makt över beslutsfattandet som Europaparlamentet tillskrevs.

Europaparlamentet kom under Maastrichtfördraget att inneha två olika roller där de i varierande grad fick utöva sin makt. EU under Maastricht var, som beskrivits i vår bakgrund, indelat i pelarsystem med tre olika pelare där beslut kring inrikespolitik, utrikes- och säkerhetspolitik och juridisk samverkan separerades.⁴²

Under Maastrichtfördragets andra och tredje pelare hade Europaparlamentet främst en rådgivande roll med viss medbestämmande rätt. Denna roll påvisas i fördraget genom bland annat artikel 138b där det tydligt framgår att Europaparlamentet fungerar rådgivande till kommissionen och rådet vid beslutsfattande. Under dessa två pelare fanns ingen medbestämmanderätt för parlamentet.⁴³

Parlamentet hade däremot ett betydligt större inflytande över frågor kopplade till EU:s första pelare, inrikesfrågor. Artikel 189b förtydligar det starka band som fanns mellan parlamentet, rådet och kommissionen kring proceduren att anta beslut rörande inrikesfrågor. Under Maastrichtfördraget fick parlamentet medbestämmanderätt och möjlighet att delta i beslutsfattandet och direkta förhandlingar med rådet. Vikten av medbestämmande blir tydligt i förhållande till det faktum att parlamentet även kunde förhindra att lagförslag trädde i kraft vid oenighet i förhandlingar och avslå rådets lagförslag.⁴⁴ En annan möjlighet till inflytande för parlamentet uttrycks i artikel 158 där det fastställs att parlamentet ska godkänna sammansättningen av kommissionen då en ny sådan tillsätts.

I artikel 138a belyses vikten av folkets inverkan genom europeiska politiska partier. Detta ger tecken på att EU under Maastricht lade vikt vid att ta ställning till folkvalda representanters åsikt och viljan att inkludera unionens medlemmar i beslutsfattande.

Principen fria och lika val återfinns i artikel 8b och konstaterar att alla medlemmar inom unionen ska ha rätt att rösta till Europaparlamentet och uttrycka sin politiska åsikt. Som ovan nämnt fastställer artikel 137 att valprocessen till Europaparlamentet ska vara liknande i alla länder och garantera fria val. I fördragets gemensamma bestämmelser under artikel F fastslås EU:s krav på demokrati hos medlemsländerna och även kravet på efterlevande av Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (ECHR). Artikel

⁴² Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 27

⁴³ Peterson – Shackleton (2002) *The institutions of The European Union*: s. 99

⁴⁴ Peterson – Shackleton (2002) *The institutions of The European Union*: s. 99

14 i ECHR förbjuder diskriminering och förespråkar likabehandling. Det fastslås här att EU ska förse sig med de medel som är nödvändiga för att säkerställa dessa rättigheter.

Däremot uttrycks inga tydliga riktlinjer direkt i fördraget kring regelbundenheten av valen till Europaparlamentet.

Yttrandefrihet och associationsfrihet kommer som förklarat mätas i förhållande till om EU ansluter sig till traktat eller konventioner rörande mänskliga rättigheter som specificerar yttrande- och associationsfrihet. EU ansluter sig under Maastrichtfördragets ingress och specifikt under gemensamma bestämmelser artikel F till ECHR. Konventionen fastställer i artikel 10 och 11 alla människors rätt till yttrandefrihet och associationsfrihet. Yttrandefrihet specificeras som rätten att hysa åsikter samt att både mottaga och delge information och idéer utan förhinder från stat eller annan individ. Samtidigt finns begränsningar för vad som får yttras, exempelvis får information rörande nationell säkerhet och information som riskerar skada andra individer hindras från att spridas. Associationsfriheten definieras som rätten till att starta och delta i fredliga sammanslutningar, vilket även innefattar fackföreningar. Likt yttrandefriheten begränsas associationsfrihet vid angelägenheter rörande nationell säkerhet eller risken att skada andra individer. Här kan dock individer som är medlemmar av väpnade styrkor, polis eller administrationen av en stat få ytterligare lagstadgade begränsningar i förhållande till associationsfriheten.

