

Efter EU-inträdet: konsekvenser för svensk demokrati

Abstract

The purpose of this paper is to empirically study the consequences of Swedish democracy after the entry to the European Union. This is done by comparing the years of 1990 and 2003, since Sweden became a EU-member 1995 after the referendum in 1994. To study the changes in the democratic process are Robert Dahl's five criterias for democracy used. The result shows that the major democratic problem is founded in the fact that Swedish citizens exclude themselves from the democracy through the EU, due to the lack of legitimacy. It also shows that other democratic issues, such as accountability and transparency, already existed in Sweden in 1990 but might have aggravated because of the EU.

Key words: democracy, democratic legitimacy, EU, Robert Dahl's democracy theory, effective participation, voting equality, enlightened understanding, control of the agenda, inclusion

Antal ord: 6130

Innehållsförteckning

1 Introduktion.....	4
1.1 Inledning och sammanfattning av resultatet.....	4
1.2 Disposition.....	5
1.3 Syfte och problemformulering.....	5
2 Teori.....	6
2.1 Dahls demokratikriterier.....	6
3 Metod och material.....	8
3.1 Metod.....	8
3.2 Material.....	10
3 Bakgrund.....	11
3.1 EU, EES och Sveriges inträde.....	11
3.2 EU:s politiska system: institutioner och lagstiftningsprocess.....	12
4 Resultat och analys.....	14
4.1 Effektivt deltagande.....	14
4.2 Röstjämlighet.....	16
4.3 Upplyst förståelse.....	18
4.4 Kontroll över dagordning.....	20
4.5 Inkludering.....	21
5 Slutsatser.....	24
Referenser.....	26

1 Introduktion

1.1 Inledning och sammanfattning av resultatet

Inför det svenska medlemskapet i Europeiska Unionen (EU) var Sverige delat, med en utbredd oro gällande hur olika demokratiska rättigheter skulle påverkas. Den stora kritiken handlade dels om offentlighetsprincipen, eftersom det ansågs vara svårt för vanliga medborgare att få insyn i EU-politiken. Den bristande offentligheten skulle således leda till minskade möjligheter för ansvarsutkrävande. Under folkomröstningen 1994 vann ja-sidan med 52% (Regeringen 2019), vilket visade på den splittrade opinionen. Det är därför relevant att undersöka om EU-inträdet medförde några faktiska demokratiska konsekvenser på den svenska demokratin, när makt flyttades bortom nationalstaten genom gränsöverskridande samhällsprocesser. Minskade möjligheterna till upplysning? Visste svenska medborgare vem man skulle utkräva ansvar av? En jämförelse av innan och efter det svenska medlemskapet kommer därför bidra till att föra kunskapsläget om EU:s påverkan på Sverige framåt.

Den mest avgörande delen i resultatet är att svenska medborgare exkluderar sig själva från demokratin inom EU, med tanke på den bristande legitimiteten och det låga valdeltagandet. Ju mer omfattande EU:s beslutsbefogenheter och inflytande blir, desto mindre benägna är svenska medborgare att delta i dess demokratiska processer (Pettersson m.fl. 2003). I jämförelse kan andra demokratiska problem uppfattas som mindre problematiska, eftersom strävan mot en perfekt demokrati är meningslös om folket ändå inte tänker delta i den. I övrigt visas hur EU:s demokratiska brister i viss mån ger negativa konsekvenser för den svenska demokratin. Däremot lägger de knappt grunden för nya demokratiska problem som inte redan fanns 1990, men att somliga 2003 hade fördjupats något tack vare EU-samarbetet. Detta innefattar bland annat svårigheter med det effektiva deltagandet, vägar för påverkan och möjligheten

till insyn och ansvarsutkrävande. Den ökade lobbyismen och problematiken kring att EU-lagar står över svenska lagar lyfts fram, samt det faktum att medlemsländer med större befolkningsmängd än Sverige väger tyngre i beslutsprocesser. Resultatet visar även att EU-inträdet haft en positiv effekt på vissa demokratiska aspekter, exempelvis att massmedia fick större plats som oberoende granskare, samt den ökade partidiplomatin som bidrog till att internationell information tillgängliggjordes för väljarna när partierna ökade sin internationella verksamhet (Petersson m.fl. 2003).

1.2 Disposition

Studien inleds med en kort beskrivning av forskningens syfte och därtill presenteras även den övergripande frågeställningen. Detta följs av teorival, metodval och material. Därefter ges en övergripande bakgrund om EU:s historia, EES och EU:s politiska system vilket inkluderar uppsatsens berörda EU-institutioner. Resultat- och analysdelen är uppdelad i fem delar, som tillsammans möjliggör för att dra slutsatser om de konsekvenser EU-inträdet haft på den svenska demokratin. Dessa slutsatser finnes i uppsatsens sista kapitel.

1.3 Syfte och problemformulering

Syftet är att, utifrån Robert Dahls (1998) kriterier för en perfekt demokratisk process, utreda om svensk demokrati påverkades av EU-medlemskapet när Sverige gick med 1995, och i så fall visa på i vilken utsträckning detta skedde genom att belysa de demokratiska konsekvenser samarbetet medförde.

Den övergripande frågeställningen för studien blir därför: *Vilka demokratiska konsekvenser medförde EU-inträdet på den svenska demokratin?*

2 Teori

För att undersöka förhållandet mellan svensk demokrati och internationaliseringen genom EU kommer konsekvenserna bedömas utifrån Dahls demokratikriterier (1998:37-38). Kriterierna tillsammans motsvarar ett ideal med en perfekt demokratisk process, som i praktiken är omöjligt att uppnå (åtminstone har inget land hittills lyckats). Modellen möjliggör istället för uppskattningar av världens demokratier och är därför relevant för arbetet, eftersom syftet med uppsatsen är att undersöka om Sveriges inträde i EU medförde några demokratiska konsekvenser på den svenska demokratin. Av denna anledning väljs Dahls demokratiteori framför exempelvis Schumpeters (1994), som i praktiken är lättare att uppnå eftersom han främst fokuserar på att medborgare väljer ut representanter som skall representera deras vilja (Schumpeter 1994:269). Detta resulterar i en tydligare och mer minimalistisk teori än Dahls, vilket kan vara en fördel när man skall skilja på olika politiska system, exempelvis demokratier och diktaturer. Dahl å andra sidan möjliggör för att kunna urskilja gradskillnader i demokratier över tid, eftersom hans definition av demokrati är svårare att uppnå och består av mer komplexa beståndsdelar. Detta gör Dahls teori bättre lämpad för arbetet än Schumpeters.

