

Folkstyre Genom Folket, För Folket

- Frågan om demokratin i den Europeiska unionen

Abstract

Den europeiska unionen tampas med låg folklig legitimitet, och hävdar många politiska bedömare, ett demokratiskt underskott. I det förhandenvarande arbetet, som är av normativ karaktär, tar sig författaren an detta ämne utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv, vilket han polemiserar mot ett elitdemokratiskt. Dessa demokratimodellers relationer till republikanismen och liberalismen redogörs därtill för. Uppsatsen utmynnar i några mer eller mindre konkreta förslag vilka författaren finner skulle göra sitt till för att förbättra situationen.

Nyckelord: Europeiska unionen; demokratiskt underskott; republikanism; liberalism; deltagande; elitstyre; normativ metod.

Antal ord: 9307.

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1 Syfte och frågeställning	2
1.2. Och varför är då detta relevant? – Om inom- och utomvetenskaplig relevans	3
2. Material, metod och disposition	3
2.1 Den normativa metoden	4
2.2 Författarens vetenskapssyn (axiologiska klargöranden)	4
2.3 Textens disposition	5
2.4 Material	6
3. Varför demokratiskt avgörande? – En demokratiteoretisk utläggning	6
3.1 Inledande konstaterande	6
3.2 Två demokratidiskurser – den republikanska och den liberala	8
3.3 Den elitdemokratiska modellen	10
3.4 Deltagarmodellen	13
3.5 Varför deltagande?	15
4. Demokrati i Europa	19
4.1 Inledande konstateranden 2.0	19
4.2 EU:s institutionella struktur i korthet	19
4.3. Vem har makten i EU?	21
4.4 EU:s demokratiska dilemma	23
4.5 Så vad bör ske härnäst? – En deltagardemokratisk replik	26
5. Källförteckning	29

1. Inledning

1.1 Syfte och frågeställning

Även om åsikterna ofta går isär bland de politiskt sakkunniga i fråga om vilken typ av politisk skapelse den Europeiska unionen är att betrakta som, vilka processer som har föranlett utvidgningen och fördjupandet av unionssamarbetet och huruvida EU:s slutmål bör gestalta sig såsom ett slags Europas Förenta Stater, en federalstat, ett strikt mellanstatligt samarbete eller kanske något helt, så verkar åtminstone de allra flesta vara överens om, nämligen att EU lider av ett så kallat demokratiskt underskott (Giddens 1999, s. 154). Huruvida detta sedan är att betrakta som naturnödvändig konsekvens av EU:s överstatliga utformning, ett måhända beklagansvärt faktum som vi dessvärre får lära oss att leva med (vissa hävdar att vi bör oss av med våra ”fantombilder” gällande möjligheterna för vanliga medborgare att ta del av den traditionella politiska processen inom EU) (Lundquist 2001, s. 227) eller om vi kan och bör göra något åt det är dock också det en fråga där det är svårt att uppnå bred enighet.

Syftet med denna framställning är att inom ramen för den normativa statsvetenskapliga analysen bidra med en inlaga till debatten om den europeiska demokratin. Min utgångspunkt är att deltagande är ett kvintessentiellt värde för alla demokratier värda namnet och enligt mitt förmenande är de statsskick där kanaler för folkligt deltagande i politiska beslutsprocesser bejakas mer livskraftiga än statsskick vilka inte månar om detta. Det är framförallt frågan om deltagande jag kommer att uppehålla mig vid, och utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv kommer jag argumentera för att deltagande utgör en källa till såväl ’civic virtue’, dvs. fostrandet av allmänanda, personlighetsutveckling och starkare grogrund för demokratin. Eftersom mitt arbete även har en modest konstruktiv ansats kommer jag således i slutet av arbetet presentera några förslag beträffande hur EU:s demokratiska struktur ska kunna förbättras.

Min frågeställning är således: *I vilket avseende är en ytterligare demokratisering av den Europeiska unionen önskvärt och hur bör en framtida demokratisering ta sig uttryck i termer av praktiska åtgärder?*

1.2 Och varför är då detta intressant? – Om inom- och utomvetenskaplig relevans

Mycket tyder på att Europa kommer att gå flera betydande utmaningar till mötes de kommande åren. Som författaren Katrine Kielos påtalade i en av Dagens Nyheter publicerad artikel häromleden, så är 2014 ett jubileums år: Det var hundra år sedan Första världskriget bröt ut, sjuttiofem år sedan Andra Världskrigets sista bomber föll, och det ligger tjugofem år mellan oss och det kalla krigets järnridå slutgiltigt raserades i och med det fysiska rämmandet av Berlinmuren. Hon anmärkte därtill att många kommentatorer har påpekat att den förhärskande stämningen inför det stundande EU-valet är snarlik den som förelåg i Europa för just ett sekel sedan, i den meningen det blåser kraftiga högernationalistiska vindar i Europa, och i årets EU-val spås ”EU-kritiska” och främlingsfientliga partier såsom brittiska UKIP och franska Front National erhålla fler röster än några andra partier i länderna (dagensnyheter).

Med detta uppenbara jäsande folkliga missnöje som fond, vilket likaledes har manifesterat sig i form av sviktande förtroende i allehanda opinionsmätningar, den synnerligen låga folkliga uppslutningen i EP-valen och i fransmännens och nederländarnas förkastande av den framarbetade Europeiska konstitutionen (bland annat) (Tallberg 2010, s. 181), så finner jag att det är av stor vikt att diskutera hur det förhåller sig med den Europeiska unionens demokratiska tillstånd. Likafullt gäller detta för individer verksamma inom den akademiska världen, och det är möjligt att dessa till och med har ett särskilt ansvar att lyfta frågor rörande EU:s framtid och demokratiska förutsättningar i den offentliga debatten, då dessa inte är hämmade av de taktiska partipolitiska beaktanden och hänsynstaganden som våra folkvalda nödgas förhålla sig till.

2. Metod, material, disposition

2.1 Den normativa metoden

Följande arbete är ett exempel på statsvetenskaplig produkt av normativ karaktär, eller, för att uttrycka mig mer precist, en ´normativ analys i egentlig mening´. Detta innebär sonika att jag ”utifrån en preciserad och väl motiverad värdegrund” ämnar motivera/rättfärdiga ett särskilt tillstånd eller ett särskilt handlande, för att parafrasera Björn Badersten (Badersten 2006, s. 47). Enligt författarna av Att fråga och svara: Samhällsvetenskaplig metod, så kan man urskilja tre olika typer av forskningsansatser inom samhällsvetenskaperna: att beskriva, att förklara och att värdera (Teorell et al 2012, s. 22). Dessa olika varianter bygger på skilda vetenskapsfilosofiska logiker, varför det är på sin plats att jag helt kort återger några av den normativa analysens grundpostulat. Exempelvis är det ogörligt att utföra en normativ analys i egentlig mening om man bekänner sig den strikt positivistiska/nihilistiska forskningstraditionen, inom vilken värderingsfrågor (som den normativa analysen tar avstamp i) enkom betraktas som godtyckliga känslouttryck, vilka är i avsaknad av relevans för det vetenskapen (Badersten 2006, s. 68). Därtill är det av betydelse för arbetets intersubjektivitet att de resonemang som förs i det bygger på öppet deklarerade principer (arbetet ska vara kritiserbart) och det ska vara möjligt att rekonstruera det arbete en har företagit sig (det ska vara reproducerbart). Dessa senare punkter bär även giltighet då det kommer till analyser av förklarande eller beskrivande art, men för att en normativ analys ska framstå såsom trovärdig är särdeles viktigt att författaren är noggrann med att lyfta fram vilka normativa logiker denne bygger sina resonemang på (resonerar man utifrån ett konsekvensialistiskt perspektiv, ett deontologiskt, eller kanske ett kontraktualistiskt) (Badersten 2006, s. 107-132), och hur denne rättfärdigar sina moraliska omdömen (kanske genom att hänvisa till ´auktoriteter´, genom empiri, eller sin intuition?) (Badersten 2006, s. 134-154), osv.

2.2 Författarens vetenskapssyn (axiologiska klargöranden)

Givet att det här arbetet tar sin utgångspunkt i ett specifikt värde, dvs. demokratiskt deltagande, så förefaller det mig lämpligt att jag presenterar vart jag står med fötterna i den vetenskapsfilosofiska myllan. För att börja med värdeontologin, så har våra uppfattningar om verkligheten en framskjuten i alla samhällsvetenskapliga analyser.

