

Högskolan i Halmstad
Sektionen för Hälsa och Samhälle

Statsvetenskap 61-90
Vårterminen 2010
Uppsats: 15hp
Handledare: Ulf Petäjä

Europeiska Unionen

En innehållslig idéanalys av EU:s demokrati och utveckling

Daniel Åkesson

Sammanfattning

Europeiska Unionens inflytande har ständigt ökat och med detta har en aktuell fråga uppstått, nämligen huruvida unionen är en demokratisk organisation eller inte. Syftet med uppsatsen är att undersöka Europeiska Unionens utveckling över tid sett till dess grad av demokrati. Undersökningen görs utifrån två tidpunkter och grundar sig i två fördrag. Den första tidpunkten är Maastrichtfördragets ikraftträdande och den senare är Lissabonfördragets ikraftträdande och utifrån dessa två tidpunkter undersöks den demokratiska utvecklingen inom unionen. Metoden för att uppnå syftet är en innehållslig idéanalys där Robert Dahls demokratikriterier utgör grunden för analysverktyg och definieras utifrån demokratin som ett ideal eller en idealtyp. Detta ideal ställs därefter mot mitt empiriska material i form av de två fördragen för att utröna utvecklingen under tidsperioden med avseende på demokratin. Resultatet visar på att Europeiska Unionen tenderar att gå mot ett mer demokratiskt funktionsätt men att demokratin inom unionen ännu inte kan ses som fullständig.

Nyckelord: Demokrati, innehållslig idéanalys, Europeiska unionen, demokratisk utveckling.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	1
1.1 Problemområde.....	1
1.2 Syfte och Frågeställningar	2
1.3 Urval av fall	3
1.4 Disposition.....	3
2. TIDIGARE FORSKNING	4
2.1 Andrew Moravsciks syn på Europeiska Unionens demokrati	4
2.2 Internationella organisationer kan inte vara demokratiska.....	5
2.3 Den postnationella konstellationen.....	6
2.4 Två motsatta synvinklar.....	7
3. TEORI, METOD OCH MATERIAL	9
3.1 Demokrati	9
3.2 Polyarki.....	12
3.2.1 Lika rösträtt.....	13
3.2.2 Effektivt deltagande.....	13
3.2.3 Upplyst förståelse	13
3.2.4 Kontroll över dagordningen	14
3.2.5 Allomfattande medborgarskap	14
3.3 Politikens inflödes- och utflödessida.....	15
3.4 Analysverktyg.....	15
3.5 Metod och Material	17
4. EUROPEISKA UNIONEN	19
4.1 Kortfattad beskrivning av Europeiska Unionen och dess institutioner	19
4.1.1 Kommissionen	19
4.1.2 Ministerrådet.....	20
4.1.3 Europaparlamentet.....	21
5. RESULTAT OCH ANALYS	22
5.1 Maastrichfördraget.....	22
5.1.1 Valda befattningshavare, rätt att kandidera i val.....	23
5.1.2 Fria och opartiska val, allmän rösträtt	24
5.1.3 Yttrandefrihet, alternativa informationskällor, församlingsfrihet	24
5.1.4 Sammanställning av Maastrichfördraget	26

5.2 Lissabonfördraget	26
5.2.1 Valda befattningshavare, rätt att kandidera i val.....	27
5.2.2 Fria och opartiska val, allmän rösträtt	28
5.2.3 Yttrandefrihet, alternativa informationskällor, församlingsfrihet	28
5.2.4 Sammanställning av Lissabonfördraget	29
5.3 Jämförelse mellan Maastrichtfördraget och Lissabonfördraget	29
5.3 Kort diskussion om EU:s utflödessida.....	30
6. AVSLUTNING	33
6.1 Slutsatser.....	33
7. REFERENSER	35

1. INLEDNING

1.1 Problemområde

För drygt 10 år sedan valde Sverige genom en folkomröstning att bli medlem i Europeiska Unionen, och utvecklingen därefter har trott sig så att allt fler länder blir medlemmar eller uttrycker sitt intresse av att bli medlemmar. Utvecklingen har lett till allt större samarbetsmöjligheter mellan Europas länder men frågan uppstår, är priset för samarbetet en minskad grad av demokrati? Eller snarare om organisationen kan ses som en demokratisk organisation och om inte vad som eventuellt bör göras för att öka graden av demokrati inom Europeiska Unionen.

I dagens samhälle ser vi en utveckling som tyder på att samhället kommer bli alltmer globaliserat. Internationella samarbeten blir allt mer vanliga i form av bland annat Europeiska Unionen. Men lyder dessa organisationer under samma demokratiska spelregler som länderna som ingår? Ett stort demokratiskt problem kan tyckas uppstå där å ena sidan står den enskilde individen utan möjlighet att påverka i någon större utsträckning och å andra sidan står Europeiska Unionen och andra internationella arbetsorgan med stort inflytande över den enskilde individen. Dahl hävdar följande om de internationella organisationer som växt fram i modern tid.

Although democracy is unlikely to move up to the international level, it's important for us to keep in mind that every democratic country needs smaller units (Dahl 1998: 117).

Trots att Dahl menar att dessa organisationer antagligen inte kommer att lyda under samma demokratiska spelregler som de demokratiska stater som ingår i organisationen så bör det vara intressant att undersöka graden av demokrati i en organisation som Europeiska Unionen och utifrån demokratiteoretiska perspektiv undersöka graden av demokrati inom Europeiska Unionen. Vad som ytterligare gör fenomenet Europeiska Unionen är den text som står i Sveriges grundlag, det vill säga: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket." vilket bör kunna ses som en relativt bra beskrivning av vad de flesta demokratiteorier utgår ifrån och därmed något som bör eftersträvas inom både nationalstaten såväl som inom internationella organisationer. Självklart kan man argumentera för att det som står inskrivet i den Svenska grundlagen inte nödvändigtvis måste strida mot det internationella samarbete som sker inom Europeiska Unionen, men den utgör en grund för hur man kan se på institutioner och huruvida

de bör ses som demokratiska och man kan åtminstone hävda att denna grundlagstexts andemening är en av grundpelarna som den moderna demokratiteorin vilar på. Hans Bengtsson tar upp ett demokratiskt dilemma och menar att Kommissionens roll i Europeiska Unionens beslutsprocess har lett till en maktförskjutning från medborgarna, eller som han uttrycker det:

Det pågår alltså en maktförskjutning till tjänstemän och experter eftersom kommissionens arbete i hög grad sker i s.k. verkställighetskommittéer där tjänstemän från kommissionen förhandlar med tjänstemän från de olika ländernas förvaltningar. Den starka ställning som kommissionen och dess tjänstemän har, gör att den i hög grad kommer att bestämma den politiska dagordningen (Bengtsson 2001: 450).

Maktförskjutningen från medborgarna till ett mer elitistiskt maktförhållande utgör ett problem för en demokratisk ordning som bör ha medborgarna och dessas intressen i fokus. Utifrån detta och det faktum att det i Artikel 2 i Lissabonfördraget står inskrivet att unionen skall bygga på värden för människans värdighet, frihet, demokrati och jämlikhet blir en undersökning av Europeiska Unionens demokrati en i högsta grad aktuell fråga. Europeiska Unionen blir därmed ett intressant fenomen sett utifrån ett demokratiskt perspektiv och detta blir därmed grunden till uppsatsens syfte som följer i nästa stycke.