2.1 Dahls demokratikriterier

Dahl (1998) hävdar att det finns minst fem kriterier som tillsammans försäkras sig om att den demokratiska processen uppfyller kravet att alla medlemmar har lika möjligheter att delta i och påverka politiken som förs. Demokratikriterierna för en demokratisk process (Dahl 1998:37-38) är följande:

Effektivt deltagande. Alla medborgare skall ha haft fullvärdiga och lika möjligheter att uttrycka sina preferenser och påverka debatten. Vem som helst ska exempelvis kunna ställa upp i politiska val, eftersom det möjliggör för påverkan på den politiska agendan. Detta kriterium kräver alltså även att det hålls allmänna och fria val.

Röstjämlighet. Alla röster skall väga lika tungt och i ett avgörande skede ska alla medborgare ha lika mycket inflytande. Medborgarnas ställningstaganden är det som sedan tas med i beräkningen.

Upplyst förståelse. Alla medborgare skall ha lika möjlighet till upplysning om valprocessen, politiska beslut och dess konsekvenser och vilka politiska valmöjligheter som finns. Detta för att försäkra sig om att besluten tar hänsyn till invånarnas intresse.

Kontroll över dagordning. Alla medborgare skall ha lika möjlighet att påverka vad som tas upp och i vilken ordning de placeras på dagordningen. Med andra ord skall medborgarna genom den demokratiska processen kunna kontrollera politiken och styra dagordningen.

Inkludering. Alla vuxna medborgare skall ta del av kriterierna för den demokratiska processen, och ingen får uteslutas.

3 Metod och material

Följande del består av en beskrivning av hur studien skall genomföras, en motivering till valda analysenheter samt det material som tillgås.

3.1 Metod

Uppsatsen är en fallstudie som undersöker den eventuella påverkan EU-inträdet haft på den svenska demokratin och vilka konsekvenser det i så fall medfört. En fallstudie innebär en närgranskning av ett enda fall, men för att dra trovärdiga slutsatser är det vanligt att man gör en jämförelse genom att inkludera minst två analysenheter. Dessa skall då existera inom samma kontext, exempelvis genom jämförelser i tid (Esaiasson m.fl. 2007:121).

Fallstudien kommer genomföras genom att applicera Dahls demokratikriterier för en demokratisk process på den svenska demokratin, före och efter inträdet i EU. Dessa två analysenheter kommer jämföras mot varandra. Analysenheten före medlemskapet är år 1990. Året är i modern tid med en allt ökande internationalisering. Detta är viktigt för undersökningens relevans då Sverige hade kunnat välja att inte gå med i EU, medan internationaliseringen i praktiken var oundviklig. Det skall ändå, för undersökningens validitet, tilläggas att det finns en medvetenhet i att EU-debatten i Sverige redan var påbörjad vid denna tidpunkt, och därav en ödmjukhet inför att resultatet kanske hade blivit annorlunda om en annan jämförelsepunkt i tid valts. Esaiasson m.fl. (2007) skriver att valet av jämförelsepunkter sällan är självklart utan beror på vad det egentligen är man vill ta reda på med sin forskning (2007:51). I det här fallet är undrar vi vilka konsekvenser medlemskapet orsakade, vilket gör att frågan indirekt blir: Vad hade *inte* hänt om vi inte beslutat oss för att gå med? Vid tidpunkten hade ett beslut ännu inte fattats, och

med tanke på den debatt och opinion som rådde där och då hade det lika väl kunnat bli så att Sverige beslutade för att inte gå med. Anledningen till att en tidpunkt före medlemskapet överhuvudtaget inkluderas är för att kunna diskutera om de eventuella demokratiproblem som hittas i undersökningen existerade redan före EU-medlemskapet, och därav inte kan räknas som en konsekvens av EU.

För tiden efter medlemskapet kommer ett nedslag göras i år 2003. Motiveringen till det valda året är dels att det här finns användbart material att tillgå, men det ses också som en fördel att det bara skiljer åtta år mellan inträdet och jämförelsepunkten, eftersom syftet är att urskilja de direkta demokratiska konsekvenserna av medlemskapet. Detta är tänkt att minska risken för att andra faktorer spelar in.

Fallstudien kommer göras som en kvalitativ innehållsanalys. Bergström och Boréus (2005) skriver att en innehållsanalys kan syfta på texters innebördsaspekt såväl som deras interpersonella aspekt. Det kvalitativa tillvägagångssättet innebär en djupgående tolkning för att beskriva texters innehåll. Genom att studera och jämföra dokument om den svenska demokratin och EU under olika tidpunkter på detta vis (Bergström & Boréus 2005:18, 44), kommer förändringar i svensk demokrati kunna urskiljas. Intressant för undersökningen är således inte exempelvis diskursen kring EU-debatten eller politiska idéer och ideologier, utan det som efterfrågas är: Vad säger texterna? Vilka konkreta konsekvenser från EU-samarbetet visar de på, i form av exempelvis förändringar i beslutsprocesser?

För att mäta förändringarna kommer demokrati operationaliseras genom folkligt styre innehållandes Dahls demokratikriterier (se 2.1). Som tidigare nämnt motsvarar kriterierna ett svåruppnåeligt ideal, men som gör det möjligt att mäta demokrati. Esaiasson m.fl. (2007) menar att valet av teoretisk definition har stor betydelse för resultatet och hur pålitligt detta är (2007:59). En operationalisering med hjälp av demokratikriterierna är tänkt ge ett bredare perspektiv som underlättar för att urskilja mindre förändringar. Uppsatsen kommer avgränsas till att enbart mäta den svenska demokratin, det vill säga den demokratiska process som råder för svenska medborgare, före och efter inträdet i EU.