Maastrichtfördraget påvisar ytterligare rättigheter rörande associationsfrihet i artikel 138d där det framgår att sammanslutningar har rätt att framställa förslag till parlamentet kring frågor som berör och har en direkt inverkan på dess medlemmar.

EU säkerställer i Maastrichtfördragets artikel 138e att de rättigheter som traktatet kring mänskliga rättigheter innefattar ska garanteras och säkerställas genom skapandet av en ombudsman som EU:s medborgare direkt kan lämna klagomål till då medlemsländerna misslyckas med att upprätthålla medborgarnas rättigheter. Ombudsmannen ska vara även enligt artikeln vara fristående från institutionerna för att utesluta risken för jäv.

I förhållande till principen alternativa källor till information fastställer Maastrichtfördraget under rubriken ”Declaration on access to information” att transparens under beslutsprocesserna ska eftersträvas då detta anses stärka den demokratiska strukturen av institutioner vilket resulterar i ett stärkt förtroende från allmänheten.

Rådet blir ofta kritiserat för avsaknad av demokratisk insyn då medlemmarna inte är direktvalda utan blir tillsatta utifrån andra kriterier. Rådets förhandlingar och beslutsprocesser är inte heller offentliga vilket leder till kontrovers rörande principen om medborgarnas rätt till information.⁴⁵ Övergripande information finns tillgänglig rörande vad kommissionen lägger fram för förslag, parlamentets yttringar om kommissionens förslag och slutligen rådets beslut i frågan. Dock utesluts betydande information rörande processen som lett fram till de beslut som fattas så som resultaten i omröstningar eller vilka kompromisser som ligger bakom beslutet. Likaså publiceras ingen offentlig information under

⁴⁵ Peterson – Shackleton (2002) *The institutions of The European Union*: s. 65

Maastrichtfördraget från rådet rörande vilka ledamöter som röstat för vad, vilket kan vara av stor betydelse för medborgarnas ställningstaganden.⁴⁶

Europeiska rådet, bestående av statschefer från medlemsländerna, är en institution som under Maastrichtfördraget har en stor beslutsfattande roll och fungerar som vägledare för majoriteten av de andra EU institutionerna. Dock ligger, under Maastrichttiden, stor vikt vid den informella strukturen av deras möten. Möten sker bakom stängda dörrar där statscheferna möts utan offentlig agenda. Ett talande citat kommer från den tyska förbundskanslern Helmut Schmidt där han beskriver mötenas informella natur med orden: ”Keine papiere, keine beamte” (no papers, no civil servants).⁴⁷

Inkluderande medborgarskap, alla medborgares lika rättigheter, återfinns tydligast inom ECHR som Maastrichtfördraget ansluter sig till. Artikel 14 i konventionen fastslår förbud mot diskriminering i förhållande till de rättigheter alla individer åtnjuter. Ingen av dessa rättigheter kan fråntas en människa på grund av exempelvis kön, hudfärg, religion, politisk åsikt eller härkomst. Artikel 8 i fördraget fastställer att varje individ som innehar medborgarskap i en nation som är medlem i EU ska räknas som medborgare i unionen och därav åtnjuta de rättigheter återfunna i Maastrichtfördraget. Den positiva rättigheten, alltså rätten till rättigheter, återfinns inte i fördraget. Däremot återfinns den negativa rättigheten, frihet från diskriminering, vilken vi anser fyller en liknande funktion. Skillnaden blir hur man ser på rättighetsanspråket, där den aktiva handlingen blir avgörande. Negativa rättigheter, till skillnad från positiva, kräver inte någon aktiv handling utan snarare att någon avstår från handling som i vårt exempel diskriminering. Vi menar med vårt resonemang att skulle ingen diskrimineras skulle det resultera i att allas rättigheter behandlas lika.

Alla EU-medborgares rätt att kandidera i politiska val fastställs närmare i fördragets artikel 8b som uttrycker att alla medborgare i EU som har rätt att rösta, alltså har åldern inne, har även rätt att kandidera till politiska val i medlemslandet samt till val i Europaparlamentet. Detta gäller även då den stat individen är bosatt i inte utgör den stat där individen har medborgarskap. Dock kan denna rättighet frångås under speciella omständigheter då ett land inte har möjlighet att upprätthålla artikelns krav.