1.2 Syfte och Frågeställningar

Utifrån det ökande internationella samarbetet och framväxten av Europeiska Unionen så har, som ovan nämnt, en fråga väckts, nämligen: Är Europeiska Unionen demokratisk? Mitt syfte uppstår i denna fråga och fokus ligger på att försöka besvara frågan så utförligt som möjligt. Syftet med uppsatsen sammanfattas därmed lämpligast i viljan att undersöka Europeiska Unionen som organisation och dess grad av demokrati. Ambitionen med undersökningen är därmed att undersöka Europeiska Unionen utifrån ett demokratiskt perspektiv, mer precist är ambitionen att undersöka om Europeiska Unionen kan ses som en demokratisk institution eller ej. Syftet med uppsatsen blir därmed att se till Europeiska Unionens funktionssätt för att därmed kunna dra slutsatser kring dess eventuella demokratiska utveckling över tid. Detta resulterar i att uppsatsen även kommer undersöka huruvida Europeiska Unionen kan ses som ett demokratiskt samarbete.

Frågeställning: Är Europeiska Unionen en demokratisk institution utifrån Robert Dahls demokratiteori?

För att besvara min frågeställning är ambitionen att besvara nedanstående två underliggande frågeställningar:

1. Hur har Europeiska Unionen utvecklats över tid?
2. Kan Europeiska Unionen ses som en demokratisk institution?

Frågeställning 1 läggs på en allmän nivå där de faktiska handlingsmönstren, som de är beskrivna i fördragen, inom Europeiska Unionen granskas över tid. Frågeställning 2 besvaras i stort sätt utifrån mina resultat vid undersökningen och besvarandet av min första frågeställning. Utifrån detta har jag valt att utföra mitt val av urval på ett sätt som beskrivs i nästkommande stycke.

1.3 Urval av fall

Uppsatsen består som tidigare nämnts av två delar. Där uppsatsen främst är en innehållslig idéanalys för att besvara frågan om huruvida Europeiska Unionens utveckling har lett till en alltmer demokratisk organisation över tid. Del två ser främst till dagens organisation och den grad av demokrati den innehar och försöker besvara huruvida Europeiska Unionen åtnjuter demokratisk legitimitet i och med Lissabonfördraget eller mer precist undersöka graden av demokrati som unionen åtnjuter. Därmed bör uppsatsen främst ses som en fallstudie av Europeiska Unionen, men teoretiskt sätt så bör resultaten kunna bidra till förståelsen för de eventuella demokratiska förlopp som sker inom andra internationella organisationer.

1.4 Disposition

I kapitel 2 kommer jag främst att beskriva två olika akademiska inlägg i debatten kring internationella organisationer och dess demokrati. I kapitel 3 beskrivs och framställs de teoretiska utgångspunkter jag använder mig av för att undersöka Europeiska Unionens demokratiska tillvägagångssätt och utveckling över tid samt att metodologiska utgångspunkter och grunderna för undersökningen framställs. Kapitel 4 grundas i en kort beskrivning av Europeiska Unionen och ett antal grundläggande institutioner inom unionen. I kapitel 5 görs i huvudsak ett försök till att besvara frågan om huruvida Europeiska Unionen kan ses som demokratisk utifrån de demokratiska kriterier som nämns i kapitel 3. Kapitel 6 sammanfattar och reflekterar över de resultat som framkommit i tidigare kapitel samt försöker ge ett gemensamt svar för uppsatsens frågeställning om demokratin inom Europeiska Unionen.

2. TIDIGARE FORSKNING

I följande kapitel har jag valt att ta upp ett antal argument och synsätt på demokrati sett utifrån dess förhållande till Europeiska Unionen och andra större internationella organisationer. Jag har valt att belysa två studier och synvinklar som inriktar sig på detta ämne för att försöka utröna hur forskningsfronten ser på det Europeiska samarbetet och huruvida Europeiska Unionen är, bör eller kan vara demokratisk i den mening att medborgarna har möjlighet till inflytande över organisationens struktur och beslutsprocess. Utöver dessa två teorier kring Europeiska Unionen av Robert Dahl och Jürgen Habermas har jag valt att belysa frågan ur en mer praktiskt och kanske något mer konkret synvinkel för att belysa vikten av att peka på huruvida Europeiska Unionen kan ses som en demokratisk institution samt definiera dessa specifika styrelseskick. Fokuset ligger på att belysa Europeiska Unionens funktionssätt, mer precist i att försöka definiera detta och därför har jag valt att belysa ett antal teoretiska resonemang kring Europeiska Unionens möjlighet, förmåga och huruvida det är önskvärt att demokratin genomsyrar Europeiska Unionens funktionssätt. För att försöka belysa detta faktum och den forskning som bedrivits kring Europeiska Unionens demokrati har jag därmed valt att först belysa Andrew Moravcsiks utgångspunkt kring demokratin i Europa och därefter gå in mer på Dahls och Habermas något mer teoretiska, eller ideologiska om man så vill, perspektiv.

2.1 Andrew Moravcsiks syn på Europeiska Unionens demokrati.

Både politiska diskussioner såväl som intellektuella debatter har ständigt fokuserat på frågan om huruvida Europeiska Unionen innehar en demokratisk legitimitet och Moravcsik menar att i stort sett alla är eniga om att unionen lider av ett demokratiskt underskott (Moravcsik 2002: 604). Och det är utifrån detta resonemang som Moravcsik tar sin utgångspunkt där han menar det påstådda demokratiska underskottet inte existerar i den utsträckning som de flesta analyser och debatter vill göra gällande (Moravcsik 2002: 605ff). Moravcsik menar att många analyser av Europeiska Unionens demokrati misslyckas med att ta hänsyn till i vilken grad delegation av beslutsfattande sker, både i moderna stater och inom Europeiska Unionen. Moderna stater delegerar makt till domstolar, centralbanker, åklagare och så vidare. Unionen är ingen isolerad organisation, den samverkar med medlemsstaterna och relationen mellan dessa två är, enligt Moravcsik, viktig att förstå vid en analys av unionens demokratiska legitimitet. Europeiska Unionens beslutsrätt berör i huvudsak mer generella områden medan de funktioner som på ett mer direkt sätt

påverkar enskilda staters medborgare fortfarande ligger inom ramen för nationalstaternas beslutsrätt (Moravcsik 2002: 606).

I perspektiv av detta belyser Moravcsik två demokratiska mekanismer som präglar Europeiska Unionens besluts- och funktionssätt.

..one might assume that the EU lacks any form of democratic participation and accountability at all. Yet in fact the EU employs two robust mechanisms: direct accountability via the EP and indirect accountability via elected national officials. For over a decade, the EP has been progressively usurping the role of the Commission as the primary agenda-setter *vis-à-vis* the Council in the EU legislative process. It is now the EP that, late in the legislative process, accepts, rejects or amends legislation in a manner more difficult for the Council to reject than to accept – a prerogative traditionally accorded the Commission. The EP is directly elected by proportional representation within nationstates, and often acts independently of ruling national parties (Moravcsik 2002: 611ff).

Moravcsik belyser dessa två mekanismer som viktiga faktorer i unionens funktionssätt, då dessa stärker den demokratiska legitimiteten som han menar existerar inom unionen. Europeiska Unionen bör inte ses som en stat med strikt parlamentariskt funktionssätt, som en ensam aktör utan snarare utifrån att nationalstater (medlemsstaterna) försöker anpassa sig till ett djupare flerplans samarbete. När vi ser på unionen utifrån detta, menar Moravcsik, så kan unionens beslutsfattande, både det som sker direkt i parlamentet men även de beslut som delegerats till andra institutioner, ses som fullt acceptabla och i stor omfattning likartad de beslutsformer som sker inom moderna nationalstater med hänsyn till delegation av makt (Moravcsik 2002: 620ff).