3.2 Material

Det material som skall analyseras är dels *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990). Det är en statlig offentlig utredningen som undersöker den svenska demokratin vid given tidpunkt. Dokumentet är av typen källmaterial och uppfyller samtliga krav för källkritik: äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esaiasson m.fl. 2007:325), men framförallt är det relevant för arbetet eftersom det ger en överblick på det rådande demokratiska läget innan Sveriges inträde i EU.

För tiden efter medlemskapet analyseras SNS Demokratirådets rapport *Demokrati i EU* (Petersson m.fl. 2003). SNS är en ideell förening som frekvent utreder kvaliteten på svensk demokrati och fungerar som ett viktigt underlag för beslutsfattare. Trots att rapporterna som publiceras av SNS Demokratiråd är skrivna av fristående forskare skall det tilläggas att dessa dokument är mer av det populärvetenskapliga slaget. Med tanke på att forskningen inom fältet för EU:s påverkan på svensk demokrati är något begränsad togs ändå beslutet att gå vidare med det valda dokumentet, eftersom det, precis som *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990), bedömer det demokratiska läget i Sverige.

3 Bakgrund

Nedan följer en kort sammanfattning av EU:s historia och Sveriges inträde, därefter en genomgång av EU:s politiska system med dess institutioner och lagstiftningsprocess.

3.1 EU, EES och Sveriges inträde

Europeiska Unionen (EU), det som då kallades Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG), grundades 1952 och bestod av sex medlemsländer. EKSG skulle vara det första steget mot varaktig fred efter andra världskriget genom att låta ländernas kol- och stålindustrier förvaltas gemensamt – vilket skulle förhindra kapprustning. 1957 utökas EKSG till att även omfatta ekonomiska sektorer, och 1958 får det istället namnet Europeiska ekonomiska gemenskaperna (EEG) (Riksdagen 2020).

1993 trädde Maastrichtfördraget i kraft, med nya former för samarbete mellan medlemsstaterna. Denna nya struktur innehöll inte bara ekonomiska utan även politiska riktlinjer, och kom därför att kallas Europeiska Unionen. Idag består EU av 27 medlemsländer (Europeiska Unionen a; Riksdagen 2020).

Innan Sverige ansökte om EU-medlemskap var Sverige enbart en del av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Detta skulle fungera som ett djupgående samarbete mellan EES-länderna och EU, genom att låta EU:s inre marknad även omfattas av EES-länderna (Europaparlamentet 2022).

Alla europeiska länder kan ansöka om medlemskap i EU, med förutsättningen att de mänskliga fri- och rättigheterna respekteras. Medlemsländerna handlar fritt med varandra och samarbetar även inom utrikes- och säkerhetspolitik, rättsliga frågor, transporter, migration och klimat- och miljöpolitik. Sverige gick med i EU 1995 efter folkomröstningen 1994 (Riksdagen 2022a).

3.2 EU:s politiska system: institutioner och lagstiftningsprocess

Kommissionen består av en ordförande, tre verkställande vice ordföranden, fem vice ordföranden och 18 kommissionärer (ledamöter). Ordföranden utses genom att Europeiska rådet föreslår en kandidat som Europaparlamentet sedan röstar om. Den tillträdde utser sedan sina medarbetare bland medlemslänternas förslag. Kommissionen har monopol på att föreslå nya EU-lagar (Europeiska Unionen b).

Europeiska rådet syftar till att fastställa EU:s allmänna politiska inriktning och prioriteringar. Det är rådets ordförande och de 27 medlemslänternas stats- och regeringschefer som sitter i rådet. Ordföranden väljs av rådet för en period på två och ett halvt år, och kan förnyas en gång (Riksdagen 2022b).

När kommissionen lagt fram ett lagförslag behandlas det av Europaparlamentet och ministerrådet. De 705 ledamöter som sitter i Europaparlamentet väljs genom att medborgarna röstar i allmänna val i respektive EU-land, där 21 av dessa ledamöter är valda i Sverige. Antalet ledamöter per land är beroende på landets befolkningens mängd. Europavalet hålls var femte år. Ledamöternas uppdrag är främst att företräda folkets vilja när de ska besluta om de lagförslag som kommissionen tagit fram. Besluten fattas oftast genom stöd av majoritet av de röstande (Riksdagen 2022c).

Även ministerrådet måste godkänna lagförslaget för att lagen skall antas. Ministerrådet består EU-länternas ministrar, och skall företräda respektive lands regering. Vilken minister som deltar i rådet beror på vad det är för typ av frågor som skall diskuteras. Här fattas oftast besluten genom kvalificerad majoritet, vilket innebär att minst 55% av medlemsländerna skall ha röstat för (15 av 27 länder) samt måste tillsammans omfatta minst 65% av den totala befolkningen i EU. Alternativt att 24 länder röstar för förslaget, då krävs det inte att befolkningströskeln uppnås. För att blockera ett beslut måste minst fyra länder som tillsammans omfattar 35% av EU:s totala befolkning rösta emot, vilket skapar en så kallad blockerande minoritet. Vidare har ministerrådet ett roterande ordförandeskap på sex månader, där medlemslandet som besitter posten har som ansvar att organisera och leda

ministerrådets möten samt ha kontakt med de andra EU-institutionerna (Riksdagen 2022d).

Domstolen har ensamrätt på att tolka EU-rätten (Petersson m.fl. 2003). Deras uppdrag är att se till att medlemsländerna följer denna och att fördragen tolkas och tillämpas på rätt sätt. Domstolen tolkar EU-lagstiftning på begäran av nationella domstolar. Övriga EU-institutioner är Europeiska centralbanken (ECB) och Europeiska revisionsrätten (ECA), vilka inte kommer beröras i denna uppsats (Riksdagen 2021a).

4 Resultat och analys

Resultatdelen är uppdelad i fem separata delar: en del för varje av Dahls fem demokratikriterier. Tillsammans utgör dessa en perfekt demokratisk process (Dahl 1998) och möjliggör sedan för att kunna dra slutsatser kring vilka konsekvenser det svenska inträdet till EU inneburit för svensk demokrati.