4.1.1 Demokratitillståndet under Maastrichtfördraget

Under denna rubrik ska vi nu sammankoppla resultatet av vår analys av Maastrichtfördraget med den tabell som beskriver hur operationalisering och teori hänger samman. Vi kommer sedan kunna säga något om hur demokratiskt EU var under Maastrichtfördraget utifrån Dahls teori. Först kommer vi bedöma till vilken grad de sju polyarkiska principerna uppfylls för att sedan kunna sammankoppla dessa med Dahls fem demokratikriterier: jämlik rösträtt, effektivt deltagande, upplyst förståelse, kontroll över agendan och inkludering.

Analysen påvisar att det under Maastrichtfördraget egentligen inte finns något direkt styre av folkvalda representanter. De folkvalda representanterna har främst möjlighet att verka inom

⁴⁶ Duff – Pinder – Pryce (1996) *Maastricht and Beyond*: s. 191-194

⁴⁷ Peterson – Shackleton (2002) *The institutions of The European Union*: s. 30

frågor som faller under första pelaren och där även, vid misslyckade förhandlingar, avslå rådets lagförslag. Vi anser därför att EU under Maastricht inte styrdes, men däremot påverkades, av direkt folkvalda representanter.

Principen fria och lika val uppfylls till hög grad. De övergripande kraven uppfylls enligt artiklarna 8b och 137 som garanterar fria val tillsammans med artikel F under gemensamma bestämmelser som genom ECHR garanterar likabehandling. Här saknas dock riktlinjer kring regelbundenhet kring valen till Europaparlamentet. Trots detta anser vi att principens övergripande syfte uppfylls under Maastrichtfördraget.

Yttrandefrihet och Associationsfrihet säkerställs i artikel 10 respektive 11 i ECHR som fördraget ansluter sig till. Analysen påvisar även att associationsfriheten återfinns direkt i fördragets artikel 138d. EU garanterar även genom artikel 138e att säkerställa efterlevandet av ECHR. De två principerna kring yttrandefrihet och associationsfrihet uppfylls härmed under Maastrichtfördraget.

Under Maastrichtfördraget är processen av fritt informationsflöde från EU till medlemsländerna och deras medborgare relativt begränsad. Det framgår dock en vilja att verka för och sträva efter transparenta processer i exempelvis ”Declaration on access of information”. Analysen av institutionernas offentlighetsprinciper tydliggör att principen rörande alternativa källor till information, vilket inkluderar ett varierat informationsflöde, inte uppfylls under Maastrichtfördraget.

Analysen av principen inkluderande medborgarskap resulterade i att ett mot förbud diskriminering återfanns i ECHR. Detta förstärks genom att fördraget i artikel 8 tydliggör att rättigheterna inom fördraget tillfaller alla medborgare inom unionen. Principen inkluderande medborgarskap uppfylls därmed enligt oss.

Principen om alla medborgares rätt att kandidera i politiska val är tydligt uppfylld i fördragets artikel 8b.

Efter att ha presenterat uppfyllandet av de polyarkiska principerna ovan kan vi nu placera in dem i tabell 1.1 för att utläsa vilka demokratikriterier som uppfylls. Då vi placerar in de principer som uppfyllts får vi fram att inget av Dahls fem demokratikriterier fullgörs. Detta är inte ett helt oväntat resultat då Dahl själv menar att teorin är en utopi av vad den ultimata demokratin skulle innebära. Däremot kan vi se att vissa av kriterierna till större del uppfylls och därmed påvisa att det finns en demokratisk grund under Maastrichtfördraget.

De principer som främst inte uppfylls under Maastrichtfördraget är de kring folkvalda representanter och alternativa källor till information. Dessa två principer spelar en stor roll i avgörandet av demokrati i enlighet med teorin. Principen rörande alternativa källor är nödvändig för uppfyllandet av fyra av de fem demokratikriterierna och likaså är folkvalda representanter nödvändigt för uppfyllandet av tre av de fem kriterierna. Detta gör att även då fem av sju polyarkiska principer enligt vår tolkning uppfylls krävs fortsatt arbete för att nå det Dahl menar är en demokratisk sammanslutning.