2.2 Internationella organisationer kan inte vara demokratiska

Robert Dahl talar i *Kan internationella organisationer vara demokratiska? En skeptikers synvinkel* om två sätt att se på demokrati där den första innebär att vi tillskriver begreppet Demokrati den enkla innebörden att det innebär styre genom folket, ett styrelseskick där folkets önskemål står i centrum genom att beslut fattas av folkets valda representanter (Dahl 1999: 57). Det andra synsättet på demokrati sätter fokus på medborgarnas rättigheter. Dels rättigheter som möjliggör folkets rätt till kontroll över beslutsfattande samt yttrandefrihet men även, vilket förvisso inte är nödvändiga demokratiska inslag, rätt till privatliv, egendom, frihet från diskriminering och andra likartade rättigheter (Dahl 1999: 57).

I sin analys av internationella organisationer, och i det här fallet främst Europeiska Unionen, är det främst det första synsättet han har i beaktande. Och försöker visa på det problem som stora organisationer på internationellt plan har gällande demokratisk legitimitet. I och med att storleken på en demokratisk organisation ökar så minskar även den enskilde medborgarens möjlighet till inflytande. Här uppstår ett demokratiskt dilemma menar Dahl där den enskilde individen förvisso åtnjuter stora möjligheter till medverkan och inflytande över en liten demokratisk organisation eller stat men ju mindre organisationen, eller enheten om man så vill, är desto större blir sannolikheten att enheten inte har möjlighet eller förmåga att påverka de frågor som har betydelse för medlemmarna. Detta leder därmed till att för att kunna hantera vissa frågor så måste den demokratiska organisationen utvidgas men därmed minskar även medlemmarnas möjlighet till medverkan och inflytande (Dahl 1999: 59). Det är här Europeiska Unionens demokratiska problem ligger, desto större organisationen blir, i och med fler medlemsländer, desto mindre demokratisk kommer organisationen bli men den kommer istället kunna påverka och medverka i förändringar som tidigare inte vore möjliga. Förvisso får medlemsländerna större inflytande över Europeiska Unionens policybeslut men då Europeiska Unionens lagstiftning är överställd nationell lagstiftning så minskar i sin tur medborgarna i varje enskilt lands möjlighet till påverkan (Dahl 1999: 72ff) Dahl menar vidare att om det är oerhört svårt för demokratin att existera och fungera på nationell nivå så bör det ses som nästintill omöjligt för demokratin att fungera på internationell nivå (ibid.).

2.3 Den postnationella konstellationen

Jürgen Habermas syn på demokratin i en alltmer globaliserad värld med allt större internationellt samarbete är olik Dahls. Habermas menar att det hittills enbart varit inom nationalstaten vi har kunnat tala om och haft föreställningen om ett demokratiskt samhälle, denna konstellation av demokratiska nationalstater ifrågasätts av Habermas idag då han menar att vi måste ägna vår uppmärksamhet åt det fenomen som vanligen brukar betecknas ”globalisering” (Habermas 2001:33).

Anledningen till att vi uppfattar de tendenser som bereder vägen för en postnationell konstellation som en politisk utmaning är att vi fortfarande beskriver dem ur det invanda nationalstatliga perspektivet (Habermas 2001: 34).

Habermas menar att i en alltmer internationell och globaliserad värld så krävs det av det på nationellt plan en ökad öppenhet, eller som han uttrycker det:

Man skulle kunna säga att globaliseringen inte lämnar nationalstaten något annat val än att öppna sig för mångfalden av främmande eller nya kulturella levnadssätt inom landet. Samtidigt begränsar den de nationella regeringarnas handlingsutrymme på ett sätt som gör att den suveräna staten måste öppna sig också utåt, mot de internationella regimerna (Habermas 2001: 59).

Denna öppenhet är ett första steg till demokratiska internationella organisationer. Habermas menar att då det inte existerar någon organisation jämförbar med Europeiska Unionen så står vi inför en stor utmaning om den demokratiska legitimiteten skall kunna öka inom organisationen. Med tanke på Europeiska Unionens storlek och federalistiska nationalitetsstat så menar Habermas att det inte är önskvärt, eller möjligt, att försöka smälta samman staternas nationella identitet till en "europeisk identitet" (Habermas 2001: 75). Habermas menar vidare att demokratin inom Europeiska Unionen är starkt beroende av viljan bland medlemsstaterna att skapa en solidarisk grund för organisationen, därför måste solidariteten som hittills begränsats till nationalstaten utvidgas till att omfatta alla nationer inom Europeiska Unionen, så att medborgare från olika nationer är beredda att ställa upp för varandra (Habermas 2001: 76).

2.4 Två motsatta synvinklar

Robert Dahl och Jürgen Habermas skiljer sig främst i synen på Europeiska Unionens framtid. Där Dahl menar att det inte är möjligt för Europeiska Unionen att komma ifrån det demokratiska underskottet då internationella organisationer minskar den enskilde individens inflytande i så pass stor utsträckning att de inte längre kan ses som demokratiska, Dahl menar även att det kanske inte ens är önskvärt att sträva efter en demokratisk ordning inom de internationella organisationerna. Habermas syn grundar sig i en motsatsställning till Dahls och menar att en demokratisk organisation på internationellt plan, t.ex. Europeiska Unionen är fullt möjlig. Den kräver förvisso en gemensam vilja och samarbetsförmåga mellan medlemsstaterna men om detta existerar så bör en demokratisk organisation på internationellt plan vara fullt genomförbar.

Om man antar att Dahls definition och tolkning, det vill säga, att internationella organisationer omöjligt kan vara demokratiska, är sant så kan man förvisso hävda att man därmed kan lämna diskussionen om Europeiska Unionens grad av demokrati. Men oavsett om hans antagande är korrekt eller inte så fyller en undersökning av Europeiska Unionens grad av demokrati en funktion i och med att en definition av det politiska system som genomsyrar Europeiska

Unionen är nödvändigt för att kunna förstå organisationens funktionsätt. Oavsett om Europeiska Unionen kan, bör vara eller är demokratiskt torde det vara av yttersta vikt att definiera organisationens funktionsätt för att därmed kunna analysera det vidare och för att förstå funktionen som helhet. Trots Dahls misstro till internationella organisationers förmåga att agera demokratiskt så utgör hans definition av demokrati ett ytterst lämpligt analysverktyg i den form den redovisas nedan.