4.1 Effektivt deltagande

Som tidigare nämnt är Europaparlamentet den enda direkt folkvalda EU-institutionen och ledamöterna väljs i allmänna direkta val var femte år (Riksdagen 2022c), och de som sitter i ministerrådet och Europeiska rådet röstas fram indirekt via de nationella valen. Här råder alltså samma möjlighet som i de nationella valen att uttrycka sin preferens och påverka debatten. Däremot är det kommissionen som har monopol på att lägga fram lagstiftande förslag, och därav blir länken mellan väljarnas preferenser och den politik som faktiskt genomförs svag. Medborgare har därför en bristande valmöjlighet i vilka som ska regera över dem på europeisk nivå och riktningen på agendan (Hix 2014:392, 404).

Det politiska systemet som helhet saknar dessutom konkurrens eftersom Europavalen inte leder till några regeringsskiften (Hix 2014:401). Vid folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap 1994 hade svenska medborgare två alternativ, ja eller nej, och efter det har det inte getts något annat alternativ. Medan man röstar i det nationella valet var fjärde år har folkomröstningen om ett EU-medlemskap varit permanent (Petersson m.fl. 2003).

Petersson m.fl. (2003) uttrycker de konsekvenser för effektivt deltagande som EU bidragit till, men menar också att påståendet om att individer är maktlösa i EU

riskerar ett självuppfyllande. Därför lyfts de vägar som fanns för påverkan vid tidpunkten. De menar att det lättaste sättet är att rösta i de nationella valen, men att EU-frågor inte tar upp tillräckligt med utrymme i valrörelserna för att väljarna skall kunna delta på ett effektivt sätt. Vidare kan man rösta i Europaparlamentet, men här är valdeltagandet lågt – vilket kommer återkommas till under 4.5. Svenska medborgare kan även invända mot beslut via exempelvis domstolssystemet, men som realistiskt sett bara används av starka särintressen med resurser nog att driva stora domstolsmål. Man kan även vända sig till EU:s ombudsman. Ombudsmannen besitter i sig själv inte mycket makt – men är en röst som kan hävda medborgarrätten inom EU. Slutligen finns vägar bortom institutionerna, genom opinionsbildning, lobbyism och utomparlamentariska aktioner som fått allt större betydelse tack vare EU-medlemskapet (Petersson m.fl. 2003).

Debatten kring om den ökade lobbyismen genom EU skadar demokratin är delad. Strömbäck (2011) lyfter båda sidor. Rapporten visar att lobbyismen är politiskt viktig ur flera aspekter, gällande bland annat perspektiv, argument, informationsinsamling och fakta. Lobbying ger politikerna förståelse för olika alternativ så att de sedan kan fatta välinformerade beslut, eftersom politiker omöjligt kan ha en djupgående förståelse i alla frågor som skall behandlas. Detta är speciellt viktigt eftersom det svenska EU-arbetet enligt vissa ledamöter tar “enormt mycket tid” (Strömbäck 2011:19). Däremot blir det ett demokratiskt problem när transparensen och öppenheten brister, vilket Petersson m.fl. (2003) beskriver vara ett problem inom EU. Detta eftersom dolda motiv inte går att utesluta. Det riskerar också att förstärka ojämlikheter, eftersom det bara är organisationer med mycket resurser som har möjlighet att ägna sig åt lobbying (Strömbäck 2011).

En knapp majoritet röstade för ett medlemskap. Petersson (2005) menar att det inte gav den legitimitet som krävs, i synnerhet med tanke på att medlemskapet hade ett högt inrikespolitiskt pris i form av att handlingsförmåga stals från partierna samt att det blev svårare att formulera slagkraftiga visioner, bilda opinion och uppträda enligt (Petersson 2005). Utifrån Dahls (1998) perspektiv riskerar brister i det effektiva deltagandet att leda till att de som faktiskt deltar får utvidgade möjligheter att uttrycka sina åsikter, vilka blir mer benägna att få fäste (Dahl 1998:39).

De demokratiska problem internationaliseringen genom EU medförde, i form av exempelvis minskat valdeltagande och förmågan att föra fram sin politik, går dock att urskilja även 1990. Detta eftersom internationaliseringen inte var något som var

påtvingat utifrån utan snarare ett resultat av den moderna välfärdsstatens framväxt, och gav redan här konsekvenser för politikernas handlingsutrymme, möjligheter att påverka och bedriva politik. Det effektiva deltagandet ökade således inte i samma takt som internationaliseringen (SOU 1990:370, 382; Petersson 2005).

1990 var småstater i ett internationellt underläge, på grund av det faktum att effektiv påverkan avgjordes dels genom tillgången på relevanta resurser och dels genom det institutionella regelsystem som omvandlar resurser till makt. Detta gav Sverige minimalt inflytande, och genom att sätta på oss Dahls (1998) glasögon ser vi att det redan här brast i kriteriet om effektivt deltagande, i synnerhet med tanke på det försvagade sambandet mellan debatt och beslutsfattande (SOU: 1990:383-388). Kapitlet avslutas med ett citat som visar på Sveriges demokratiska problems eventuella ursprung 1990:

“Det är inte en ny typ av internationell politik som upplöser nationalstaten, utan en ny typ av nationalstat som upplöser traditionell internationell politik.”

SOU 1990:382

4.2 Röstjämlighet

När medborgare väljer att gå och rösta i Europavalet gör de det på till synes jämlika premisser, och det är sedan deras ställningstaganden som tas med i beräkningen. Detta sker alltså, enligt Dahl (1998), på demokratiskt vis. Problemet är snarare att Europaparlamentet inte bara är det enda direktvalda lagstiftande organet, utan också det som i realiteten har minst makt. Petersson m.fl. (2003) beskriver även hur parlamentets inflytande inte kan likställas med de befogenheter det nationella parlamentet besitter – eftersom de inte kan ta fram eller besluta om egna lagstiftningsförslag. I Sverige kan vem som helst som sitter i riksdagen, inte bara regeringen, lämna en motion med förslag till lagstiftning, som riksdagen sedan proportionerligt röstar om. Däremot har den faktiska beslutskraften i riksdagen minskat, med tanke på den andel beslut som flyttats från nationell nivå till EU (Petersson m.fl. 2003). Ser vi återigen till röstjämligheten genom Dahls (1998)

perspektiv betyder det att Sverige egentligen faller på delen om att det är medborgarnas ställningstaganden som tas med i beräkningen, eftersom en motion som strider mot EU-rätten direkt avvisas. På Sveriges Riksdags hemsida (2021b) beskrivs det tydligt hur EU-lagar står över svenska lagar, och efterföljs inte dessa ställs Sverige inför EU-domstolen och riskerar att straffas med exempelvis sanktioner, oavsett om varenda en i den svenska representationen för EU hade ställt sig bakom ett förslag.