4.2 Lissabonfördraget 2009

Det som krävs för att uppfylla principen folkvalda representanter återfinns bland annat under Lissabonfördragets artikel 8a där det förklaras att unionens ska bygga på en representativ demokrati och att medborgarna ska företrädas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet. Vidare fastslår artikel 9a punkt 3 att val till Europaparlamentet ska väljas genom allmänna, direkta, fria och hemliga val vart femte år. Enligt artikel 17 punkt 2 har alla unionsmedborgare rätt att rösta till Europaparlamentet. När vi nu konstaterat att fördraget stadgar hur val till Europaparlamentet ska utföras måste vi ytterligare granska vilken kontroll Europaparlamentet tillskrivs rörande beslutsfattande.

I och med Lissabonfördraget och avskaffandet av pelarsystemet kom Europaparlamentets roll att förändras.⁴⁸ Den tidigare rådgivande rollen under pelare två/tre samt den medbestämmande rollen under pelare ett kom nu istället att bestå i uppgifter som övergriper både inrikes- och utrikesfrågor.⁴⁹

Europaparlamentets funktion fastställs i artikel 9a. Parlamentet ska, enligt Lissabonfördraget, utöva politisk kontroll och ha en allmänt rådgivande funktion och även välja kommissionens ordförande. Tillsammans med rådet ska parlamentet lagstifta och utöva en budgetfunktion.

Närmare innebär parlamentets roll som lagstiftare att de formellt kan föreslå lagförslag till kommissionen, som dock inte har skyldighet att lägga fram förslaget. Parlamentet kan även påverka lagstiftningsprocessen vid skapandet av det årliga lagstiftningsprogrammet. I detta program anger kommissionen vilka lagstiftningsområden som bör prioriteras nästkommande år, härmed får parlamentet en möjlighet att påvisa vilka frågor som enligt dem är viktigast genom att de tillsammans med rådet måste godkänna programmet. Slutligen måste parlamentet och rådet godkänna ny lagstiftning vilket ytterligare påvisar parlamentets betydande roll.⁵⁰

Europaparlamentets budgetfunktion innebär att de fastställer EU:s årliga budget. Parlamentet kan påverka kommande årsbudget på tre sätt. Europaparlamentet har för det första rätt att öka, reducera eller omfördela posterna i budgeten. För det andra kan parlamentet anta eller avslå budgeten i sin helhet vilket innebär att en helt ny budgetförhandling måste ske, detta ger parlamentet stor möjlighet till förhandling. Parlamentets tredje sätt att påverka är vid beslutandet kring de så kallade finansiella perspektiven som är EU:s långsiktiga budgetplan.⁵¹

Parlamentets tredje stora uppgift är att övervaka den verkställande makten och utöva politisk kontroll. Parlamentet kontrollerar kommissionens arbete i ett antal avseenden. Innan en ordförande tillsätts till kommissionen måste parlamentet godkänna valet av kandidat, likväl måste parlamentet, genom röstning, godkänna det nya kommissionskollegiet. Detta öppnar en möjlighet för parlamentet att styra kommissionens politiska riktning. Ett annat sätt för parlamentet att utöva sin makt är genom möjligheten att avsätta hela kommissionen via

⁴⁸ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 56-57

⁴⁹ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 91

⁵⁰ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 100-102

⁵¹ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 102-104

misstroendeförklaring, denna möjlighet fanns redan under Maastrichtfördraget men har börjat användas mer aktivt under senare år. Slutligen kan parlamentet kontrollera det löpande arbetet i kommissionen genom exempelvis utfrågningar. I parlamentets granskning av kommissionen ingår även granskning av kommissionens förvaltning av EU:s budget där parlamentet ger kommissionen ansvarsfrihet.⁵²

Principen fria och lika val återfinns i artikel 9a punkt 3 där det statueras att europaparlamentets medlemmar väljs genom fria val regelbundet vart femte år. Likaså ska varje medborgare ha rätt att delta i unionens demokratiska liv enligt artikel 8a punkt 3. Principen kring likabehandling vid val fastslås i artikel 8 där fördraget konstaterar att unionen ska respektera principen om jämlikhet mellan alla sina medborgare, vilket ska genomsyra all verksamhet inom unionen. Ytterligare ska alla medborgare få lika uppmärksamhet från institutioner, organ och byråer inom EU.