När det kommer till demokratiuppfattningar, så genomsyras exempelvis dessa av stipulationer rörande 'människans natur', och en demokratiteoretiker vilken betraktar människor såsom egoistiska och härsklystna, i motsats till altruistiska och solidariska, kommer rimligtvis fram till väsentligen annorlunda saker än den teoretiker som är av den senare uppfattningen (Lundquist 2001, s. 18). Personligen sällar jag mig till den negativa värdeontologins skara, då jag är av den meningen att det föreligger värdeegenskaper som så att säga för en tillvaro bortom oss själva – "värden är ett subjektivt påstående om en människas föreställning eller förnimmelse" (Badersten 2006, s. 59). Vidare, då det kommer till värdeepistemologin, så befinner jag mig i det subjektivistiska lägret, av det skälet att jag hävdar att objektiv kunskap är omöjlig att erhålla och att vår kunskap betingas av uttolkarens förförståelse och personlighet. Jag finner emellertid inte att det är omöjligt att nå kunskap i värdefrågor, men däremot förefaller det mig självklart att kunskap aldrig står objektiv "i bemärkelsen att den står oberoende och opåverkad" av vilka vi är (Badersten 2006, s. 61). När dessa två positioner sammanförs vill jag hävda att en landar i en form av värdenaturalistisk fålla, vilket avser en åskådning inom vilken värdeomdömen betraktas som existerande, men såsom betingade av våra psykologiska förhållanden. Det vill säga, värdeomdömen är i någon mening subjektiva, men betraktas såsom de facto existerande och kan utsättas för empirisk prövning (Badersten 2006, s. 65)

2. 3 Textens disposition

Vad som härnäst följer är sålunda en normativ analys, vilken har delats upp i tre huvudsektioner. Den första av dessa kommer att beakta frågan om värdet av demokratiskt deltagande, vilket kommer att föranleda en diskussion beträffande de senaste sekternas dominerande demokratidiskurser, den republikanska och den liberala, och ett komparativt avsnitt där den funktionalistiska elitdemokratiska marknadsmodellen polemiserar mot den normativa deltagardemokratiska modellen. Därefter följer en sektion i vilken EU:s nuvarande demokratiska tillstånd kommer att beaktas, varvid konkreta åtgärder för att komma till rätta med unionens demokratiska underskott kommer att diskuteras.

2. 4 Material

Mitt arbete baserar sig uteslutande på sekundärkällor, vilket kanske är speciellt viktigt att påpeka i fråga om arbetets andra sektion. Några egna undersökningar gällande EU:s demokratiska förhållanden har jag inte haft möjlighet att vidta, så de resonemang som däri presenteras kommer jag att bygga på bland annat SNS demokratiråds rapport från 2011, men även andra demokratiforskare- och politiska teoretikers framställningar.

3. Varför demokratiskt deltagande? – en demokratiteoretisk utläggning

3.1 Inledande konstaterande

Vad som härnäst följer är, som ovanstående rubrik antyder, en redogörelse för min demokratiteoretiska hållning. Ordet 'demokrati' är det moderna samhällets dominerande emblem, men likväl tenderar diskussioner rörande dess vara förfalla till tomt prat, som en följd av begreppets mångtydighet (Agamben et al, 2010, s. 16-19). Termen hänvisar till såväl den offentliga rätten som den administrativa makten, dvs. den betecknar både legitimeringen av makten och modaliteterna för dess utövande, och beroende på vilken "skola" man bekänner sig till, inför vilken demokratisk modell man hyser störst sympati, så förändras demokratins substans. Som Wendy Brown påpekar har demokratin inget givet innehåll, inga nödvändiga råvaror, trots att begreppet associeras till fenomen såsom representativa funktioner, konstitutioner, deliberation, fria marknader, rättigheter, jämlikhet, osv. I dess enklaste mening är demokrati enbart liktydigt med ett enkelt krav att 'folket' ska styra sig självt, vilket står i motsats till aristokrati, oligarki och tyranni, och därmed är det en öppen fråga hur folkstyret ska utövas, och via vilka institutioner (Agamben et al, 2010, s. 56) Detta till trots tenderar demokratin i vardagligt tal att decimeras till ett sätt att regera, en rent administrativ funktion (Agamben et al, 2010, s. 13).

Om jag ska då ska redogöra för min personliga hållning, så framstår det för mig som en sanning att bejakandet av de två demokrativärdena jämlikhet och deltagande är av ytterligare stor vikt för ett välmående demokratiskt samhälle, och kortfattat skulle man kunna sammanfatta min position med Colin Crouches ord: ”Demokratin frodas när den stora massan av vanligt folk har möjlighet, och utnyttjar denna sin möjlighet, att genom diskussioner och oberoende organisationer aktivt delta i utformningen av det offentliga livets dagordning” (Crouch, 2011, s. 16). Varför jag anser att så är fallet kommer så småningom elaboreras. För att min argumentation ska framstå som klar och tydlig, och för att i samma andetag ge röst åt invändningar mot deltagandeidealet, så kommer jag att ta avstamp i två idealtypiska och något motstridiga demokratimodeller, vars syn på demokratin som fenomen särskiljer sig radikalt från varandra. Den demokratimodell vars substans jag ämnar anföra till stöd för min position är den deltagardemokratiska, eller den massdemokratiska (terminologin skiljer sig åt mellan olika författare) och den modell som jag kommer ställa emot denna är den konkurrensgrundade elitdemokratiska, eller den marknadsdemokratiska. Värt att notera är att Leif Lewin begagnar sig två likartade modeller i hans verk *Folket och eliterna*, i vilken de emellertid benämns såsom den normativistiska participationsmodellen och den funktionalistiska kompetitionsmodellen. Han definierar den förstnämnda modellens demokratiuppfattning på det viset att demokrati som styrelseform ”förverkligas i samma utsträckning som folket deltar i den politiska beslutsprocessen” (Lewin, 1970, s. 18) och den senares med orden: ”Demokrati är en styrelseform varigenom eliter får politisk bestämmanderätt genom konkurrens om folkets röster” (Lewin, 1970, s. 20).

För att det verkligen ska framgå på vilka vid dessa demokratimodeller ingår i en slags dikotomisk relation gentemot varandra, för att dessa ska inskräpas, så kommer jag därtill skissera de två genom historien framträdande demokratiska diskurser, som dessa står i skuld till – den republikanska och den liberala. Med liberal, det ska påpekas, kommer jag i anslutning till Jurgen Habermas språkbruk utgå ifrån en relativt snäv definition, varmed jag inte åsyftar liberalism i av Rawls eller Dworkins typ (Habermas 1997, s. 86). Mitt fokus kommer framförallt att ligga på det specifika värdet deltagande och den betydelse detta värde tillmätts av de deltagardemokratiska lägren, och de argument som elitdemokraterna anför i polemik mot detta, varför jag kommer att utelämna en stor del av dessa demokratidoktriners idéer i det följande avsnittet, även om dessa självklart är av intresse de också.

3. 2 Två demokratidiskurser – den republikanska och den liberala

Den liberala politikuppfattningen respektive den republikanska utgör i dess idealtypiska utformningar två väsensskilda sätt att betrakta den demokratiska processens roll, medborgarnas plats i samhällsfabriken, rättigheter och skyldigheter och civilsamhällets relation till den politiska administrationen (Habermas, 1997, s. 75). Republikanismen kan delas upp i två huvudförgreningar, en utvecklande och en beskyddande variant, varav den första ´skolan´ betonade/betonar det politiskt deltagandets intrinsikala värde (enligt dessa främjar det medborgarnas personliga utveckling och kvaliteten på myndigheternas beslutsfattande) och den andra belyser deltagandets instrumentella värde (det motverkar korrupktion och skyddar medborgarnas intressen). Till de mer kända utvecklande republikanska tänkarna hör Marsilius av Padua, Jean-Jacques Rousseau, Mary Wollstonecraft, Thomas Jefferson, Karl Marx och Friedrich Engels, emedan Machiavelli, Montesquieu och James Madison brukar räknas till de främsta beskyddande republikanerna (Held, 1997, s. 68).

Vad som binder dessa traditioner samman är framförallt förståelsen av politiken såsom varande en etisk verksamhet och som konstituerande för samhälligandeprocessen som helhet (Habermas, 1997, s. 76), tankar som emanerar från den de antika grekiska stadsstatsdemokratiska ideal, där medborgarna förutsattes, var skyldiga, att delta i offentliga angelägenheter och inom politiken (Held, 1997, s. 57). Det centrala värdet inom republikanismen är civic virtue, vilket åsyftar en medborgares förmåga att sätta det allmännas bästa framför sitt egna, dvs. att bejaka ´dygden´ (Nycander, 2013, s. 88) Enligt en republikansk åskådning definieras en medborgare inte i första hand av negativa rättigheter, vilka de kan anföra till skydd mot statligt tvång, utan framförallt som bärare av politiska rättigheter till politiskt deltagande och kommunikation, och statens funktion är vidare att upprätthålla en inkluderade åsikts- och viljebildningsprocess, där folket – eller folksuveräniteten, för att uttrycka mig i rousseauska termer (Rousseau, 1996, s. 39) – tillsammans blir eniga om vilka mål och normer som är eftersträvansvärda (Habermas, 1997, s. 77-78).