Vidare kan Europaparlamentets inflytande inte heller likställas med varken ministerrådets eller kommissionens. Detta trots att Enhetsakten 1986 ledde till nya beslutsprocesser och att fler sakfrågor fördes över till Europaparlamentets processer med syfte att öka inflytandet, exempelvis genom den vanligaste lagstiftningsprocessen inom EU – medbeslutandet mellan parlamentet och ministerrådet. Däremot är parlamentet fortsatt svagt vid de politikområden där detta inte tillämpas. Europaparlamentet står nämligen helt utanför handelspolitiken, utrikespolitiken och i vissa aspekter även sysselsättningspolitiken. Reellt inflytande saknas även i kommissionens administrativa genomförandebeslut, vilka ministerrådet kan påverka (Petersson m.fl. 2003).

Men inom ministerrådet, där ministrar från respektive medlemsland sitter - där väger väl allas röster lika tungt? Beslutsprocessen inom EU påverkar vilka aktörer som har störst chans att få igenom direktiv och förordningar, samt förändra redan befintliga direktiv och förordningar (Hix 2014:389). Ser man till hur besluten fattas (se 3.2) är det alltså en fördel att företräda ett land med stor befolkning. Det skulle därav räcka om exempelvis Tyskland, med sina 83 miljoner invånare (Landguiden 2019), gick ihop med tre betydligt mindre länder för att uppfylla kravet för en blockerande minoritet på 35%. Sverige, med sina 10 miljoner invånare (Statistiska Centralbyrån 2022a), har långt ifrån samma möjligheter att påverka vilket kan sättas i relation till den andel svenska lagar som påverkades av EU-rätten 2003 (Petersson m.fl. 2003). Vidare rapporterar Petersson m.fl. (2003) om att det allt ökande antalet medlemsstater leder till ökad risk för vetomakt, blockeringar och beslutsförklaming. För att återigen återkoppla till Dahls demokratikriterier (1998) innebär detta att ministerrådet inte uppfyller kriteriet för röstjämlighet, eftersom alla medlemstater röster i ett avgörande skede inte väger lika tungt.

1990 må alla medborgares röster ha varit lika mycket värda i de allmänna valen, men det innebär inte att inte andra, utomstående röster också spelade in.

Maktutredningen (1990) visar hur man redan då, tack vare den allt ökande internationaliseringen, såg en direkt effekt från att ingångna avtal och överenskommelser bestämde hur vissa åtgärder skulle se ut, vilket uteslöt vissa typer av inhemska åtgärder. Det rapporterades om att politiker i en liten öppen ekonomi som Sverige tvingades ta hänsyn i sina överväganden om lagstiftning och ekonomisk politik för att inte riskera att hamna i en sämre konkurrenssituation, vilket gjorde det svårare att nå inhemska politiska mål. Riksdagens ledamöter fick inte tillgång till information om alla pågående förhandlingar och kunde därför inte ta ställning, som dessutom ibland även var omöjliga att omförhandla. Detta innebär att röstjämligheten blev lidande eftersom Sverige avsåg sig en del av sin beslutsmakt, med hänsyn till rådande omvärldssituation (SOU 1990:373, 386).

4.3 Upplyst förståelse

När politik som tidigare bedrivits på det nationella planet förflyttas till EU visar Petersson m.fl. (2003) hur svenska medborgares möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande minskas, vilket gör att Sverige inte lever upp till Dahls kriterium om upplyst förståelse (Dahl 1998:37). EU:s politiska system erbjuder dock en mängd vägar för att ställa makthavare till svars, men kvaliteten på dessa hävdas inte väga upp för kvantiteten (det vill säga antalet tillvägagångssätt). Den bristfälliga öppenheten grundar sig i EU:s ursprung som internationell organisation med diplomater som agerade huvudaktörer, där förhandlingar ansågs höra hemma i det dolda eftersom kompromisser sades vara omöjliga när regeringar samtidigt måste förhålla sig till opinion och media på hemmaplan. Men när allt fler beslut förflyttas till EU-nivå resulterar det i att möjligheterna att utkräva ansvar av nationella regeringar också minskas, eftersom de inte kan ställas till svars för beslut de inte själva varit delaktiga i, med tanke på exempelvis de beslut som fattas hos institutioner inom EU som har en egen beslutskompetens. Detta gäller främst kommissionen som sköter konkurrenspolitiken och handelsavtal på egen hand, och kan därav få igenom initiativ som medlemsstaterna ursprungligen tagit avstånd från. Det gäller även EU-domstolen eftersom man här har ensamrätt på att tolka

EU-rätten, vilket kan utnyttjas för att införa kritiserade integrationsdrivande reformer (Petersson m.fl. 2003).

Även den nationella kontrollen av EU-politik urholkas på grund av de svaga mekanismer för inflytande som riksdagen besitter. Däremot anses EU-parlamentet ha stärkt regeringens inflytande, i form av att de givits en helt ny politisk arena. Detta är dock en arena som riksdagen exkluderas från. Skillnaden blir påtaglig när beslut som tidigare fattats av riksdagen numera beslutas om inom EU, i synnerhet med tanke på att Sverige tidigare ansågs ha haft ett starkt och inflytelserikt nationellt parlament. Svenska riksdagsledamöter, tillsammans med offentliga tjänstemän och väljarkåren, upplever sig vara marginaliserade i EU-politiken medan regeringen, Utrikesdepartementet, representationen i Bryssel och finansmarknaden får allt svenskt inflytande (Petersson m.fl. 2003).