I artikel 1a ställer fördraget även krav på att unionen ska garantera att medlemsländerna grundas i värden rörande bland annat frihet, demokrati och jämlikhet. Samhällena i medlemsstaterna ska även kännetecknas av exempelvis icke-diskriminering och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Lissabonfördraget ansluter sig i artikel 6 till att erkänna de rättigheter, friheter och principer som återfinns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna från 2000. Denna stadga ska ha samma rättsliga värde som fördraget.

Mötes- och föreningsfrihet, dvs. associationsfrihet, säkerställs i stadgans artikel 12. Där uttrycks det att varje individ ska ha rätt att fritt delta i fredliga sammankomster och därmed föreningsfrihet på alla nivåer så som politiska, fackliga och medborgerliga. Här inkluderas även rätten för var och en att ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Yttrandefrihet garanteras i stadgans artikel 11. Här inkluderas åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida information och tankar utan inblandning av offentliga myndigheter och oberoende av territoriella gränser.

Både associations- och yttrandefrihet garanteras även i medlemsländerna då fördraget i artikel 3a punkt 3 uttrycker medlemsstaternas skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen fullgörs. Unionen och medlemsstaterna tillsammans anses skyldiga att bistå varandra i fullgörandet av de uppgifter och rättigheter som följer av fördraget.

Principer angående alternativa källor till information, varierade källor och fritt informationsflöde kan hittas på många olika ställen i Lissabonfördraget. Vi presenterar dessa principer på två olika nivåer. Först de principer som är kopplade till direkt EU-nivå och sedan de som berör medlemsstaterna.

På EU-nivå återfinns principer som fastslår hur institutionerna ska förhålla sig till offentlighetsprinciper. Rådet ska hålla offentligt möten enligt artikel 9c punkt 8 när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt. Därav delas ofta rådets möten upp i

⁵² Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 104-107

två delar, en del ägnas åt överläggningar om unionens lagstiftningsakter och en annan åt icke lagstiftande verksamhet. Parlamentets offentlighetsprinciper fungerar lika som rådets. Sammanträden där parlamentet överlägger eller röstar om lagstiftningsakter således ska vara offentliga enligt artikel 16a punkt 2. Rådet och parlamentet ska även, enligt artikel 16a (d), säkerställa att handlingar som gäller lagstiftningsförfaranden offentliggörs. Enligt artikel 254 punkt 1 ska dessa handlingar publiceras i Europeiska unionens officiella tidning som är en offentlig handling tillgänglig för allmänheten.

Kommissionen berörs inte direkt av något offentlighetsdirektiv men dock finns kravet att kommissionen, enligt artikel 8b punkt 3, ska säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna genom att föra ett omfattande samråd med berörda parter.

Europeiska kommissionen är inte tvingade under fördraget att förhålla sig till något offentlighetsdirektiv. Detta på grund av vikten av att kunna hålla informella möten och underlätta den nödvändiga flexibiliteten för att uppnå kompromisser kring känsliga frågor.⁵³

Principer angående informationsutbyte med medlemsstaterna berörs i ett antal olika artiklar. Artikel 176d förklarar att unionen ska stödja medlemsländerna i syfte att förbättra den nationella administrativa förmågan genom att bland annat underlätta utbyte av information. De nationella parlamenten får även möjlighet att genom Lissabonfördragets protokoll om information till de nationella parlamenten, artikel 1, granska kommissionens arbete. Kommissionen har skyldighet att sända över bland annat samrådsdokument och det årliga lagstiftningsprogrammet direkt till de nationella parlamenten vid offentliggörandet. De nationella parlamenten har även möjlighet att lämna ett motiverat yttrande om huruvida ett utkast till lagstiftningsakt är förenligt med den så kallade subsidiaritetsprincipen.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fastslår i artikel 11 punkt 2 att mediernas frihet och mångfald ska respekteras av såväl stat och individ som union.