3. TEORI, METOD OCH MATERIAL

3.1 Demokrati

Robert Dahl är en central aktör vid diskussioner som berör demokrati och demokratiforskning. I undersökningen av demokratin inom Europeiska Unionen är det främst Dahls teori som ligger i fokus. Dahl talar om fem centrala kriterier för en demokratisk process: 1.) Effektivt deltagande 2.) Lika rösträtt vid det slutliga avgörandet 3.) Upplyst förståelse 4.) Kontroll över dagordningen 5.) Allomfattande medborgarskap (Dahl, 1969ff). Dessa fem kriterier grundar sig i en grundtanke om *demos* medverkande i beslutsprocessen, för att ytterligare förstå dessa kriterier beskrivs de kortfattat nedan:

Det *effektiva deltagandet* berör medborgarnas möjligheter till adekvata och lika möjligheter att uttrycka sin åsikt och argumentera för ett visst beslut eller avgörande. Det andra kriteriet om lika rösträtt innebär att varje enskild medborgares röst vid avgörandet måste väga lika tungt som alla andras. Det tredje kriteriet som handlar om *Upplyst Förståelse* innebär att, för det att vara uppfyllt, krävs att varje individ har möjlighet att tillförskaffa sig kunskap och ta del av information, samt begrunda de faktorer som bäst gynnar denne. Det fjärde kriteriet behandlar medborgarnas, i en demokratisk organisations, möjlighet att föra upp de frågor de önskar på den aktuella organisationens dagordning. Det sista kriteriet förutsätter att alla som berörs av ett beslut skall äga rätt att delta i beslutsprocessen samt att de har lika möjligheter och rättigheter som alla andra i de första fyra kriterierna (Dahl 2002: 170ff). Förvisso skulle det kanske räcka med de tre första kriterierna för att en demokratisk process skall kunna äga rum och en organisation skall kunna ses som relativt demokratisk så skriver Dahl följande som kan vara värt att ta upp inför en undersökning av demokratins funktionsätt i en organisation som Europeiska Unionen:

Anta att en antidemokratisk rörelse på ett eller annat sätt tar makten. För att tillfredställa sina landsmäns demokratiska känslor lämnar de nya härskarna den gamla författningen i fred, utom i ett avseende: Hädanefter kan folket bara utnyttja sina gamla demokratiska institutioner i några få frågor – rent lokala ärenden som till exempel trafikövervakning och väghållning. Allt det andra har de nya härskarna strikt kontroll över. Även om det nya systemet helt och hållet skulle uppfylla de tre första kriterierna och alltså vara >>fullt demokratiskt i förhållande till sin dagordning<<, så vore det ändå en parodi på demokrati. Medborgarna skulle inte

kunna fatta demokratiska beslut i viktiga frågor, bara i sådana som de styrande låtit stå kvar på den krympta dagordningen i denna snöpta demokrati (Dahl 2002: 176ff).

Detta exempel visar på varför kontroll över dagordningen torde ses som relevant och särskilt viktigt med tanke på den utveckling som skett inom det europeiska samarbetet där allt fler politiska frågor flyttas från de nationella parlamenten till Europeiska Unionens. Detta är förvisso inget problem för den demokratiska processen så länge medborgarna har möjlighet till inflytande även över Europeiska Unionens beslutsfattande. Jag vill dock poängtera här att jag inte vill tillskriva Europeiska Unionen rollen som en antidemokratisk rörelse utan enbart visa på vikten av att kriterierna för demokrati måste upprätthållas för att medborgarna fortfarande skall ha möjlighet till inflytande och rätt att delta i beslutsprocessen oavsett politiskt område.

Vid storskalig demokrati är dock dessa kriterier svåra att uppnå och Dahl skriver vidare om stater vars utveckling gått mot ett mer demokratiskt statsskick, denna utveckling har enligt Dahl lett till följande utfall:

(...) utvecklades en uppsättning politiska institutioner, som tillsammans särskiljer den moderna, representativa demokratin från alla andra politiska system (Dahl 2002: 340).

Dessa politiska institutioner benämner Dahl som Polyarki och det är detta begrepp som står i centrum för den aktuella undersökningen. De institutioner som ingår i Dahls begrepp Polyarki är följande, (vilka kommer att definieras och förklaras mer utförligt nedan samt sammanföras med Dahls fem kriterier för en demokratisk process):

1. Valda befattningshavare.
2. Fria och opartiska val.
3. Allmän rösträtt.
4. Rätt att kandidera i val.
5. Yttrandefrihet.
6. Alternativa informationskällor.
7. Församlingsfrihet.

En uppsättning politiska institutioner nödvändiga för storskalig demokrati (Dahl 2002: 340).

Förvisso är Robert Dahls begrepp utformat för att analysera och göra antaganden om nationalstaten och inte större internationella samarbeten som Europeiska Unionen så bör begreppet Polyarki ses som en bra måttstock för undersökandet av den demokratiska processen inom Europeiska Unionens institutioner. Dessa institutioner är enligt Dahl nödvändiga för en demokratisk process, men därmed inte sagt att de är tillräckliga (Dahl 2002: 345). Det är dock dessa institutioner som nödvändiga för att de ovanstående fem kriterierna för demokrati skall vara uppfyllda och staten eller organisationen därmed kunna benämnas som demokratisk. Dahl gör distinktionen mellan demokrati och polyarki av anledningen att Dahls syn på och definition av Demokrati snarast måste ses som ett ouppnåeligt idealtillstånd, istället används begreppet Polyarki som förvisso ligger långt ifrån idealet i form av en demokratisk stat och förverkligar långt ifrån alla krav för en demokratisk process. Men Dahl menar att Polyarki är en ”enastående konstruktion” jämfört med de statsskick som existerar (Dahl 2002: 347).

Utifrån definitionen av Polyarki som används vid analysen av Europeiska Unionen så krävs det att följande polyarkiska institutioner existerar och fungerar tillfredställande för att de fem demokratikriterierna som Robert Dahl ställer upp ska kunna ses som uppfyllda.

3.2 Polyarki

Nedan sammanställs teorin om Polyarki och hur den sammanfaller tillsammans med Dahls definition av demokrati.

Polyarki	Demokrati (idealtillstånd)
Nedanstående institutioner är nödvändiga...	... för att följande villkor skall vara uppfyllda
1. Valda befattningshavare 2. Fria och opartiska val	I. Lika rösträtt
1. Valda befattningshavare 3. Allmän rösträtt 4. Rätt att kandidera i val 5. Yttrandefrihet 6. Alternativa informationskällor 7. Församlingsfrihet	II. Effektivt deltagande
5. Yttrandefrihet 6. Alternativa informationskällor 7. Församlingsfrihet	III. Upplyst förståelse
1. Valda befattningshavare 2. Fria och opartiska val 3. Allmän rösträtt 4. Rätt att kandidera i val 5. Yttrandefrihet 6. Alternativa informationskällor 7. Församlingsfrihet	IV. Kontroll över dagordningen
3. Allmän rösträtt 4. Rätt att kandidera i val 5. Yttrandefrihet 6. Alternativa informationskällor 7. Församlingsfrihet	V. Allomfattande medborgarskap

Figur 1. Tabell som visar på förhållandet mellan Polyarki och idealtillståndet Demokrati, som den är redovisad i Robert Dahls bok *Demokratin och dess antagonister*. (Dahl 2002: 354)

Min undersökning grundar sig i vad Dahl benämner som Polyarki för att på så vis kunna undersöka Europeiska Unionen på ett tillfredställande vis och därmed även kunna undersöka hur väl organisationen uppfyller den demokratiska process som innefattas av Dahls fem kriterier för demokrati

3.2.1 Lika rösträtt

Varje medborgare bör åtnjuta möjligheten att delta i dessa val och ha adekvata möjligheter att välja på ett för dem tillfredsställande vis, vidare menar Dahl även att:

Dessa val manifesterar sig förstås i det vi kallar omröstning och därför kan detta kriterium sägas kräva lika inflytande eller lika rösträtt vid det slutliga avgörandet. (Dahl 2002:171)

Kravet om lika rösträtt grundar sig därmed i två polyarkiska institutioner där den första är att det krävs valda befattningshavare. Detta innebär att kontrollen över de beslut som en myndighet, i det aktuella fallet Europeiska Unionen, tar ligger hos dessa valda befattningshavare, vidare måste dessa befattningshavare väljas genom fria och opartiska val där tvångsinslag är kraftigt begränsade, valen måste även återkomma regelbundet för att kriteriet för lika rösträtt skall kunna ses som till fullo uppfyllt (Dahl 2002: 343).