Problematiken kring offentlighet och ansvarsutkrävande var dock inte obefintlig i Sverige innan EU-medlemskapet. Mellan 1970 och 1987 ökade andelen utskott med internationell anknytning från 16% till hela 38%. 1990 talade man därför om svårigheter för medborgare att få insyn i beslutsfattandet när traditionellt nationella frågor blev utrikespolitik, och att den information som gjordes offentlig ofta var ofullständig. För att Sverige skulle få vara delaktiga i internationella sammanhang blev man emellertid tvungen att acceptera villkoret för ökad utrikespolitisk sekretess, men när endast en liten krets får ta del av informationen blir makten anonymiserad och offentligheten lidande. En stor del av makten bedömdes dessutom ligga hos privata aktörer, där insynen är sämre än i offentliga organisationer (SOU 1990:384-388).

Den ökade internationalisering genom EU har dock inte bara varit negativ för möjligheten till upplysning. När makten flyttas till internationella beslutsarenor ökar behovet av granskande organ, där till exempel massmedia som oberoende granskare får ta större plats. Dessutom bidrar EU till att politikernas ställning förstärks på grund av den ökade partidiplomatin, vilket medför att internationell information blir mer tillgänglig för väljarna när partierna ökar sin internationella verksamhet (Petersson m.fl. 2003).

4.4 Kontroll över dagordning

När beslut om penningpolitik, ekonomi, arbetsmarknad, integration, offentliga tjänster och välfärdsgarantier flyttas från den nationella politiska arenan till EU:s föreskrifter får svenska medborgare mindre att säga till om. Detta eftersom möjligheterna att påverka inom EU är mindre jämfört med på ett nationellt plan (Schmidt 2014).

De vägar som finns kontroll över dagordningen är slingriga och svårframkomliga. Det mest lättillgängliga sättet är att rösta i de nationella valen var fjärde år. EU har dock fått lite utrymme i valrörelserna, vilket skapar ett legitimitetsproblem och ett ökat missnöje (Petersson m.fl. 2003). Väljare tenderar således att uttrycka detta missnöje genom att rösta på oppositionen eller på EU-kritiska, ofta högerpopulistiska, partier. Resultatet blir inte att väljarna får mer kontroll över dagordningen utan istället en ökad omsättning på sittande regeringar vilket i sin tur leder till politisk instabilitet (Schmidt 2014).

Detta visar på en stor klyfta mellan svenska medborgare och EU. I Dahl (1998) beskrivs det hur politiska system som brister på kriteriet om kontroll över dagordningen inte kan klassas som demokratiska, eftersom det resulterar i att den grupp som då kommer att styra agendan aldrig kommer agera mot sina egna intressen (1998:40). EU:s design för agendabestämmande påverkar medlemsländernas möjlighet att styra vad som tas upp och i vilken ordning det placeras på dagordningen. Inte minst med tanke på att agendan och fördelningen av makt bestäms i ministerrådet, där vissa medlemsländer är mer inflytelserika än andra, samt det roterande presidentskapet där större länder är tenderar att sätta sina egna intressen på agendan (Hix 2014:389; Petersson m.fl. 2003).

Å andra sidan genomgick Sverige en omfattande strukturomvandling redan före medlemskapet, med en internationalisering som inte ökade i samma takt som svenska medborgares möjligheter att påverka. 1990 ser man hur makten över agendan hamnade hos transnationella nätverk som ofta baserades på informella och personliga kontakter. Detta resulterade i en växande grupp av privata aktörer som politikerna behövde ta hänsyn till vid beslutsfattande. Den stora skillnaden i kontrollen över dagordningen när Sverige gick från EES-medlem till EU-medlem var således att man fick delta i EU:s beslutsförsamlingar, och inte bara påverkas av dem. Sveriges

medlemskap blev därför i sig en större möjlighet för påverkan (SOU 1990:368, 385; Petersson 2005).

Dessutom blev Framtidskonventet 2003 också ett steg framåt i att göra medborgarnas möjligheter att påverka dagordningen starkare, bland annat genom att en rättighetsstadga där vikten av deltagardemokrati erkändes och fördes in i konstitutionen (DS 2003:36).

4.5 Inkludering

För alla i Sverige som fyllt 18 senast på valdagen, är svensk medborgare och är eller har varit folkbokförd i Sverige, alternativt är medborgare i ett annat EU-land men är folkbokförd i Sverige, råder allmän rösträtt i Europavalet (Valmyndigheten 2022). Enda orsaken till att en person skulle kunna bli utesluten från rösträtten är således om personen förlorar sitt medborgarskap eller flyttar, alternativt om personen är ett barn. Detta tas dock inte hänsyn till i analysen eftersom Dahls demokratikriterier (1998) speglar en perfekt demokratiprocess vilken är omöjlig att uppnå, utan används i den här analysen endast som ett mått på demokrati.

Däremot är valdeltagandet i Europavalet lågt. Till skillnad från i vissa andra EU-länder, exempelvis Belgien och Grekland, där det är obligatoriskt att rösta är det valfritt i Sverige (Your Europe). De valår för Europavalet som, under tiden Sverige varit medlemmar, ligger närmast jämförelsepunkterna 1990 och 2003 är 1995, där det svenska valdeltagandet låg på 41,6%, och 1999, där det låg på 38,8%, och slutligen 2004, där det sjönk ytterligare till 37,9% (Statistiska Centralbyrån 2011). Deltagandet var alltså sjunkande. Detta kan sättas i relation till valdeltagandet i de nationella riksdagsvalen år 1994 (86,8%), 1998 (81,4%) och 2002 (80,1%) (Statistiska Centralbyrån 2022b), vilket i och för sig också var sjunkande men betydligt högre.

Svenska medborgare exkluderar alltså sig själva från demokratin inom EU. Detta förklarar Petersson m.fl. (2003) delvis beror på den bristande legitimiteten, vilket de i sin tur hävdar är på grund av EU:s demokratiunderskott. Svenska medborgare gjorde en positiv bedömning av den nationella demokratin, till skillnad från

exempelvis Italien och Grekland, och hade därför högre förväntningar på demokratin inom EU, inte minst på grund av den andel makt som flyttades från det nationella till det övernationella. Rapporten lyfter fram den paradox detta skapar – att ju mer omfattande EU:s beslutsbefogenheter och inflytande blir, desto mindre benägna är svenska medborgare att delta i dess demokratiska processer (Petersson m.fl. 2003).