Allmänviljan är ett viktigt republikanskt begrepp, och det syftar till det gemensamma intresset, eller det allmänna bästa (Rousseau, 1996, s. 43), som medborgarna genom de politiska med tiden ska lära sig att särskilja från sina egna egoistiska behov, och solidaritet räknas som en källa till samhällelig integration (Habermas, 1997, s. 76). Civilsamhället tillmäts en betydelsefull position inom politiken enligt republikanerna, och den skarpa åtskillnaden mellan statsapparaten och det resterade samhället bör i enlighet med deras vision överbryggas, för att den politiska offentligheten ska hållas vital och för att medborgarkollektivet ska kunna styra självständigt (Habermas, 1997, s. 87).

Vidare så förkastade de klassiska republikanska tänkarna, åtminstone de utvecklande, föreställningen om att samhället kunde blomstra i händelse av att det förelåg graverande ekonomisk eller social ojämlikhet mellan medborgarna (eller mellan de individer som tillmättes medborgarstatus) och de mindre samhällen, där dessa bedömde att demokratin kunde upprättas (exempelvis Rousseaus Genevé) var tvungna att präglas av egalitarism (Macpherson, 1977, s. 23-24). Republikanismens jämlikhetsideal är med andra ord förbundet med ett ekonomiskt utjämningsideal, vilket är främmande för mera liberalt sinnade tänkare (Bobbio, 1993, s. 37).

För att gå vidare till liberalismen så var det i sextonhundratalets England som den liberala statens moderna teori först skådade dagens ljus, och det var det puritanska revolutionen, för att citera Norberto Bobbio, som ”med dess myller av idéer, religiösa sekter och politiska rörelser, som banade väg för alla de idéer om personlig frihet, om religionens, opinionens och pressens frihet som skulle komma att bli det liberala tänkandets bestående arvegods” (Bobbio, 1993, s. 44). I kampen mot kyrkligt envælde och tyranniska monarkiers makt försökte de tidiga liberalerna att värna om värden som valfrihet, mångfald och tolerans genom att verka för ett inskränkande av kyrkans och statens inflytande på privatlivet, och deras centrala målsättning var att skydda civilsamhället från politisk inblandning (Held, 1997, s. 101). Med tiden utkristalliserades två liberala traditioner, vilka går att benämna såsom beskyddande och utvecklande demokratisk liberalism, och motiveringsprincipen för den första traditionen var att medborgarna behövde skyddas mot de styrande, likväl som från sina medmänniskor – vilka betraktades som nytto-maximerande, härsklystna och äregiriga (Macpherson, 1977, s. 24) - och att den tillförsäkrade att de som de styrdas intressen tillgodosågs av deras styrande (Held, 1997, s. 131). Den andra traditionen motiverades

framförallt genom att det politiska livet, bortsett från att det skyddar medborgarnas intressen, är konstituerande för en ”kunnig och engagerad medborgarkår”, och i likhet med den utvecklande republikanismen betonar de deltagandets vikt för befrämjandet av individernas personligheter (Held, 1997, s. 154). James Mill och Jeremy Bentham räknas allt som oftast till den beskyddande liberala demokratis fäder, medan den utvecklande liberala demokratin tenderar att förbindas med John Stuart Mill, och i och med successiva införandet av den liberala demokratin under 1700-talet och framåt kopplades ”det folkliga styrets teori och praktik loss från sin traditionella förbindelse med små stater och små städer” (Held, 1997, s. 152).

Enligt liberal uppfattning så har den demokratiska processen till uppgift att så att säga ”programmera staten” - det vill säga att aggregera och genomdriva individernas privatintressen – och staten ses som intet mer än en offentlig förvaltningsapparat och samhället som ett system av marknadsekonomiskt strukturerad interaktion (Habermas, 1997, s. 76). Det liberala medborgarbegreppet skiljer från det republikanska i det att medborgarnas primärt definieras som bärare av rättigheter gentemot staten och andra medborgare (sålunda negativa rättigheter, vilka skyddar dem från yttre tvång) (Habermas, 1997, s. 76) och mindre fokus läggs vid demokratisk input, i form av förnuftig viljebildning, än att myndigheterna fattar välbalanserade beslut. Statsmakten ses som ett potentiellt störningsmoment i medborgarnas privata interaktioner och liberalernas kärnpunkt, för att låna Habermas ord, är inte det demokratiska självstyret – det är ”den rättsstatliga normeringen av ett ekonomiskt samhälle som antas garantera ett i grunden opolitiskt allmänt bästa” (Habermas, 1997, s. 88).

3. 3 Den elitdemokratiska modellen

Under nittonhundratalets första decennier, i samband med framväxten av den politiska sociologin och den första valforskningens, drabbades flertalet empiriskt sinnande politiska författare av djupa tvivel beträffande möjligheterna och önskvärdheten av ett storskaligt demokratiskt deltagande i de stora och komplexa, industrialiserade och byråkratiska samhällen som de levde i (Pateman, 1970, s. 2). De ledande valforskarna presenterade med sina studier en tämligen mörk bild av stora delar av väljarbasens förmåga att leva upp till de demokratiska idealen, i det hänseendet att folket framstod

såsom politiskt inaktivt, ointresserat, oengagerat och icke-rationellt, vilket stod i strid med lejonparten av de demokratiska teoretikernas förhoppningar (Lewin, 1970, s. 6-7). Därtill drogs det i tvivelsmål huruvida ett högt folkligt deltagande ens var önskvärt: efter Weimarrepublikens kollaps, med dess höga folkliga deltagande, och nazisternas och andra totalitära regimer, vilka baserades på massdeltagande, så kom konceptet 'deltagande' att kopplas i högre grad till totalitarism än till demokrati. I ljuset av dessa företeelser, dvs. misskrediteringen av gemene mans politiska kapacitet och vågen av totalitarism som sköljde över världen, så drog man slutsatserna att den normativa politiska teorin var tvungen att revideras, såtillvida att den hädanefter skulle grundas på vetenskap och empiri, och att ett brett folkligt deltagande kunde vara destabiliserande för det politiska systemet (Pateman, 1970, s. 3). Måhända, resonerade vissa, var kanske till och med bred folklig apati i politiska frågor att föredra framför massornas inblandning (Lewin, 1970, s. 7).

De två teoretiker vars arbeten och tankegångar i högre utsträckning än andra kom att definiera den nya demokratidoktrinen som började utkristalliseras mot bakgrund av nämnda utveckling var Max Weber (1864 – 1920) och Joseph Schumpeter (1883 – 1950). Dessa män delade uppfattningen att det demokratiska livet erbjöd försvinnande litet utrymme för demokratiskt deltagande och individuell eller kollektiv utveckling, och deras demokratibegrepp var synnerligen restriktiva – enligt deras utsago var demokratin i bästa fall ett sätt att välja beslutsfattare och att tygla deras överdrifter (Held, 1997, s. 197). Ett av den konkurrensgrundade elitdemokratiska modellens (som hädanefter, för enkelhetens skull, kommer att refereras till såsom 'elitmodellen') grundantaganden är att ett modernt politiskt system måste anpassas till ett pluralistiskt samhälle, dvs. ett samhälle konstituerat av individer som genom sina intressen rör sig i allsköns riktningar, i ena stunden på eget bevåg och i nästa ihop med andra. Elitmodellen tar sin utgångspunkt i ett kapitalistiskt marknadssamhälle och kan med fog sägas vara en utsträckning av den liberala beskyddande modellen, med dess betoning av representativt styre, rättigheter till skydd för de inom samhället konkurrerande individernas intressen och den negativa människosynen (Macpherson, 1977, s. 77).

Max Webers plädering för det parlamentariska styrelseskicket, som alltså vilade på en kapitalistisk marknadsekonomi, grundade han för det första på argumentet att parlamentarismen i viss mån upprätthåller en öppenhet i regerandet, då parlamenten i

egenskap av debattforum för politiken säkrar möjligheten för konkurrerande idéer och intressen att komma till uttryck. För det andra hävdade han att parlamenten utgjorde en viktig provoplats för framtida ledargestalter, då ”strukturen på diskussionerna, debattens karaktär och kravet på hög retorisk nivå för att vara ’övertygande’” sällade bort olämpliga kandidater och förädlade de lämpligas färdigheter. För det tredje ansåg han parlamenten gav utrymme för förhandlingar när positionerna var låsta (Held, 1997, s. 210-211). Weber var emellertid inte av den uppfattningen att parlamenten eller politiken skulle romantiseras: folkförsamlingarna var inte en arena för förnuftigt resonande, där den nationella politiken slogs fast i enlighet med ett amorft allmänintresse eller folkvilja, och politiken skulle hanteras av yrkespolitiker, vilka skulle strida med varandra om väljarnas röster (Held, 1997, s. 212). Genomsnittsindividens politiska kapacitet gav han vidare inte mycket för – massornas ’känslomhet’ utgjorde inte någon god grund för bilda sig omdömesgilla eller välgrundade uppfattningar gällande de offentliga angelägenheterna – och han ansåg att deras roll i den politiska processen borde begränsas till att med sina röster lyfta fram skickliga ledare. Demokratin var han en förespråkare av det skälet att den – i det moderna byråkratiskt präglade samhälle han levde i - skänkte legitimitet åt de politiska ledarna, och sålunda förnam han demokratin funktion var att säkra ett gott ledarskap, inte som en grund för alla medborgares lika utveckling (Held, 1997, s. 214-215).