3.2.2 Effektivt deltagande

Robert Dahl menar att varje enskild medborgare, för att kriteriet om effektivt deltagande skall vara uppfyllt, måste inneha adekvata och lika möjlighet att uttrycka sin åsikt vid ett slutligt avgörande samt äga rätt att föra upp frågor på dagordningen. (Dahl 2002: 170). Därmed är det tvunget att det första kriteriet för polyarki är uppfyllt, nämligen att det finns valda befattningshavare, och för att alla medborgare skall kunna inneha adekvata möjligheter att påverka avgörandet krävs det en allmän rösträtt som innefattar praktiskt taget alla vuxna individer vid val av befattningshavare och dessa medborgare måste tillåtas att kandidera till dessa befattningar. Att frånta någon medborgare dessa lika möjligheter till effektivt deltagande innebär ett förkastande av den demokratiska principen om lika hänsyn menar Dahl och därmed krävs även yttrandefrihet i politiska frågor, möjlighet och rätt för medborgarna att söka alternativa informationskällor och att sådana faktiskt existerar, även rätten att bilda oberoende föreningar och organisationer krävs för att ett effektivt deltagande hos medborgarna kan existera (Dahl 2002: 343).

3.2.3 Upplyst förståelse

Det tredje kriteriet för en demokratisk process är vad Dahl benämner som upplyst förståelse, denna förståelse är nödvändig för att folket skall ha möjlighet att fatta beslut grundade i vad som är bäst för individen och samhället, eller som Dahl uttrycker det:

Men för att folket skall veta vad det vill ha eller vad som är bäst, så måste det vara upplyst, åtminstone till en viss grad. Demokratins förespråkare har utan undantag

erkänt detta och betonat att vägen till ett upplyst *demos* går via utbildning och offentlig diskussion (Dahl 2002: 174).

För att samhällsmedborgarna skall inneha denna upplysta förståelse krävs att följande kriterier är uppfyllda: medborgarna måste ha rätt att yttra sig i frågor utan risk för allvarliga straff. Vidare måste de även ha möjlighet att ta del av alternativa informationskällor även om dessa kritiserar makthavarna, staten, samhället med mera samt äga rätt att ingå och grunda organisationer såsom politiska partier och andra former av intressegrupper (Dahl 2002: 343).

3.2.4 Kontroll över dagordningen

Vikten av kontroll över dagordningen för en demokratisk process har nämnts tidigare i kapitlet och behöver inte nämnas ytterligare. Det är, för kontroll över dagordningen, viktigt att följande tre förutsättningar existerar. 1.) vilka frågor som kräver bindande beslut 2.) vilka frågor medborgarna, eller *demos*, är kapabla att själva besluta om samt 3.) på vilka villkor som folkets auktoritet kan och ska delegeras (Dahl 2002: 178). För att detta kriterium för demokratin skall kunna ses som uppfyllt krävs att alla sju kriterierna för en Polyarki är uppfyllda.

3.2.5 Allomfattande medborgarskap

I Robert Dahls fyra först demokratikriterier är en ständigt återkommande faktor att alla skall inkluderas, vilket även är Dahls femte kriterium. Dahl menar att om allas intressen ska kunna väga lika tungt och att varje vuxen individ själv kan bedöma vad som är bäst för honom eller henne så bör man se alla vuxna medborgare som kvalificerade att vara med i den demokratiska beslutsprocessen (Dahl, 2002: 164ff). För att varje vuxen individ skall kunna ses som likvärdig och kunna bedöma vad som är bäst för honom eller henne så krävs det att denne har rätt att effektivt kunna delta i beslutsprocessen, lika rösträtt måste existera. Varje medborgare som berörs av ett beslut måste kunna bilda sig en egen uppfattning om frågan vilket för diskussionen in på den upplysta förståelsen. Kontrollen över dagordningen blir en förlängning av existensen av lika rösträtt där individen har rätt att besluta och påverka i de beslut som berör henne. Det enda som egentligen *inte* krävs för att detta kriterium skall kunna ses som uppfyllt är Polyarkins två första kriterier, det vill säga att det existerar valda befattningshavare samt att det hålls regelbundna, fria och opartiska val för att välja dessa befattningshavare (Dahl 2002: 343ff).

3.3 Politikens inflödes- och utflödessida

Om man utgår från Max Webers syn på staten och dess legitimitet kan man urskilja två distinkta faktorer. Där den första behandlar politikens inflödessida, det vill säga den del av politiken som berör det medborgerliga deltagandet och inflytandet. Vilket innebär att desto mer inflytande och möjlighet till deltagande som existerar i staten eller organisationen, för medborgarna vid utformningen av politiken och i beslutsprocessen, desto mer legitim bör staten uppfattas av medborgarna (Persson, Sjöstedt 2010: 68ff). Sjöstedt och Persson menar att deltagandet och inflytandet främst brukar begränsas till demokratiska rättigheter som rösträtt, rätt att kandidera i val och yttrandefrihet, helt i linje med Dahls syn på demokratin (Persson, Sjöstedt 2010: 69). Bakom teorin om politikens inflödessida och dess förmåga att skapa legitimitet ligger tre idéer. Den första grundar sig i att statens legitimitet stärks genom att alla innehar rösträtt och äger rätten att behandlas jämlikt. Den andra idén grundar sig i antagandet om att majoritetsbeslut är legitimerande i en demokrati, och därför rimligtvis stärker statens legitimitet. Den tredje och sista idén bygger på att allmän rösträtt stärker demokratin och statens legitimitet (Persson, Sjöstedt 2010: 69).

Den andra faktorn i Webers syn på staten behandlar politikens utflödessida. Här behandlas politikens implementeringsprocess, det vill säga politikens genomförande. Persson och Sjöstedt pekar på utflödessidans grundtanke:

Enligt Weber baseras en stats legitimitet på att offentliga tjänstemän, som tillsatts på professionella meriter, tillämpar centralt beslutande, enhetliga och precisa lagar utifrån objektiva och sakliga principer inom ramen för vad Weber kallar en legalbyråkratisk förvaltningsmodell (Persson, Sjöstedt 2010: 70).

Det centrala för statens, eller organisationens, legitimitet ligger därmed i hur lagar och regler tillämpas. Det vill säga, en stats legitimitet grundas i att lagar och regler tillämpas på ett sådant sätt att de är opartiska och neutrala i förhållande till medborgarna. Därmed blir utflödessidans poäng att de lagar som stiftats på ett legitimt sätt vid inflödessidan tillämpas på ett opartiskt och för medborgarna förutsägbart sätt.