Eftersom beslutsfattarna ansåg att detta var ett allvarligt problem vidtogs några åtgärder, exempelvis lyfte det pågående Framtidskonventet 2003 vikten deltagardemokrati och strävan efter att EU skulle få en starkare folklig bas. Vid tidpunkten hade dock de konkreta förslagen varit relativt få och hur deltagardemokrati skulle kunna förverkligas förblev ovisst. Genom Maastrichtfördraget infördes ett unionsmedlemskap vilket innebar att om man var medborgare i en medlemsstat var man nu också unionsmedborgare i EU. Detta skulle leda till att EU blev mer av ett *“Medborgarens Europa”* och mindre *“Regeringarnas Europa”*, något som skulle ge EU en stabilare grund för legitimitetsskapande. Medlemskapet innebar bland annat rätten att röra sig fritt mellan samt få uppehåll i medlemsstaterna, och gynnande således främst resenärer, studerande och arbetsökande. Det utgjorde alltså en relativt begränsad uppsättning rättigheter till skillnad från de rättigheter nationella medborgare besitter. I övrigt har en identitetspolitik förts inom EU för att föra medlemsstaternas medborgare närmare EU och dess institutioner, också med syfte att öka legitimiteten. Petersson m.fl. (2003) ställer sig undrande till om en enhetlig identitetspolitik fungerar för en så heterogen grupp som EU-medborgare, samt om ett medborgarskap kan knytas till en annan typ av politisk organisation än den traditionella staten (Petersson m.fl. 2003).

Frågan kvarstår om svenska medborgare var mindre inkluderade i politiken före Sverige gick med i EU. I en debatt inför medlemskapet sade Marita Ulvskog att hon ansåg att EES-avtalet gav Sverige det inflytande som motsvarade landets åtagande, och citeras sedan vidare:

“Ni talar hela tiden om att man får rösträtt om man går in i EU. Men det hemska är att vi får en färdig politik också. En politik när det till exempel gäller ekonomin som innebär i praktiken en grundlagsfäst åtstramningspolitik som kan leda till permanent massarbetslöshet, sade Marita Ulvskog och tillade ‘man säljer självbestämmanderätten för en gnutta medbestämmanderätt. Det är helt enkelt en dålig affär.’”

Maktutredningen (1990) gjorde en något annorlunda bedömning. De menade att ett EU-medlemskap var enda sättet för Sverige att inte bara bli påverkad av de beslut som fattas inom EU, utan också få reellt inflytande över dessa. Däremot poängterar det också det som Ulvskog menade på – att en stor del av Sveriges politik i så fall skulle hamna utanför Sveriges Riksdag. Detta ställs i kontrast med det Dahl (1998) menar, eftersom han skriver att inget ämne är så svårt att bara några enstaka är kapabla att fatta förnuftiga beslut (Dahl 1998:36). Ändå uppfattades EU 2003 som något avlägset och icke-inkluderande (Petersson m.fl. 2003). Däremot menar Petersson (2005) att problem med politisk legitimitet fanns redan 1990, och behöver inte enbart vara på grund av EU. Politikernas handlingskraft i form av att omvandla medborgarnas önskningar till politiska beslut och praktiska resultat var svag, och valdeltagandet hade redan börjat falla (Petersson 2005).

5 Slutsatser

2003 visade Petersson m.fl. på brister i det effektiva deltagandet genom EU. Länken mellan väljarnas preferenser och den politiken som genomfördes var svag, inte minst med tanke på kommissionens monopol på lagstiftande initiativ. Svenska medborgare kan rösta i de allmänna valen, men i Europavalet, till skillnad från i de nationella valen, leder inte resultatet till några regeringsskiften. Europavalet fattas legitimitet och valdeltagandet är lågt (Hix 2014:392-404; Petersson m.fl. 2003). 1990 hade dock internationaliseringen redan lett till konsekvenser för politikernas handlingsutrymme, möjligheter att påverka och bedriva politik (SOU 1990:370) – och kan därför inte klassas som enbart en konsekvens av EU. Den reella skillnaden när Sverige gick med i EU blev alltså inte nödvändigtvis att svenska medborgares möjligheter till effektivt deltagande minskade, utan att det nu fanns ytterligare en arena där det inte fungerade.

Det fanns vägar för påverkan inom EU 2003 även om de inte var lättillgängliga. Petersson m.fl. (2003) lyfter att påståendet om att individer är maktlösa i EU riskerar ett självuppfyllande. Det råder delade meningar kring om den omfattande lobbyismen inom EU är positiv eller negativ för demokratin. Många ser det som ett viktigt redskap för att politiker ska kunna fatta välinformerade beslut, medan vissa fokuserar på risken med beslut som fattas i stängda rum med eventuella dolda motiv (Strömbäck 2011).

Att EU-lagar står över svenska lagar är problematiskt ur ett svenskt, demokratiskt perspektiv. Även det faktum att det enda direkt folkvalda lagstiftningsorganet också är det svagaste (Petersson m.fl. 2003), samt att röster från länder med stora befolkningmängder väger tyngre, påverkar den svenska röstjämligheten negativt. Inte att förglömma är dock att Sverige redan 1990 avsade sig en del av sin beslutsmakt på grund av rådande omvärldssituation, för att inte riskera att minska landets konkurrenskraft (SOU 1990:373).

Möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande bedömdes vara låga 2003. Inte bara genom EU utan också för den nationella regeringen, eftersom beslut som Sverige inte varit delaktiga i inom EU ändå medförde konsekvenser för landet som inte regeringen kunde ställas till svars för (Petersson m.fl. 2003). Frågan blir således: Vem skall då bära ansvaret? Dessutom exkluderades riksdagen från att få vara delaktig i beslut som nu bara regeringen, tillsammans med EU, får vara med och besluta om. Svenska riksdagsledamöter tillsammans med offentliga tjänstemän och väljarkåren, upplever sig vara marginaliserade i EU-politiken medan regeringen, Utrikesdepartementet, representationen i Bryssel och finansmarknaden får allt svenskt inflytande (Petersson m.fl. 2003).