Joseph Schumpeter delade Webers bild av demokratin såsom en institutionellt reglerad konkurrens mellan politiska eliter (Nycander, 2013, s. 299-300). Han förkastade föreställningen om en ’folkvilja’ och han menade på att den rationalitet och självständighet som tidigare demokratiska teoretiker - ’klassikerna’, som han kallade dem – hade tillmätt vanliga människor var inkorrekt och han beskrev medborgares vilja som ”ett obestämt knippe vaga impulser som rör sig oorganiserat bland slagord och felaktiga föreställningar” (Hallberg et al, 2009, s. 217-218). Schumpeter ville byta ut beskrivningen av demokrati som ett ”institutionellt arrangemang för uppnåendet av politiska beslut, som syftar till att realisera allmännyttan genom att låta folket själva avgöra politiska ärenden” mot en mer realistisk, empiriskt grundad variant, dvs. demokrati som ett institutionellt arrangemang vars syfte är ge individer makten att välja mellan konkurrerande eliter, vars uppgifter är att fatta politiska beslut (Eriksson, 1984, s. 101). Medborgarnas roll är följaktligen att producera en regering, och enligt Schumpeter var deras rättighet att byta ut ett styre mot ett annat ett skydd mot tyranni.

Utöver detta ansåg han att de vanliga medborgarna skulle hålla sig på behörigt avstånd ifrån politiken och idén att demokratiskt deltagande fungerade som ett instrument som personlig utvecklig betraktade han som nonsens. Deltagande och demokrati bär inte på några inneboende värden, och sålunda är demokratin blott en marknadsmekanism, i vilken väljarna är konsumenter och politikerna entreprenörer, vars syfte är att generera ett stabilt politiskt styre (Macpherson, 1970, s. 78-79).

3.4 Deltagarmodellen

Den deltagardemokratiska diskursen växte fram ur 60-talets radikala politiska omvälvningar - termen deltagardemokrati var från början en slogan som användes av studentrörelserna som kopplades samman med den nya vänstern. Så småningom smög den sig in i arbetarklassretoriken, som en konsekvens av ett alltmer utbredd missnöje bland 'blue- and white-collar workers' och den utbredda känslan av alienation, som gjordes till föremål för långa diskussioner bland sociologer, myndighetsutredare och journalister under 60- och 70-talet (Macpherson, 1977, s. 93). Inom den politiska vänstern jäste ett missnöje med arvet från den politiska teorin, vilket inbegrep både den liberala och marxistiska skolan, och många var det som angrep föreställningen om att individerna i de moderna, liberala demokratierna verkligen var fria och jämlika, som förespråkarna och försvararna av den rådande ordningen hävdade (Held, 1997, s. 326).

De två teoretikerna som på ett tydligast vis förfäktade en deltagardemokratisk modell/vision var Carole Pateman och C B Macpherson (Held, 1997, s. 325). De tog avstånd Max Webers och Joseph Schumpeters elitdemokratiska modeller (inklusive deras anhängares vidareutvecklingar av deras teser), inte så mycket för att de fann att empirin talade emot dem – genomsnittsindividens politiska engagemang var det just så illa ställt med som dessa teoretiker hade förklarat – men de ansåg att de gjorde sig skyldiga till det klassiska humeska misstaget att blanda ihop 'vad som är' med 'vad som bör' (Macpherson, 1977, s. 82-84). Skälet varför människor, och då i synnerhet folk från de mindre bemedlade samhällsskikten, inte engagerar sig i det politiska i någon högre utsträckning går att härleda, menade de på, till den ojämlikhet som råder mellan olika klasser, kön och raser, och den onda cirkel av icke-deltagande som föreligger är en direkt följd av stora samhällsgruppers bristande resurser (ekonomiska, sociala,

utbildningsmässiga) och möjligheter (Held, 1997, s. 327). Dessa ojämlikheter hindrar individer att tillgodogöra sig sina politiska fri- och rättigheter, och de formella regler som föreligger är därmed av ringa värde, eftersom så få människor verkligen är att betrakta fria och jämlika (Pateman, 1985, s. 171). Frihet kan sålunda bara mätas utifrån vad ett samhälles medborgare rent konkret kan och tillåts göra inom det civila samhället eller det statligas ramar (Held, 1997, s. 326).

Deltagardemokraternas idéer, som kan spåras tillbaka till marxismen, anarkismen och den utvecklande republikanismen (även om det liberala representativa styrelseskickets centrala institutioner accepteras såsom nödvändiga, i och med nationalstaternas storskalighet och komplexitet)(Held, 1997, 331). Vidare har deltagardemokraterna delvis byggt sina teser på filosofer som Rousseau, Mary Wollstonecraft och John Stuart Mills resonemang - dessa framhöll demokratiskt deltagande som en källa till personlig utvecklig och alstrare av allmänanda - och delvis på en föreställning om att de traditionella demokratiska kanalerna måste kompletteras med kanaler i civilsamhället (exempelvis på arbetsplatserna) och genom utjämning av ojämlika levnadsbetingelser människor emellan. Om människor vet att det existerar möjligheter att delta effektivt i det politiska beslutsfattandet, så kommer de med all sannolikhet att finna det mödan värt att delta aktivt - och de kommer därtill anse att kollektivt fattade beslut bör vara bindande - men om de upplever sig illa företrädna, marginaliserade och röstlösa, så kommer de i gengäld vända sig bort från politiken och de processer vilka formar deras liv. Den mera samtida deltagardemokraten Colin Crouch menar att man kan se tecken på det senare och han befärdar att den liberala demokratins ovilja att korrigera den kapitalistiska marknadens brister och att begränsa företagslobbying riktat mot politiska ledare har föranleder en urholkning av de demokratiska processerna, vilket på sikt kommer att skapa ett, som han kallar det, postdemokratiskt tillstånd (Crouch, 2011, s. 17) Med detta åsyftar han ett elitdemokratiskt samhälle, som i hans beskrivning i mångt och mycket påminner om Webers och Schumpeters modell i det att den politiska debatten utgörs av ett hårt regisserat skådespel, ”bevakat av rivaliserande grupper av experter i övertalningstekniker”, vilket lämnar det stora flertalet av väljarna passiva, overksamma och apatiska. Som en konsekvens av denna avpolitisering av samhället, hävdar han, kommer en allt större makt överlätas på företagslobbyister, vilket omöjliggör den typ av jämlikhetssträvande politik, ”som omfördelar makt och rikedom och håller mäktiga intressen i schack” (Crouch, 2011, s. 17-18).

Om man då ser till varför demokratiskt deltagande betraktas som gynnsamt för enskilda människors, såväl som för hela samhällets välmåga, enligt deltagardemokraterna (om man bortser från att det motverkar tendensen att starka särintressen trumfar det allmännas bästa) så hävdar Pateman, i det att hon åberopar resonemang hämtade från Rousseaus Det sociala kontraktet, att deltagandet har en distinkt psykologisk effekt på deltagarna. Denna effekt säkerställer sålunda att det föreligger en kontinuerlig relation mellan de samhällsliga institutionernas funktioner och de psykologiska kvaliteter och attityder som hör till människorna som agerar inom deras gränser (Pateman, 1970, s. 22). Demokratiskt deltagande har en utbildande effekt på deltagarna, och inympar i dem ansvarstagande, och en förmåga att skilja mellan deras egna och det allmännas bästa; dvs. de lär sig att bli en privatmedborgare likväl som en offentliga sådana (Pateman, 1970, s. 24-25). Vidare skapar deltagandet i det politiska en känsla av frihet, i det att deltagarens kontroll över hans levnadsförhållanden och dess omgivande strukturer ökar, och en känsla av hemhörighet i samhället (Pateman, 1970, s. 26-27).

3. 5 Varför deltagande?

Först och främst: jag har valt att ställa den elitdemokratiska och den deltagardemokratiska modellen mot varandra av det enkla skälet att deras centrala teser blottlägger en djup dispyt beträffande politikens vara, vilket går att härleda till den republikanska och den liberala diskursens olika föreställningar om politiken. Är staten en neutral administrationsapparat som helst bör hållas separerad från civilsamhällets domäner, och är politiken ett tekniskt spørsmål som helst bör ombesörjas av specialister utan inblandning från de mindre kvalificerade? Eller bör den politiska sfären utsträckas såtillvida att även det privata ska vara att betrakta som politiskt? Är politiken verkligen en verksamhet som alla andra, vars frågor bör vara föremål för handläggning inom ett visst skrå? Och vad är egentligen viktigast när det väl kommer till kritan, politikens input eller dess output?