Alla människors lika rättigheter, dvs. principen kring inkluderande medborgarskap, fastställs i artikel 1a i fördraget. Där konstateras att alla unionen ska bygga på jämlikhet och respekt för människors rättigheter. I artikel 8 fastslås även att alla människor som är medborgare i en medlemsstat ska ha unionsmedborgarskap och därmed åtnjuta de rättigheter utsatta i fördraget. Principen om icke-diskriminering återfinns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna där artikel 21 fastslår att alla står lika inför fördraget och att fördraget förbjuder diskriminering.

Rätten att kandidera i politiska val regleras i artikel 17 punkt 2 där unionsmedborgarna ska åtnjuta de rättigheter och skyldigheter som finns i fördraget vilket bland annat innefattar att kandidera och rösta till Europaparlamentet.

⁵³ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 131

4.2.1 Demokratitillståndet under Lissabonfördraget

Vi ska nu göra en sammanställning, precis som under motsvarande rubrik rörande Maastrichtfördraget, av huruvida de polyarkiska principerna uppfylls under Lissabonfördraget för att kunna sammankoppla den operationella mätningen med Dahls fem demokratikriterier.

Inflytandet för de folkvalda representanterna är betydande under Lissabonfördraget. Det finns en rad exempel på europaparlamentets inflytande. Kriteriet som måste finnas för att uppfylla principen folkvalda representanter är att kontroll över det politiska beslutsfattandet ska ligga hos de folkvalda. Även då parlamentets inflytande är omfattande under Lissabonfördraget ligger fortfarande den högsta beslutsfattande makten hos rådet vilket inte räknas som direkt folkvalt.⁵⁴ Principen folkvalda representanter kan alltså inte uppfyllas under Lissabonfördraget, även då folkvalda har ett betydande inflytande.

Principen fria och lika val fastslås genom en rad olika artiklar som garanterar både regelbundenhet, fria val och likabehandling mellan unionens medborgare. Därmed anser vi att kriterierna för principen fria och lika val uppfylls under fördraget.

Yttrande- och Associationsfrihet säkerställs i Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna i artiklarna 11 och 12. Fördraget ansluter sig till denna stadga artikel 6 och säkerställer även att dessa rättigheter ska garanteras i medlemsländerna enligt artikel 3a punkt 3. Principerna yttrande- och associationsfrihet anser vi därför vara uppfyllda.

Fritt informationsflöde, varierad information och alternativa källor till information garanteras på flera nivåer under Lissabonfördraget. Här läggs vikt vid öppenhet hos institutionerna på EU-nivå men även stor vikt vid medlemsländernas och även medborgarnas möjlighet till kontroll och granskning av EU:s handlande. Under Lissabonfördraget skyddas även medias rätt till spridande av information. Medborgares rätt att ta del av ett fritt informationsflöde och skyddad tillgång till varierade källor för information finns därmed garanterat under Lissabonfördraget vilket uppfyller principen alternativa källor till information.

Inkluderande medborgarskap borgas för i artikel 1a och 8 i fördraget men även i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter. Fördraget bygger värden kring jämlikhet, icke-diskriminering och unionsmedborgarnas rättigheter vilket gör att principen inkluderande medborgarskap uppfylls.

Slutligen återfinns principen om rätten att kandidera i politiska val i artikel 17 punkt 2 där medborgarna har rätt att kandidera till Europaparlamentet. Därmed uppfylls det sista av de sju polyarkiska principerna.

Vi har nu undersökt vilka polyarkiska principer som uppfylls under Lissabonfördraget och ska koppla samman dem med Dahls demokratikriterier. Folkvalda representanter är den princip som inte fullt uppfylls under Lissabonfördraget. Detta innebär att de tre demokratikriterierna jämlik rösträtt, effektivt deltagande och kontroll över agendan inte fullständigt kan förverkligas.

⁵⁴ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 109

De principer som krävs för att infria demokratikriterierna upplyst förståelse och inkludering uppfylls i fördraget. Vi har härmed fastställt att Dahls teori uppfylls under Lissabonfördraget rörande två av fem demokratikriterier.