3.4 Analysverktyg

Mitt analysverktyg grundar sig därmed främst i politikens inflödessida. Robert Dahls definition av demokrati tar inte hänsyn till utflödessidan så vid en undersökning av Europeiska Unionen utifrån Dahls demokratisyn så krävs det att fokus läggs vid politikens inflödessida. Förvisso skulle man kunna hävda att om inflödessidan fungerar på ett

tillfredsställande, funktionellt och legitimt vis så bör detta leda till att även utflödessidan fungera legitimt i implementeringsprocessen. Och det är även här mitt största fokus i undersökningen ligger, jag har dock valt att ägna en liten del åt att titta på och undersöka Europeiska Unionens lagstiftning kring utflödessidan och implementeringen av politiken.

Undersökningen kan sägas ske i två steg. I det första analyseras de valda fördragen var för sig för att undersöka huruvida kriterierna för Polyarki uppfylls inom Europeiska Unionen samt i vilken mån Dahls fem kriterier för en demokratisk process eventuellt är uppfyllda. Varje enskilt fördrag kommer att analyseras utifrån figuren nedan och resultat från analysen infogas i tabellen.

	Lika rösträtt	Effektivt deltagande	Upplyst förståelse	Kontroll över dagordningen	Allomfattande medborgarskap
1. Valda befattningshavare			—		—
2. Fria och opartiska val		—	—		—
3. Allmän rösträtt	—		—		
4. Rätt att kandidera i val	—		—		
5. Yttrandefrihet	—				
6. Alternativa informationskällor	—				
7. Församlingsfrihet	—				

Figur 2: Analysverktyg: Sammanställning av fördragen i förhållande till polyarki och demokrati.

Undersökningens andra steg kommer därefter att försöka visa på eventuella skillnader som skett inom Europeiska Unionens funktions- och beslutsprocess. Här används av lämplighetskäl enbart de sju kriterierna för polyarki då dessa är mer preciserade samt att små skillnader lättare kan urskiljas än vid användandet av kriterierna för en demokratisk process. Resultatet kommer även här presenteras i tabellform, se nedan.

Kriterier för polyarki	Förändring över tid
1. Valda befattningshavare	
2. Fria och opartiska val	
3. Allmän rösträtt	
4. Rätt att kandidera i val	
5. Yttrandefrihet	
6. Alternativa informationskällor	
7. Församlingsfrihet	

Figur 3: Analysverktyg: Jämförelse av EU:s demokratiska utveckling över tid.

Ovan nämnda analysverktyg används för att undersöka graden av demokrati vid inflödessidan av Europeiska Unionens politik. En diskussion kommer därefter föras kring utflödessidan och implementeringen av politiken, men fokus ligger på inflödessidan och undersöks utifrån Dahls definition av demokrati.

3.5 Metod och Material

Den första delen i uppsatsen som består av fallstudien av Lissabonfördraget samt Maastrichtfördraget som primärkällor för huruvida Europeiska Unionen bör ses som en demokratisk organisation blir i första hand en textanalys. Denna textanalys ligger närmast vad som brukar benämnas som en idéanalys, åtminstone om man använder sig av Bergströms och Boréus definition av begreppet:

... kan en sådan tankekonstruktion vara såväl en föreställning om verkligheten, som en värdering av företeelser eller en föreställning om hur man bör handla (Bergström och Boréus 2005: 149).

Citatet ovan beskriver närmast vad som menas med ordet idé när man talar om idéanalyser, fokus i min undersökning ligger i demokratiteorierna och kriterierna, det som beskrivs i dessa är snarast ett idealtillstånd eller ett idéttillstånd om man så vill. Det blir en föreställning om hur verkligheten bör se ut i ett demokratiskt samhälle och det är utifrån detta analysverktyg som jag därefter gör min undersökning. Viktigt att påpeka är vad Ludvig Beckman skriver om ords betydelser:

Genom att *definiera* ett ord anger vi dess innebörd eller idémässiga innehåll. En bestämd idé eller innebörd brukar vi kalla för begrepp. Om ordet ”demokrati” skall definieras anger vi alltså vilket demokratibegrepp som ordet refererar till (Beckman 2001: 33).

Utifrån detta har jag därefter valt att klargöra mina teoretiska utgångspunkter samt förklara de kategorier och begrepps som används i studien och ses som lämpliga för att genomföra en undersökning av det slag som preciseras och framställs i mitt syfte och frågeställningar. I min undersökning är det därmed Robert Dahls demokratibegrepp som står i fokus för analysen och det är dennes definition som avses när ordet *demokrati* nämns. Utifrån demokratin som ett externt värde prövas därefter Europeiska Unionens fördrag för att undersöka graden av demokrati i Europeiska Unionen samt dess utveckling. Uppsatsen bör snarast ses som en innehållslig idéanalys med ett övergripande mål att försöka presentera en klarhet kring

Europeiska Unionens besluts- och funktionsätt utifrån Robert Dahls demokratisyn och på så vis klassificera den utifrån denna demokratiteoretiska utgångspunkt (Bergström, Boréus 2005: 155). Mitt analysverktyg som tar sin grund i definitionen av demokrati som ett idealtillstånd, som förvisso kan argumenteras vara utopiskt för faktiska organisationer eller stater, förutsätter att jämförelsen mellan demokratin och Europeiska Unionens funktionsätt görs utifrån den faktiska situationen och därmed krävs, för att jämförelsen skall kunna ses som tillförlitlig, att primärkällor används i så stor utsträckning som möjligt, och mitt val av material grundar sig i en strävan efter att undersöka de faktiska förhållandena inom organisationen. Vid undersökningen av huruvida Europeiska Unionen bör kunna ses som en demokratisk organisation enligt de demokratiteoretiska utgångspunkter jag tagit upp i teoristycket torde det ses som lämpligt att använda sig av primärkällor i form av lagtexter, främst åsyftas här fördragen och lämpligast vore att använda sig av Lissabonfördraget för en aktuell jämförelse. Jämförelsen kommer därefter genomföras genom att Fördraget om Europeiska Unionen (1992) (Fördraget om Europeiska Unionen (1992) brukar även benämnas som Maastrichtfördraget, och härefter är det denna benämning som kommer användas i uppsatsen) samt Lissabonfördraget prövas mot Robert Dahls kriterier för Polyarki för att undersöka om de uppfyller kraven för en demokratisk organisation i situationer som berör beslutsfattande och funktionssätt.

Vid min undersökning av utvecklingen inom Europeiska Unionens institutioner så utgörs mitt empiriska material därför till största del av vad som står skrivet i fördragen och utvecklingen definieras genom de ändringar och ratificeringar som gjorts i fördragen under åren. Två fördrag kommer att analyseras och jämföras i min undersökning: Maastrichtfördraget och Lissabonfördraget. Dessa två fördrag är lämpliga vid jämförelsen av flera skäl. Maastrichtfördraget trädde ikraft 1993 och det var i och med detta fördrag Europeiska Unionen kan sägas uppstå, då det här omformades från Europeiska Gemenskapen till vad vi numera benämner som Europeiska Unionen. Det europeiska samarbetet utökades kraftigt i och med detta fördrag och det blir därmed lämpligt att Maastrichtfördraget får utgöra startpunkten för analysen av Europeiska Unionens demokratiska funktioner. Den senaste ändringen av fördraget gjordes i och med ratificeringen av Lissabonfördraget och detta material blir därmed lämpligt för analysen. För att besvara min första frågeställning som utgörs av huruvida Europeiska Unionen går mot ett alltmer demokratiskt system så kommer dessa två fördrag jämföras med varandra, och jag kan i och med detta även besvara min andra frågeställning om huruvida Europeiska Unionen kan ses som en demokratisk institution.