Det elitdemokratiska svaret på frågorna är att politiken är just en neutral administrationsapparat vars verksamhet bör styras av professionella politiker och att en klar och tydlig gräns mellan det statliga och civilsamhället bör upprätthållas. Den

politiska outputen bör skänkas företräde på bekostnad av inputen, eftersom välbalanserade och goda politiska beslut är en tillräcklig källa till politik legitimitet (Debardeleben et al, 2007, s. 178). Om något så riskerar ett utbrett folkligt deltagande att störa att så att säga störa eliternas frid, vilket riskerar att vara till priset av sämre beslut och minskad effektivitet, osv.

Deltagardemokraterna däremot bestrider elitdemokraternas uppfattning av politiken såsom varande framförallt en teknisk angelägenhet och de menar på att detta i själva verket är att avpolitisera i allra högsta grad politiska frågor. En maximering av antalet deltagande i beslutsprocesserna skapar en grogrund för personlig utveckling och allmänanda, genom att man tar del av olika politiska verksamheter, vilket leder till att man genom socialisering skolas i det demokratiska förfarandet, tränas i beslutsfattande och kompromissande och lär sig att skilja mellan sina egna intressen och vad som är bäst för det allmänna. Dessutom tvingas beslutsfattarna att bejaka alla samhällsgruppers intressen, eftersom dessa aktivt driver frågor som ligger dem varmt om hjärtat via de demokratiska kanalerna. Avskiljandet mellan det statliga och det civilsamhälleliga anses därtill skadlig, eftersom det leder till att somligas intressen trumfas över andras i och med att politiska orättvisor cementeras och neutraliseras. För att uppnå ett samhällstillstånd präglat av sann frihet och jämlikhet måste även det resterande samhället demokratiseras - exempelvis genom långtgående arbetsplatsdemokratiska åtgärder, lokal direktdemokrati, medborgarkommittéer och elektroniska folkomröstningar (Giddens, 1998, s. 85). Vidare framhåller de i sin tur inputen som demokratins fundamentala kännetecken, och de betonar vikten av alla människors deltagande på lika villkor för att det politiska maktutövandet ska legitimeras (Debardeleben et al, 2007, s. 178).

Personligen anser jag, i likhet med deltagardemokraterna, att politiken präglar hela vår tillvaro, att den inte går att reduceras till ett rent tekniskt hantverk. För att parafrasera David Held så har förespråkarna för elitdemokratin, och den liberala demokratin i stort, genom sin inriktning på den demokratiska styrelseformens principer och procedurer, själva regerandet, vänt blicken från det faktum att medborgarnas formella rättigheter och friheter sällan sammanfaller med deras faktiska rättigheter och friheter (Held, 1997, s. 384). Föreställningen om staten som en praktiskt taget politiskt neutral myndighet - som inte bär sitt strå till stacken för att reproducera vardagslivets ojämlikheter - och att

politik enbart är regeringsverksamhet - kommer på skam då samhällets ojämlikt fördelade resurser och levnadsbetingelser undersöks, menar han på (Held, 1997, s. 385). Därutöver kan det vara värt att nämna att det var av just detta skäl som människor William Beveridge en gång i tiden pläderade för upprättandet av en väldfärdsstat, vars uppgift skulle vara – med universella och preventiva väldfärdstjänster som instrument – skapa lika fri- och rättigheter för alla. Som Zygmunt Bauman uttryckt det räckte det inte för Beveridge att förkunna frihetens gospel, utan han ville använda samhällets organiserade makt för att stärka individernas rättigheter, för att på så vis skapa ett inkluderande samhälle (Bauman, 1998, s. 70-71).

En annan invändning som bör lyftas mot den elitdemokratiska modellen är den att ingalunda går att bevisa att ”vanligt folk” är så underlägsna de politiska eliterna ifråga om dygd, kunskap och kompetens som de förfäktar, och som Lundquist påpekar ligger det något i talsättet att ”den som vet bäst hur skon klämmer är den som har det på”. En väl fungerande demokrati med ett stort folkligt deltagande, menar han på, erbjuder en rik och mångfasetterad kunskap, och det förefaller honom orimligt att experternas kompetenser är av det unika slaget att det föreligger oöverbryggbar klyfta mellan dem och vanliga medborgare (Lundquist, 2001, s. 73) Dessutom kan man med fog fråga sig, om nu medborgarna politiska förmågor är så bristfälliga som Schumpeter och Weber tillstår, hur de skulle vara förmögna att välja mellan de konkurrerande eliterna som presenterar på den politiska marknaden? Detta torde väl rimligen överstiga deras utvecklade sinnen? Vidare hävdar Lundquist, i beskyddande republikansk anda, att olika grupper och institutioner bevakar och balanserar varandra i en fungerande politisk demokrati, vilket sätter käppar i hjulen för ”maktmissbruk och oreflekterad och oönskad maktöverföring till eliter” (Lundquist, 2001, s. 73). Med andra ord skulle man kunna säga att vi alla måste vara beredda att driva de politiska frågor vi ömmar för, om de inte ska riskera att förbises av våra politiska beslutsfattare.

Det deltagardemokratiska idealets problem är emellertid att det republikanska ideal som det i mångt och mycket bygger på var tätt knutet till små stadsstatssamhällen och mindre församlingar, där alla fria män (på den tiden var ju som bekant kvinnor, slavar, egendomslösa utestängda från politiken) kunde ansamlas på ett torg eller en stadshall och som en medborgarkropp fatta gemensamma beslut (Siedentop, 2000, s. 60-61). I och med framväxten av politiskt centraliserade och komplexa nationalstater så blev

detta torgmötesideal snabbt obsolet och den representativa demokratin sprang ur nödvändigheten att välja representanter som kunde föra de politiska frågorna å folkets vägnar. Denna process har sedermera accentuerats än mer av globaliseringsprocesserna, vilka har förändrat innebörden av demokrati och ansvarsutkrävande inom nationalstaternas gränser (Held, 2010, s. 41). Larry Siedentop har anmärkt att det redan på 1700-talet fanns författare, han anför Bernard de Mandeville som exempel, som hävdade att vi måste välja mellan rika och blomstrande storsamhällen, där medborgarnas politiska input är kraftigt begränsat (de är begränsade till konsumenter) och små, fattiga samhällen, där vi kan få fritt utlopp för drömmen om det aktiva och handlingskraftiga medborgaridealet (Siedentop, 2000, s. 61). Så det råder en viss kontrast här, mellan det republikanska idealet som medborgarskapet, med allt vad det innebär, och de systemtvång som vi idag är tvungna att leva med i ett världssamhälle präglad av stort ömsesidigt beroende, där internationella organisationers makt blir allt större och där vi är tvungna att tampas med problem som befinner sig bortom nationalstaternas gränser (Habermas, 2011, s. 50).

Det är lätt att se att den självuppoffrande medborgerliga idealtypen som närdes av de gamla grekerna inte är möjlig att förverkliga i det förhandenvarande politiska landskapet och att politiska eliter och ett representativt styrelseskick kommer som en nödvändighet av våra samhällens territoriella och omfattning och tekniska komplexitet. Icke desto mindre menar jag på att vi måste sträva efter, inom den representativa demokratis ramar, ett så stort medborgerligt deltagande som bara är möjligt och att alla individer ges chansen att ta del av meningsfullt beslutsfattande på både lokala och nationella och transnationella nivåer. För att demokratin ska fungera måste alla dra sitt strå till stacken, och om politiken börjar betraktas som ett fält som enkom står experter och professionella politiker fritt att beträda så är risken överhängande att medborgarna slutar bry sig om större samhällsfrågor, slutar se dem som en del av sitt eget ansvar, och detta leder på sikt till apati, misstro mot politiker och det politiska systemet och i vissa fall till och med förakt, som Lennart Lundquist har uttryckt det (Lundquist, 2001, s. 211). Det är exempelvis väl belagt att det existerar ett positivt samband mellan människors kunskap och engagemang i politiska frågor och deras upplevelse av det politiska systemets legitimitet, och dessutom att misstron mot politiker och myndigheter är som allra störst bland ”de lågt utbildade och socialt utanförstående” (Hadenius, 2001, s. 147), vilket kan sägas styrka Lundquists antagande. Likaledes synes det finnas ett

samband mellan politiskt deltagande och kunskap å ena sidan och tolerans och socialt förtroende å andra sidan, dvs. intolerans och avsaknad av socialt förtroende är som mest utbrett bland socialt marginaliserade lågresursgrupper (Hadenius, 2001, s. 151-152). För att återigen hänvisa till Larry Siedentop, så menar han på att oaktat de oerhörda svårigheter som det skulle innebära att omsätta det klassiska grekiska medborgaridealet i praktiken i dagens samhälle, så har den republikanska diskursen, med dess föreställning om medborgarskapet, blivit en del av vår ”konversation med oss själva”. På en grundläggande nivå så vill vi inte bara vara konsumenter, utan även medborgare och vi vill alla ha en lika stor del av kakan när det kommer till det politiska beslutsfattandet (Siedentop, 2000, s. 61). Sålunda kan strävan efter ett deltagardemokratiskt samhälle te sig utopiskt, men i sådana fall är det likafullt är en utopi vi bör sträva efter att realisera. ”Rights are won only by those who make their voices heard”, som Harvey Milk så klarsynt uttryckte det.