Här anser vi att det krävs ett förtydligande i förhållande till principen folkvalda representanter. Även då principen inte uppfylls i sin helhet under fördraget anser vi att de folkvalda i EU har en betydande roll som ej bör undervärderas. Dahls kriterier bygger på en utopisk och stringent föreställning av demokrati där alla principer måste uppfyllas till fullo för att demokrati ska vara möjligt. Folkvalda representanter i EU under Lissabonfördraget har trots allt en betydande roll i beslutsfattandet vilket gör att vi bedömer att Dahls demokratiteori är nära att realiseras inom en storskalig sammanslutning.

5.0 Demokratisk förändring

I detta avsnitt av uppsatsen kommer vi diskutera och svara på vår frågeställning. Genom vår granskning av fördragen kan vi jämföra de resultat vi fått för att fastställa förändringar i demokratitillståndet.

Vi har sett en markant skillnad mellan de båda fördragen och det demokratitillstånd som dessa speglar. Lissabonfördraget talar, på ett helt nytt sätt, om införlivandet av individens rättigheter och grundläggande värden så som demokrati, jämställdhet och mångfald. Lissabonfördraget är skrivet på ett sådant sätt att allmänheten, dvs. EU:s medborgare, ska kunna tillgodogöra sig innehållet. Detta utgör en av de stora skillnaderna i förhållande till Maastrichtfördraget som uppfattas som torrt och byråkratiskt i jämförelse.

De största förändringar som skett från Maastricht till Lissabon rör Europaparlamentets roll och genomgående transparens i EU:s institutioner.

Europaparlamentet har gått från att vara i huvudsak ett rådgivande organ utan direkt inflytande över beslutsfattandeprocessen till att vara en institution vars godkännande och åsikt är nödvändig. Detta är ett framsteg för demokratitillståndet eftersom Europaparlamentet representerar folket genom direktval. Folkets möjlighet att påverka har genom Lissabonfördraget väsentligt kommit att förändras i och med parlamentets mer betydande roll.

Dahls demokratimodell kräver i sitt utopiska tillstånd uppfyllande av den polyarkiska principen folkvalda representanter. Kontrollen av alla politiska beslut ska ligga hos direkt folkvalda representanter. Dock uppfylls denna princip varken under Maastricht eller Lissabon på grund av den beslutsfattande makt som finns hos de icke-folkvalda institutionerna vilket resulterar i att Dahls demokratimodell inte kan förverkligas. Vi anser att det finns en problematik kopplad till det fulla förverkligandet av demokratimodellen inom EU. EU är en överstatlig organisation som bygger på flera stater med olika nationella intressen till skillnad från den stora enhetliga stat som Dahl haft i åtanke vid utformandet av sin teori och demokratimodell. På grund av EU:s multilaterala struktur anser vi att det krävs ett icke-offentligt forum, så som Europeiska rådets möten, där nationernas representanter kan förhandla frågor som inte bör offentliggöras på grund av sin politiskt känsliga natur. Här blir

frågan om man ska förespråka demokratisk insyn i även känsliga angelägenheter eller inskränka på demokratikraven till fördel för informella förhandlingar? De flesta regeringar har idag uppfattningen av att insyn i ministerrådets och europeiska rådets verkställande funktioner skulle utgöra ett oacceptabelt övernationellt inslag i EU.⁵⁵

Ytterligare en omvälvande förändring har skett i demokratitillståndet angående hur institutionerna inom EU förhåller sig till offentlighetsprinciper och fritt informationsflöde. Under Maastricht fanns näst intill inga krav på offentlighetsprinciper eller transparens inom EU:s institutioner. Vi har, efter granskning av fördragen, fått uppfattningen av att man inom EU inte ansåg offentlighet vara av stor betydelse för institutionernas verksamhet. Förändringen som vi ser under Lissabonfördraget är betydande då det nu läggs stor vikt vid att information rörande förhandlingar och beslut ska kunna nå ut till både allmänhet och styrande i medlemsländerna. Nämnvärt är den tidning i vilken bland annat handlingar rörande lagstiftningsförslag publiceras som finns tillgänglig både i tryck men även gratis via internet. Offentliggörandet av dessa handlingar i Europeiska unionens offentliga tidning är stadgat som krav i Lissabonfördraget.