1990 hade andelen beslut med internationell anknytning redan börjat öka kraftigt, och det vittnades om ofullständig och otillgänglig information, och en anonymiserad makt (SOU 1990:385-386). Dessa demokratiska problem fanns alltså i Sverige redan innan EU och kan inte hävdas ha sin grund där, utan blev istället mer djupgående. Å andra sidan ledde EU-inträdet till att massmedia fick större plats som oberoende granskare, samt en ökad partidiplomati som bidrar till att internationell information tillgängliggörs för väljarna när partierna ökar sin internationella verksamhet (Petersson m.fl. 2003).

Möjligheterna att påverka dagordningen minskade vid EU-inträdet eftersom dessa är mindre inom EU än på det nationella planet. Å andra sidan skulle man kunna hävda att skillnaden när Sverige gick från EES till EU-medlem var att man nu fick delta i beslutsförsamlingarna och inte bara bli påverkad av dessa (Schmidt 2014; Petersson 2005). Det blev en möjlighet till faktiskt påverkan, då makten över agendan 1990 inte sällan låg hos transnationella nätverk, vilka politikerna tvingades ta hänsyn till (SOU 1990:385).

I realiteten spelar det egentligen mindre roll om samtliga av de fyra första demokratikriterierna uppfylls – om inte alla inkluderas i dessa. Med tanke på det låga valdeltagandet och Sveriges befolknings bristande legitimitet inför EU verkar det således som att svenska medborgare exkluderar sig själva från demokratin (Petersson m.fl. 2003). Trots att problem med legitimitet fanns i viss utsträckning 1990, och att valdeltagandet redan hade börjat falla något, visar det på paradoxen från 2003 – att ju mer omfattande EU:s beslutsbefogenheter och inflytande blir, desto mindre benägna är svenska medborgare att delta i dess demokratiska processer (Petersson m.fl. 2003).

Referenser

Bergström, Göran - Boréus, Kristina (red), 2005. *Textens mening och makt*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Dahl, Robert, 1998. *On Democracy*. New Haven, Conn: Yale University Press.

DS 2003:36. "Europeiska konventet om EU:s framtid". <https://www.regeringen.se/49b724/contentassets/9d2b732c6e8445fe9c16e2441965b28a/infor-europeiska-konventet-om-eus-framtid>. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer. (2022-11-22).

Esaiasson, Peter, et al, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Nordstedts juridik.

Europaparlamentet, 2022. *Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES), Schweiz och Norden*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sv/FTU_5.5.3.pdf. (2022-11-22).

Europaportalen, 2014. "Intensiv debatt ledde Sverige in i EU". Nyhetsartikel. 2014-11-13. <https://www.europaportalen.se/2014/11/intensiv-debatt-ledde-sverige-i-eu>. (2022-12-01).

Europeiska Unionen a, Europeiska Unionens hemsida. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_sv (2022-12-01).

Europeiska Unionen b, Europeiska Unionens hemsida. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_sv (2022-12-01).

Hix, Simon, 2014. "The EU as a new political system", i Caramani, Daniele, *Comparative politics*. Tredje upplagan. United Kingdom: Oxford University Press.

Landguiden, 2019, Landguidens hemsida. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/tyskland/befolkning-och-sprak/> (2022-12-06).

Petersson, Olof, et al 2003. *Demokrati i EU*. Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS förlag, <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/rapport-dr-2003.pdf>. (2022-11-22).

Petersson, Olof, 2005. "Har svensk demokrati påverkats av EU-medlemskapet?". Stockholm: SNS förlag, https://olofpetersson.se/_arkiv/skrifter/eu10.pdf.

Regeringen, 2019, Regeringens hemsida. <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/regeringens-arbete-pa-eu-niva/sveriges-vag-till-eu-medlemskap/> (2022-11-22).

Riksdagen, 2020, Riksdagens hemsida. <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/eus-historia/#> (2022-12-01).

Riksdagen, 2021a, Riksdagens hemsida. <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/#> (2022-12-01).

Riksdagen, 2021b, Riksdagens hemsida. <https://eu.riksdagen.se/vad-gor-eu/en-eu-lag-blir-till/eus-lagar-och-regler/#> (2022-12-06).

Riksdagen, 2022a, Riksdagens hemsida. <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/#> (2022-12-01).

Riksdagen, 2022b, Riksdagens hemsida. <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/europeiska-radet/#> (2022-12-01).

Riksdagen, 2022c, Riksdagens hemsida. <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/europaparlamentet/#> (2022-12-01).

Riksdagen, 2022d, Riksdagens hemsida. <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/ministerradet/#> (2022-12-01).

Schmidt, Vivien A., 2014. "The Impact of European Integration on National Democracies: Democracy at Increasing Risk in the Eurozone Crisis", i BBVA OpenMind, *The Search for Europe: Contrasting Approaches*. Första upplagan. BBVA.

Schumpeter, Joseph A., 1994. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.

SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport, <https://lagen.nu/sou/1990:44>. (2022-11-22).

Statistiska Centralbyrån, 2011. *Svenska europaval*. https://www.scb.se/contentassets/128eea5475d649a38ac45e85e231eaa4/me0111_2009a01_br_me09br1101.pdf.

Statistiska Centralbyrån, 2022a, SCB:s hemsida. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/> (2022-12-06).

Statistiska Centralbyrån, 2022b, SCB:s hemsida. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/valdeltagande-i-sverige/> (2022-12-21).

Strömbäck, Jesper, 2011. "Lobbyismens problem och möjligheter. Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade". Stockholm: Precis.

Valmyndigheten, 2022, Valmyndighetens hemsida. <https://www.val.se/att-rosta/ve-m-har-rostratt/rostratt-och-rostlangd.html> (2022-12-21).

Your Europe, Your Europe:s hemsida, https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/european-elections/index_en.htm (2022-12-21).