4. Demokrati i Europa

4.1 Inledande konstateranden 2.0

I denna sektion av arbetet kommer jag att närma mig EU utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv, dvs. utifrån föreställningen om att ett högt medborgerligt deltagande i politiska beslutsprocesser är av godo, på individ- såväl som på samhällsnivå. Jag kommer först skissera EU:s institutionella uppbyggnad, varvid jag kommer belysa den nuvarande maktbalansen i unionen. I det senare fallet förlitar jag mig på den av SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle) demokratiråds utgivna rapport från 2011, i vilken EU befinner sig i blickfånget. Därefter kommer jag resonera kring de demokratiska problem som tynger EU och vad beslutshavarna har gjort för att komma till rätta med dessa. Avslutningsvis kommer jag presentera några förslag på eventuella åtgärder, vilka skulle föra unionen närmare det deltagardemokratiska ideal som tidigare har tecknats.

4.2 EU:s institutionella struktur i korthet

Den Europeiska unionen, sett till dess institutionella utformning, saknar en given motsvarighet på världsarenan. Vad som 1952 började som en frivillig ekonomisk och

politisk integration mellan sex kontinentala nationalstater, vilket tog sig uttryck i upprättandet av Kol- och stålunionen, har sammanslutningen vuxit till att inkludera 28 stater, som alla har överlåtit en avsevärd del av sin nationella suveränitet och sitt beslutsfattande åt unionens institutioner (Tallberg, 2010, s. 19-20). EU är ett högst decentraliserat politiskt system, och dess institutionella utformning är ett uttryck för den politiska dragkamp mellan federalistiskt sinnande stater och politiker respektive deras kofederalistiskt böjda motsvarigheter, som har präglat EU:s evolution fram till dags dato (Tallberg et al, 2011, s. 15). De politiska beslut som fattas på EU-nivån inbegriper alla former av offentliga politikområden – alltifrån handel, miljö, jordbruk, mänskliga rättigheter och utrikespolitik till transportfrågor, utbildning och kultur – och vissa forskare menar på att EU utfärdar omkring 80 % av alla regler gällande produktion, distribution och utbyte av varor, service och kapital på den europeiska marknaden (Hix, 2005, s. 3). De beslut som fattas på EU-nivån ska vidare tillämpas framför nationellt antagna lagar (Melin et al, 2012, s. 15). Det faktum att ett stort antal instanser (juridiska, administrativa och exekutiva, vilka i tur i hög grad samverkar med företrädare för representanter från civilsamhällesgrupperingar av skilda slag) delar på makten i EU, att den är så utspridd över en nätverksstruktur som inkluderas en uppsjö av aktörer och nivåer, har EU benämnts som ett multi-level-governance-system (Suskevics 2012, s. 217).

Det är i de olika EU-fördragen som ramarna för förhållandet mellan EU:s institutioner och deras olika uppgifter har fastslagits, alltsedan 1952 års Parisfördrag till Lissabonfördraget, vilket trädde i kraft december 2009 (Tallberg, 2010, s. 38). Det faktum att ett stort antal instanser (juridiska, administrativa och exekutiva, vilka i tur i hög grad samverkar med företrädare för representanter från civilsamhällesgrupperingar av skilda slag) delar på makten i EU, att den är så utspridd över en nätverksstruktur som inkluderas en uppsjö av aktörer och nivåer, har EU benämnts som ett multi-level-governance-system (Suskevics 2012, s. 217), och efter Lissabonfördragets ratificering utgörs EU:s institutionella kärna av fem aktörer: EU-kommissionen, Europaparlamentet, Ministerrådet, Europeiska rådet och EU-domstolen (Tallberg et al, 2011, s. 15-16). Till kommissionen uppgifter hör att fungera som en fördragens väktare, dvs. säkerställa att medlemsstaterna följer och implementerar de av EU fattade politiska reglerna, och att initiera politiska förslag och att sätta agendan för organisationens arbete (Melin et al, 2012, s. 61). Kommissionen består av 28 kommissionärer, således

en från varje medlemsstat, och dessa måste godkännas av Europaparlamentet (Tallberg, 2010, s. 73-74). Alla lagstiftningsärenden måste passera igenom såväl Europaparlamentet som Ministerrådet, vilka i den bemärkelsen utgör en form av tvåkammerssystem, för att lagen ska godkännas (Melin et al, 2012, s. 77). I övrigt skiljer sig dock institutionernas uppgifter åt. Europaparlamentet har, förutom att medverka till ny lagstiftning, i uppgift att övervaka den verkställande makten (dvs. kommissionen) och att fastställa EU:s budget, men även andra uppgifter som även traditionellt sett tillkommer nationella folkförsamlingar. Ledamöterna framröstas i transnationella EU-val, där varje land får tillsätta ett knippe ledamöter i proportion till staternas befolkningsmängder (Tallberg, 2010, s. 91). Ministerrådet är, ihop med EU-rådet, medlemregeringarnas fäste i unionen – i motsats till de övriga institutionerna som är av överstatlig karaktär – och det innehar den främsta lagstiftande och beslutande makten. Ministerrådet består utav medlemsstaternas ministrar och under rådets sammanträden infinner sig en minister från varje land (exempelvis alla utrikes- eller handelsministrar) – vilka det är som ansamlas är avhängigt av fråga ska behandlas (Tallberg, 2010, s. 109-110).

Europarådet består i sin tur av medlemsstaternas stats- och regeringschefer och räknas som EU:s högsta organ. Rådet är inte en juridisk beslutsinstans och de beslut som fattas av dess medlemmar resulterar därmed i bindande lagstiftning, men deras uppgift är huvudsakligen att staka ut fortsättningen för samarbetet, att ange dess politiska riktning (Tallberg, 2010, s. 128-129). Europeiska unionens domstol, slutligen, består av 27 domare och åtta generaladvokater, som tillsätts av medlemsstaterna (Hix, 2005, s. 117). Domstolens tre viktigaste uppgifter är följande: För det första ska de dra medlemsstater som misslyckas med att implementera EU:s tvingande lagar inför rätta; för det andra ska de bedöma legaliteten i de beslut som fattas av EU:s övriga institutioner; och för det tredje ska de hjälpa medlemsstaternas domstolar uttolka EU-rätten, i den mån den otydlig och det föreligger mottstridiga åsikter gällande hur den ska läsas. (Hix, 2005, s. 119-120).

4.3 Vem har makten i EU?

I Demokratirådets rapport om makten i EU har författarna valt att fokusera på tre skilda maktinnehavare inom EU: medlemsstaterna, institutionerna och lobbyisterna. Givet att

mitt utrymme är begränsat, kommer jag emellertid enbart att rikta mitt fokus mot de slutsatser vilka berör EU:s institutioner och lobbyister, då dessa punkter är av störst vikt för inom ramen för detta arbete. Värt att notera är att rapportförfattarna med termen 'lobbyist' avser företrädare för medborgarrättsgrupper likväl som företagsrepresentanter.

I rapporten konstateras det att utöver den formella maktindelning som finns nedtecknad i EU:s fördrag, så är det nödvändigt att komplettera bilden med det informella maktutövande som lobbyister utövar, om beskrivningen av makten i EU ska vara adekvat (s. 78). Detta gör visserligen inte EU som politiskt system unikt, lobbyingverksamheter försiggår i alla demokratiska statsskick, men det som utmärker EU härvidlag är själva omfattningen av den påtryckningsverksamhet som bedrivs. Obligatorisk registrering av lobbyister föreligger inte i EU, till skillnad från i USA, men Bryssel räknas som en av världens lobbyisttätaste städer (s. 80). EU:s tre största stater – Tyskland, Frankrike och Storbritannien – har flest lobbyister på plats i staden, och USA kommer på en fjärde plats. Näringslivsorganisationerna står för minst 54 % av lobbandet, men förmodligen mer, och medborgargrupperna står för ungefärligen 30 % (s. 84). Därtill så pekar forskarrön mot att lobbandet har vuxit i omfång i takt med att EU:s makt har ökat (s. 85). Resursstarka lobbyinggrupper (varav de flesta är företagsrepresentanter) riktar sig mot alla beslutsfattande institutioner i EU-systemet, men kommissionen är det flest som vänder sig till, varpå Europaparlamentet och Ministerrådet kommer på en andra plats. Kommissionen anses vara mer intresserad av teknisk expertis (vilket får som konsekvens att företag med som besitter detta enkelt får tillgång till kommissionärerna), medan Europaparlamentet tenderar att premiera grupper som företräder olika former av allmänintressen (s. 91). Vidare tenderar näringslivsrepresentanter föredra att lobba genom slutna kanaler, medan medborgarrättsgrupperingar föredrar öppen lobbying (exempelvis genom offentlig opinionsbildning) (s. 85).