5.1 Sammanfattning och demokratiska prognoser

Vår frågeställning kan besvaras med att en väsentlig förändring har skett angående alla polyarkiprinciper vi granskat i förhållande till fördragen. Det sker ett klart förtydligande av principerna som de uttrycks i Lissabonfördraget och strukturen förbättras avsevärt i förhållande till Maastrichtfördraget. De principer som mätts i förhållande till ECHR under Maastricht återfinns till större del direkt i fördraget under Lissabon. Dahls modell infrias praktiskt taget under Lissabonfördraget med undantag för principen folkvalda representanter som ovan diskuterat. Dahl menar i sin teori att få demokratier i nutid och i historien förverkligat hans utopiska modell. Vi vill emellertid mena att EU som demokrati, under verklighetens premisser, så gott som uppfyller Dahls demokratimodell. Speciellt då EU ska överbygga de motsättningar som en överstatlig organisation kan tänkas möta när den representerar en mångfacetterad region inom vilken flertalet oliktankande stater ska samarbeta kring demokratiska värden så som deltagande, förståelse och inkludering.

De förändringar vi belyser mellan Maastricht- och Lissabonfördraget har varit väsentliga för demokratiutvecklingen inom EU. Vi ser en markant skillnad på demokratitillståndet i dagens EU jämfört med EU för 16 år sedan då Maastricht antogs. Nästa steg i att närma oss Dahls utopiska demokrati blir att ytterligare utveckla den demokratiska processen genom att stärka parlamentets roll och öka medvetandet hos medborgarna rörande möjligheten att påverka, utnyttja och uppmärksamma de möjligheter som EU erbjuder.

⁵⁵ Tallberg (2010) *EU:s politiska system*: s. 106

6.0 Litteraturförteckning

Böcker och artiklar

Bergström, Göran – Boréus, Kristina (red.) (2005) *Textens mening och makt*, Studentlitteratur AB: Lund

Conway, Martin – Patel, Kiran Klaus (2010) *Europeanization in the Twentieth Century – Historical Approaches*, Palgrave MacMillan: Storbritannien

Dahl, Robert (1989) *Democracy and its critics*, Yale University Press: New Haven

Duff, Andrew – Pinder, John – Pryce, Roy (1996) *Maastricht and Beyond*: Routledge: London

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan*, Nordstedts Juridik AB: Stockholm

Peterson, John – Shackleton, Michael (2002) *The institutions of The European Union*, Oxford University Press: Oxford

Tallberg, Jonas (2010) *EU:s politiska system*, Studentlitteratur AB: Lund

Zaremba, Maciej (5 jan 2003) *Europa väljer väg*, Dagens Nyheter Kultur: Stockholm

Elektroniska källor

Europaparlamentet (2012) *Om parlamentet*:

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sv/0081ddf4a4/Ledamöter.html> (Hämtat: 23 dec 2012)

Europeiska Unionen (2008) *EU-fördragen*: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_sv.htm (Hämtat: 5 jan 2013)

Europeiska Unionen (2012) *EU – en överblick: Historik*: http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index_sv.htm (Hämtat: 5 jan 2013)

Europeiska Unionen (2012) *Europeiska rådet*: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_sv.htm (Hämtat: 23 dec 2012)

Jagland, Thorbjørn (10 dec 2012) *Presentation Speech*, The Nobel Foundation: http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/presentation-2012/ (Hämtat: 6 jan. 2013)

Mellin, Lena (10 okt 2012) *Ekonomin bara ett av EU:s många problem*, Aftonbladet Kolumnist: <http://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/lenamellin/article15582257.ab> (Hämtat: 5 jan 2013)

Norberg, Johan (16 okt 2012) *Tragikomisk tajming att EU får priset i år*, Svenska Dagbladet
Opinion: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/tragikomisk-tajming-att-eu-far-priset-i-ar_7579136.svd (Hämtat: 5 jan. 2013)

Selnes, Anders (2012) *Tema: EU-kommissionen*, Europaportalen:
<http://www.europaportalen.se/tema/eu-kommissionen> (Hämtat: 23 dec 2012)