4. EUROPEISKA UNIONEN

4.1 Kortfattad beskrivning av Europeiska Unionen och dess institutioner

Europeiska Unionens utveckling sedan starten 1951 har enligt, Jonas Tallberg, präglats av två processer. Där den första grundar sig i att samarbetet inom organisationen har fördjupats genom att allt fler politiska områden innefattas i samarbetet och Europeiska Unionens befogenheter har ökat alltmer i och med att allt fler frågor har delegerats från medlemsstaterna till institutionerna inom Europeiska Unionen. Den andra processen, menar Tallberg, är det att allt fler stater har anslutit sig till organisationen över tid (Tallberg 2007: 21). Denna utveckling har lett till en allt större och mer sammansluten organisation och frågan om organisationens demokratiska legitimitet har därmed blivit allt viktigare. Europeiska Unionens samarbetsområden brukar sammanfattas i tre så kallade pelare. Där den första pelaren består i de samarbetsområden existerade i det som var EG, det vill säga innan Maastrichtfördraget som trädde i kraft 1993, här ingår bland annat Europeiska Unionens inre marknad och den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital men även personer. Även handels-, konkurrens- och jordbrukspolitik ingår här (Tallberg 2007: 67). De återstående två pelarna tillkom i och med Maastrichtfördraget och att organisationen Europeiska Unionen grundades. Där den andra pelaren utgörs av EU-samarbetets gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska frågor (Tallberg 2007: 76ff). Den sista pelaren i samarbetet berör polisiärt och straffrättsliga frågor och samarbeten. Detta samarbete handlar särskilt om det samarbete som berör den europeiska polisorganisationen Europol men även den samordning av straffrättslig lagstiftning i områden som terrorism och narkotikahandel (Tallberg 2007: 79ff). Samarbetet inom dessa tre pelare har över åren ökat kraftigt och därmed blir frågan om Europeiska Unionen som en demokratisk organisation allt viktigare. Det går förvisso att argumentera för att Europeiska Unionen kanske inte bör eller behöver vara en demokratisk organisation, men frågan består om huruvida Europeiska Unionen är demokratisk. För oavsett om den bör vara, kan vara eller är demokratisk så bör det ställas rimliga krav på att åtminstone definiera hur organisationen bör ses på ur ett demokratiskt perspektiv.

4.1.1 Kommissionen

Kommissionen är en av Europeiska Unionens övernationella institutioner, därtill över även parlamentet och domstolen, och har som uppgift att vara initiativstagare till ny lagstiftning inom samarbetet. I kommissionen arbetar 27 kommissionärer, där varje medlemsland finns representerat av en kommissionär och tillsätts genom godkännande från Europaparlamentet (Tallberg 2007: 85ff). Kommissionen leds av en ordförande som utses genom majoritetsbeslut

av medlemsstaternas regeringar. Dennes uppgift ligger i att fördela ansvar och uppgifter till kommissionärerna samt att leda arbetet i kommissionen. Tallberg menar att kommissionens legitimitet har stärkts genom åren genom att parlamentet nu måste stå bakom utnämningen av ordföranden och även genom att medlemsstaternas val av kommissionär måste ske i samförstånd med den, av parlamentet och regeringarnas, nominerade ordföranden (Tallberg 2007: 86). En av kommissionens grundläggande och viktigaste funktioner är att agera som initiativtagare för ny lagstiftning inom Europeiska Unionen. Kommissionen äger initiativsrätt till lagstiftning inom Europeiska Unionens alla tre pelare, även om den till viss del är begränsad vid den andra och tredje pelaren. Kommissionen är även det EU-organ som fungerar som verkställande organ, det vill säga att kommissionen har till uppgift att genomföra och koordinera Europeiska Unionens politik (Tallberg 2007: 95ff).

4.1.2 Ministerrådet

Ministerrådet består av företrädare på ministernivå från varje medlemslands nationella regering. Dessa ministrar är utsända av respektive regering och har befogenheter att fatta bindande beslut. Dessa ministrar bör ses som politiskt ansvariga inför sina medborgare och nationella parlament (Tallberg 2007: 124). Ministerrådet består förvisso inte utav ett råd i strikt mening utan är snarare ett antal olika konstellationer beroende på vilken politisk fråga som ska förhandlas och beslutas om. Det vill säga att när frågor om hälso- och sjukvård ska avhandlas och beslutas om så sker detta i en konstellation av ministrar som på nationellt plan är ansvariga för detta område och så vidare. När ministerrådet skall fatta beslut så krävs det enhällighet eller en kvalificerad majoritet för att beslutet skall kunna fattas. Beroende på om beslutet berör områden som faller under första, andra eller tredje pelaren så är beslutsprocessen olika. Beslut som berör första pelaren kräver i regel endast en kvalificerad majoritet vid röstningen, medan beslut som berör andra eller tredje pelaren kräver enhällighet bland ministrarna (Tallberg 2007: 125). Ministerrådet har i huvudsak tre funktioner. Den första funktionen rådet innehar är som lagstiftande instans, detta sker förvisso i samarbete och samråd med både kommissionen och parlamentet, men rådet har en framträdande funktion vid ny EU-lagstiftning. Ministerrådet fungerar även som samordnare av politiken på ett antal områden. Här berörs främst två skilda former av samordning. För det första fattar ministerrådet beslut som berör gemensamma åtgärder inom Europeiska Unionen inom de två mellanstatliga pelarna och för det andra så koordinerar rådet medlemsländernas politik inom frågor som hamnar under den första pelaren, främst där beslutsprocessen och befogenheterna fortfarande ligger under nationell nivå (Tallberg 2007: 135ff). Ministerrådet fungerar även

som ett verkställande organ inom Europeiska Unionen. Ministerrådets funktion grundar sig i inrättandet av mål och riktlinjer för den gemensamma politiken inom Europeiska Unionen, här handlar det inte om några bindande beslut, utan snarare om fördelning av ansvar med mera för fortsatt samarbete inom ett visst område, eller en viss politisk fråga (Tallberg 2007: 139).

4.1.3 Europaparlamentet

Parlamentet är det EU-organ som ibland ses som den institution inom unionen som ska skapa en demokratisk legitimitet i organisationen, Tallberg uttrycker det på följande vis:

Europaparlamentet är den institution i EU som har de mest omedelbara demokratiska banden till invånarna i medlemsländerna. Som den enda direktvalda institutionen anses parlamentet vara den främsta företrädaren för EU:s medborgare (Tallberg 2007: 103).

Europaparlamentet bildades redan vid Kol- och stålgemenskapens grundande men Tallberg menar att dagens parlament har sin rättsliga förankring i och med Romfördraget som trädde i kraft 1957. Det var dock först 1979 som parlamentet fick det demokratiska stöd det har idag. Tidigare valdes ledamöter till Europaparlamentet i nationella parlament men denna ordning frångicks 1979 för att skapa en alltmer demokratisk legitimitet inom Europeiska Unionen och därmed beslutades att europaparlamentarikerna skulle väljas i allmänna och direkta val vart femte år (Tallberg 2007: 103). Likartat med medlemsländernas nationella parlament grundar sig Europaparlamentet i tre funktioner. Det vill säga, att medverka vid lagstiftningsprocessen, besluta om unionens budget samt att fungera som kontrollorgan för den verkställande makten, i det här fallet främst Kommissionen. Europaparlamentets befogenheter kring dessa tre funktioner har de senaste decennierna ökat i ett försök att öka Europeiska Unionens grad av demokrati (Tallberg 2007: 113).