När det kommer till EU:s institutioner drar rapportförfattarna slutsatsen att EU med tiden har kommit att utvecklas till ett semipresidentiellt system, vilket innebär att organisationen kombinerar parlamentarism med stark presidentmakt. Det presidentliknande organet anser de att Europarådet är, och de pekar mot att rådet, som upprättades som en formell institution först i och med Lissabonfördraget, har tillskansat

sig betydande maktresurser på kommissionen och Ministerrådets bekostnad. Kommissionen kvarstår emellertid såsom en mäktig EU-aktör, men Ministerrådets har kraftigt kringskurits i termer av inflytande och maktresurser (s. 51). Europarådets makt är större än vad Lissabonfördraget anger och rådet kan ensamt genomdriva fördragsvillkorsreformer, så länge detta sker i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella krav. På den här punkten kan dock EU:s överstatliga institutioner intervensera, även om detta ej explicit uttrycks i Lissabonfördraget (s. 36-37). Nämda fördrag upprättades därtill i samband med ”den ekonomiska krisens absoluta bottenläge”, för att citera författarna, och detta ”styrkte Europarådets ledarskap över detaljer rörande framför allt unionens ekonomiska politik” (s. 38). Även under konstitutionskrisen som uppstod efter Frankrike och Nederländernas förkastande av just EU:s konstitution föranledde att Europeiska rådet utformade de allmänna riktlinjerna för hur situationen skulle hanteras, varpå de styrde de övriga institutionerna i den riktning som föreföll dem lämpligast (s. 39). En annan aktör vars makt kraftigt har förstärkts i och med ratificeringen av Lissabonfördraget, men vars inflytande gradvis har vuxit de senaste decennierna, är Europaparlamentet, som har blivit starkare både formellt och informellt (s. 51).

4.4 EU:s demokratiska dilemma

Länge var EU-frågan ett spörsmål som folk i gemen inte hyste några starka åsikter om. Från 1950-talet till början av 1990-talet, så rådde ett tillstånd som har betecknats såsom permissive consensus, vilket innebar att EU-medborgarna antingen var positivt inställda till EU-integrationen, eller i varje fall inte brydde sig så mycket om den att de orkade uppstå energi till att protestera mot utvecklingen (Tallberg, 2010, s. 180). Maastrichtfördragets ratificering innebar emellertid en vändpunkt, i det att fördraget först röstades ned av den danska befolkningen 1992, varpå EU-frågan har kommit att politiseras och det folkliga motståndet på många håll har intensifierats (Tallberg, 2010, s. 180-181).

Som svar på den på sina platser folkliga misstämningen har unions politiska ledare valt att framförallt utöka Europaparlamentets makt och befogenheter (Tallberg, 2010, s. 181) men också genom att kommissionen har vidtagit så kallade ”civilsamhällesdialoger”, genom vilka intresserade grupper har bjudits in till konsultationer med

kommissionärerna. Studier har dock pekat mot att dessa i högre grad har gynnat näringslivsgrupper, vilka ofta har fått se sin vilja gå igenom, medan medborgarrättsgrupper har lämnats besvikna över förhandlingarnas resultat (Tallberg et al, 2011, s. 95). Hursomhelst, trots det faktum att EU, från dess att organisationen befann sig i sin linda till dags dato, har varit ett verk av statsmän och politiska eliter – och att statliga aktörer spelat en aktiv roll i dess utformning – så har tyngdpunkten i unionen efterhand mer och mer kommit att tippa över till förmån för de europeiska medborgarna (Habermas, 2011, s. 62). De olika beslutande institutionerna är måna om att trygga sin legitimitet hos dessa (även de som inte tillsätts på grundval av väljarnas röstsedlar, såsom kommissionen) och därmed har man eftersträvat att skapa en tydlig förankring mellan EU:s institutioner och medborgarna (Tallberg et al, 2011, s. 92). Tyvärr har det inte fallit helt väl ut i alla avseenden (såsom när det kommer till civilsamhälleskonsultationerna, exempelvis). Ökat insatserna att förstärka Europaparlamentets inflytande, så kvarstår faktumet att parlamentets befogenheter är färre än dess nationella motsvarigheter (europaparlamentarikerna kan bland annat inte komma med lagstiftningsförslag) och därtill visar de nedåtgående röstsiffrorna i EP-valen att man från centralt håll har misslyckats med att påvisa valens relevans för EU-medborgarna (Andersen et al, 1998, s. 207). Dessutom bygger EU-systemet i högre grad på principer om nationell representation, intresserepresentation och expertrepresentation än på folklig representation, dvs. det bygger i högre grad på governance än government, och en majoritet av de europeiska väljarna kan inte ensamma staka ut en ny politik väg för EU eller byta ut dess regering (Andersen, et al, s. 227-228).

Vidare präglas en stor del av beslutsfattandet på EU-nivån av bristfällig transparens – Ministerrådet är förmodligen den enda legislativa kammaren i den liberaldemokratiska världen i vilken beslutsfattandet sker bakom stängda dörrar (Lord et al, 2006, s. 74) och även om Europarådets sammankomster är föremål för stora mediala pådrag, så är insynen lika illa, om än inte värre där, vilket sänder ut signalen att det är en liten politisk klicks privilegium att på egen hand avgöra Europas framtid, vilket Habermas anmärker (Habermas, 2009, s. 81). Det stora avståndet mellan EU:s väljare och politiker, och framförallt det att de mäktigaste politiska beslutsfattarna inte har valts av folket eller bara företräder dem indirekt, skapar dåliga incitament, uppger Simon Hix, för eliterna att tackla vissa centrala men kontroversiella frågor som präglar Europa, såsom behovet av strukturella ekonomiska reformer, EU:s plats i världen, osv. (Hix, 2006, s. 206).

Författarna bakom demokrati rapporten drar den liknande slutsatsen att EU-kommissionärerna är mindre angelägna om att hörsamma folkliga opinioner och att företräda allmänheten eller utsatta samhällsgrupper, än vad de hade varit om de hade varit tillsatta genom ett direktdemokratiskt förfarande – istället premieras ekonomiska muskler och teknisk expertis (Tallberg et al, 2011, s. 99). Apropå det ”tekniska” så påpekar även Habermas att de förment tekniska frågor som sysselsätter kommissionen, EU-domstolen och ECB, och som det följaktligen hävdas att den europeiska allmänheten inte behöver lägga sig i, i själva verket är högst politiska frågor och att den omständigheten att dessa frågor har passerat förbi de berörda parterna i målet, som har fordrat att de betecknas som just ”tekniska” (Habermas, 2009, s. 84).

EU saknar likaså en offentlig sfär, inom vilken de politiska eliterna erbjuder alternativa program och policies och kämpar för att erhålla folkets röster och stöd (Andersen et al, 1998, s. 227). Europaparlamentetsvalen handlar i allt väsentligt om nationella frågor - snarare än om gemensamma europeiska frågor - och följaktligen saknar EU:s väljarkår möjligheten att välja mellan motstridiga politiska program, vilka berör deras gemensamma angelägenheter (Hix, 2005, s. 206). Habermas påpekar att just denna avsaknad av en gemensam europeisk plattform för meningsutbyten, opinionsbildning och kamp mellan olika politiska alternativ bidrar starkt till EU-medborgarnas låga röststoppslutning och synbara ointresse ifråga om EU-politiken, och han hävdar att det är först när en sådan gemensam paneuropeisk arena har upprättats, och först när de nationella allmänheterna så att säga blir varse om varandra, som medborgarna kommer att dra nytta av EU-parlamentets förstärkta status (Habermas, 2009, s. 81). Han påpekar även att det har uppstått en farlig asymmetri i EU mellan regeringsrepresentanternas aktivitet på den europeiska arenan och den folkliga likgiltigheten ifråga om europaparlamentsvalen, vilket han menar är en konsekvens av att unionen har drivits framåt av politiska eliter, bortom medborgarnas kontroll och medverkan (Habermas, 2012, s. 78).

Det skall dock nämnas att sagda ”demokratiska oegentligheter” inte behöver utgöra något problem, om man sätter på sig sina elitdemokratiska glasögon. Utifrån ett sådant perspektiv är det bara fullt rimligt, och tämligen önskvärt, att EU-politiken tillåts hanteras av de bäst lämpade, av experter och politiska eliter. Om man hade öppnat upp dörrarna för ett större medborgerligt deltagande i EU, så hade det med största

sannolikhet varit på bekostnad av effektivitet och politikens output (dvs. det ökade deltagandet hade försämrat kvaliteten på besluten som hade genererats). Dessutom hör det till saken att politiska beslut betraktas som rena teknikaliteter inom denna diskurs, och Habermas invändning att somliga EU-institutioners intresse för rent tekniska frågor är tvivelaktigt – eftersom dessa inte är så opolitiska som man vill ge sken av – hade förmodligen avfärdats av företrädare för denna demokratimodell. Givet genomsnittsmedborgarens låga politiska kompetens, så hade de förmodligen också hävdats att det hade varit fullt tillräckligt att EU-medborgarnas nationella företrädare hade företrätt dem indirekt i Bryssel, och det låga deltagandet i EP-valen hade inte betraktats som ett problem. Väljarkårens politiska apati kan kort sagt fungera som en stabiliserande faktor i ett system, som befolkas av människor som i många fall till och med är bärare av fascistiska böjelser. Att en obalans mellan de organiserade intressena som finns representerade på EU-nivån, det faktum att företagslobbyister är mer inflytelserika än medborgarrättsgrupper, är en konsekvens av ett fritt kapitalistiskt marknadssystem, där den som har möjlighet att betala för sig också kommer att ges företräde.

Sålunda är tidigare nämnda egenheter i den Europeiska unionens maskineri inte nödvändigtvis av ondo, men eftersom undertecknad agerar företrädare för den deltagardemokratiska diskursen, så får vi ändå lov att anta att det småskaliga demokratiska deltagandet är ett problem i behov av tillrättalägganden. I följande stycke kommer ett förslag på ett par sådana presenteras.

4.5 Så vad bör ske härnäst? – en deltagardemokratisk replik

Nationalstaten har länge betraktats som en förutsättning för demokratin. Fram tills för inte så länge sedan har nationell suveränitet varit ett koncept som tagits för givet i så när som alla demokratiska debatter och frågor rörande transnationell demokrati knappt har blivit utforskade (Held 2009, s. 290-291). Därmed är det föga märkligt att de flesta människors ryggmärgsmässiga reaktion, då eventuella överlåtelse av nationell suveränitet till transnationella beslutsstrukturer kommer på tal, är att reagera med misstro. Emellertid är det ett icke-negligerbart faktum att en stor del av de politiska problem som vi har att tampas med – pandemier, terroristhot, okontrollerade finansiella flöden, riktlinjer kring genteknik och kloning, Det Stora Miljöhotet – flyter över de

politiska institutioner som uppfunnits under vår moderna demokratis cirka två hundra år gamla historia – dvs. problemen är av global art – emedan våra välbekanta institutionella strukturer är lokalt och territoriellt knutna. Följaktligen så står demokratin inför ett rejält huvudbry, i det att den nationella politiken saknar de resurser som erfordras för de ensamma ska vara förmögna att hantera dessa frågor (Bauman 2002, s, 243). EU kan utgöra en del av svaret på frågan om dessa problem kan hanteras, då en större politisk organisationsapparat har större möjlighet att arbeta konstruktivt med denna typ av frågor än vad ett litet politiskt samfund har. Frågan om medborgerligt deltagande måste emellertid tas på stort allvar, och risken man löper om det nationella beslutsfattandet överförs till övernationella institutioner, om inte de lokala demokratiska kanalerna kombineras med nationella och transnationella, är att medborgarna vänder sig från politiken, vilket medför negativa konsekvenser ifråga om deras allmänanda, bejakande av demokratin och politiska skolning. Utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv är ett utjämnande av ekonomiska och sociala orättvisor nödvändigt för att ge alla människor lika möjlighet att påverka det politiska systemet, men eftersom detta i mångt och mycket faller på nationella politiker att åtgärda lämnar jag den aspekten därhän. Frågan här är snarare hur EU-medborgarnas engagemang gällande EU-politiken ska väckas. Hur ska ett utökat demokratiskt deltagande åstadkommas?

Jag tror att två faktorer är nödvändiga. För det första hänger kunskap och engagemang ihop, och därmed är det nödvändigt att information gällande den politik som bedrivs i EU blir mer allmängiltig. Detta bör ske genom upprättandet av en transnationell europeisk offentlighet, där EU-politiker interagerar med väljarkåren, presenterar motstridiga politiska program, bildar opinion och där medborgarna tillåts spela en aktiv roll i utstakandet av EU:s politiska framtid. För det andra bör Europarådets makt minskas till förmån för EU-kommissionen, vars kommissionärer bör utses i allmänna val. På det sättet kommer väljarna uppleva att deras röster väger tyngre än tidigare, och kommissionen kommer i högre utsträckning tvingas anpassa sin politik till allmänna opinioner, vilket i sin tur kan befrämja en ökad offentlig politik deliberation. För att detta ska vara möjligt måste emellertid Europas nationella ledare vara tvungna att avsäga sig en stor del av sin makt, och konsensusbeslutsfattandet bakom stängda dörrar måste försvinna. Således ligger det i eliternas händer om EU ska utvecklas till en demos som styrs genom folket, för folket, eller om det även fortsättningsvis, i ljuset av

projektets sjunkande legitimitet, ska trampa vidare i de elitprojektspår som organisationen har anträtt.

5. Källförteckning

Litteratur:

Agamben, Giorgio – Badiou, Alain – Bensaid, Daniel – Brown, Wendy – Nancy, Jean-Luc – Ranciere, Jacques – Ross, Kristin – Zizek, Slavoj, 2010, *Vad innebär det att vara demokrat?* Stockholm: Tankekraft Förlag.

Andersen, Svein S – Eliassen, Kjell A (red.), 1998, *The European Union: How Democratic Is It?* Wiltshire: The Cromwell Press Ltd.

Badersten, Björn, 2006, *Normativ metod: Att studera det önskvärda.* Lund: Studentlitteratur AB.

Bobbio, Noberto, 1988, *Liberalism och demokrati.* Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.

Bauman, Zygmunt, 1998, *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen.* Göteborg: Daidalos.

Bauman, Zygmunt, 2002, *Det individualiserade samhället.* Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Crouch, Colin, 2011, *Postdemokrati.* Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.

Eriksson, Einar, 1984, *Klassisk Demokratiteori.* Stockholm: Statens institut för byggnadsforskning.

Giddens, Anthony, 1999, *Tredje vägen: Om förnyelsen av socialdemokratin.* Stockholm: Atlas Förlag.

Habermas, Jurgen, 1977, *Diskurs, rätt och demokrati*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.

Habermas, Jurgen, 2009, *Europe: The Faltering Project*. Cambridge: Polity Press.

Habermas, Jurgen, 2011, *Om Europas författning: En essä*. Stockholm: Ersatz.

Hadenius, Axel, 2001, *Demokrati: En jämförande analys*. Lund: Axel Hadenius och Liber AB.

Hallberg, Peter – Jansson, Maria - Mörkenstam, Ulf, 2009, *Tretton texter i politisk teori*. Malmö: Liber AB.

Harris, Erika – Lord, Christopher, 2006, *Democracy in the New Europe*. New York, N.Y.: PALGRAVE MACMILLAN.

Held, David, 1997, *Demokratimodeller: Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.

Held, David, 2012, *Kosmopolitism: Ideal och verklighet*. Göteborg: Bokförlaget Deidalos.

Hix, Simon, 2005, *The Political System of the European Union*. New York, N.Y.: PALGRAVE MACMILLAN.

Lewin, Leif, 1970, *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag AB.

Lundquist, Lennart, 2001, *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur AB.

Macpherson, M.C, 1977, *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Melin, Mats – Nergelius, Joakim, 2012, *EU:s konstitution: Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Stockholm: Författarna och Norstedts Juridik.

Nycander, Svante, 2013, *Liberalismens idéhistoria: Frihet och modernitet*. Lund: Studentlitteratur AB.

Pateman, Carole, 1975, *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rousseau, Jean-Jacques, 1994, *Om samhällsfördraget eller Statsrättens grunder*. Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur.

Siedentop, Larry, 2000, *Democracy in Europe*. London: Penguin Books Ltd.

Svensson, Torsten – Teorell, Jan, 2012, *Att fråga och svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber AB.

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

Tallberg, Jonas – Beach, Derek – Naurin, Daniel – Tiilikainen, Teija, 2011, *Makten i Europa: Europarådets rapport 2011*. Stockholm: SNS Förlag.

Elektroniska tidsskrifter

\$

Dagens nyheter, 2014, "Europas sista sommar" 2014-05-04 (Elektronisk)

<http://www.dn.se/kultur-noje/europas-sista-sommar/>

Suskevics, Monika. *Legitimacy Analysis of Multi-Level Governance of Biodiversity: Evidence from 11 Case Studies across the EU*. *Environmental Policy & Governance*. 22:4 (2012): 217-237. doi: 10.1002/eet.1588.