5. RESULTAT OCH ANALYS

Som tidigare nämnts utgörs undersökningen till största del av en jämförelse mellan Maastrichtfördraget och Lissabonfördraget för att undersöka vad som gjorts för att öka graden av demokrati inom Europeiska Unionens institutioner under de senaste åren.

5.1 Maastrichtfördraget

Nedan undersöks huruvida Maastrichtfördraget med avseende på Europeiska Unionens institutioner uppfyller de sju kriterierna för polyarki som de framställs i Teori-kapitlet. Först vill jag dock redogöra för de tre EU-organen: Kommissionen, Ministerrådet samt Europaparlamentets beslutsfattande roll, som den är framställd i fördraget då detta är en avgörande faktor för demokratin inom organisationen. Vid tidpunkten för Maastrichtfördragets ikraftträdande existerar tre beslutsformer inom EU. Vid det första förfarandet äger Ministerrådet beslutsrätten vilken brukar benämnas som samrådsproceduren:

The Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament (...) (Treaty on European Union Article 100)

Det vill säga, Kommissionen äger initiativrätten till ny lagstiftning, Europaparlamentets roll är begränsad till att enbart yttra sig i frågan och Ministerrådet är den institution som fattar det faktiska beslutet. I den andra beslutsformen som benämns som samarbetsproceduren innehar Europaparlamentet något större inflytande, fortfarande är det Ministerrådet som innehar beslutsrätten men Europaparlamentet kan, genom kvalificerad majoritet begränsa rådets möjlighet till beslutsfattande (Treaty on European Union Article 189c). För att ytterligare klargöra beslutsfattandet kan det vara värt att nämna att samarbetsproceduren, när den trädde i kraft, i och med Enhetsakten 1986 tillämpades på ungefär en tredjedel av all lagstiftning, när medbeslutandepceduren infördes ersatte nämnda procedur i många fall samarbetsproceduren samt kom att gälla i många av de nya politikområden som tillkom i och med Maastrichtfördraget (Tallberg 2007:47) Medbeslutandepceduren som lades till i Europeiska unionens beslutsprocess i och med Maastrichtfördraget stärkte därmed Europaparlamentets roll ytterligare. Vid lagstiftning som berörs av medbeslutandepceduren är Ministerrådets och Europaparlamentets roll likställd. Det är fortfarande Kommissionen som äger initiativrätten till ny lagstiftning men både Ministerrådet och Europaparlamentet måste godkänna lagförslaget för att det skall kunna träda i kraft (Treaty on European Union Article 189b).

Utifrån Dahls kriterier för polyarki är det därmed egentligen enbart vid Medbeslutandeproceduren som en polyarkisk ordning existerar. Detta på grund av att Europaparlamentet är unionens enda direktvalda institution och därmed den institution som har möjlighet att uppfylla kriterier om t.ex. allmänna val och valda befattningshavare. Vid beslut som innefattas av medbeslutandeproceduren kan därmed EU ses, i stort sätt, som en polyarki med anledning av att beslutsfattanderollen innehas av både Ministerrådet och Europaparlamentet, men parlamentet äger rätt att både komma med förslag på ändring av lagförslaget samt äger kontroll över beslutsfattandet, i och med att parlamentet måste godkänna ett förslag för att det skall träda i kraft. Vid de två andra förfarandena blir resultatet mindre polyarkiska då Europaparlamentets roll i beslutsfattandet är minskat, jämfört med Medbeslutandeproceduren.

5.1.1 Valda befattningshavare, rätt att kandidera i val

Till Europaparlamentet kan varje europeisk medborgare, det vill säga, en individ med medborgarskap i något av medlemsländerna, ställa upp och kandidera till val (Treaty on European Union Article 8b). Dessa parlamentariker bör dessutom ses som valda befattningshavare. Förvisso skulle man kunna hävda att både rätten att kandidera i val samt att europaparlamentet innefattar valda befattningshavare och därmed även Dahls två första kriterier. Parlamentets makt har förvisso stärkts under åren fram till Maastrichtfördraget trädde i kraft 1993, men fortfarande var den relativt begränsad. I och med Maastrichtfördraget infördes dock en medbeslutandeprocedur, där rådet och parlamentet innehar delad beslutsrätt (Tallberg 2007: 114). Här uppstår det andra problemet för demokratin i Europeiska Unionen, parlamentet är inte det enda lagstiftande organet, och då parlamentet är den enda direktvalda institutionen, har jag svårt att se Dahls två första kriterier till fullo uppfyllda. Problemet ligger främst i att beslutsrätten är delad mellan Kommissionen, Ministerrådet och Parlamentet där endast Parlamentets ledamöter är direktvalda. Förvisso kan även Ministerrådet till viss del ses som ett direktvald i det avseendet att de består av ministrar från varje medlemsland och blivit inröstade via nationella val. Men däremot står inget i Europeiska Unionens fördrag angående hur ministerposter på nationellt plan skall tillsättas och därmed kan, med mitt val av undersökningsområde, detta inte ses som fullgott för att kriterierna om valda befattningshavare eller rätten att kandidera i val ses som uppfyllda för Ministerrådet. Inte heller Kommissionen är tillsatt på ett sätt som kan ge det demokratisk legitimitet utifrån Dahls kriterier för polyarki. Graden av demokrati skulle förvisso öka om eller när Europaparlamentets makt och befogenheter ökar, men kriterierna kan inte ses som fullt

uppfyllda såvida det inte görs en påtaglig förändring av beslutsprocessen inom Europeiska Unionen. Däremot kan de två kriterierna ses som uppfyllda om man enbart ser till Europaparlamentets funktionsätt.

Angränsande till funktionssättet med valda befattningshavare existerar en fråga angående delegerandet av makt från medborgarna till andra befattningshavare, både existensen av befattningshavare och att dessa har kontroll över vilka frågor som förs upp på dagordningen är helt i enlighet med Dahls kriterier för polyarki (Dahl 2002: 178). Dock ser jag anledning att nämna en faktor som påverkar dagordningen och medborgarnas inflytande i form av det som står i Maastrichtfördraget:

Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, shall have the right to address, individually or in association with other citizens or persons, a petition to the European Parliament on a matter which comes within the Community's fields of activity and which affects him, her or it directly (Treaty on European Union Article 138d)

Medborgare som berörs av ett visst beslut eller fenomen inom EU har alltså rätt att få denna fråga uppförd på Parlamentets dagordning, vilket bör ses som ytterligare en faktor som stärker den demokratiska legitimiteten inom Europeiska Unionen.

5.1.2 Fria och opartiska val, allmän rösträtt

I Maastrichtfördraget fastställs att varje medborgare i Europeiska Unionen skall äga rösträtt till Europaparlamentsvalet som är regelbundet återkommande vart femte år. Som medborgare definieras:

Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union (Treaty on European Union 8:1).

Rösträtten är begränsad till de som uppnått giltig rösträttsålder men detta är helt i enlighet med Dahls kriterier om allmän rösträtt för polyarkier. Därmed kan kriterierna ses som uppfyllda för Europaparlamentet, däremot existerar inga val eller någon rösträtt till de andra beslutsfattande organen inom unionen och kriterierna kan därmed inte ses som till fullo uppfyllda för organisationen som helhet.

5.1.3 Yttrandefrihet, alternativa informationskällor, församlingsfrihet

Yttrandefriheten nämns inte direkt i Maastrichtfördraget, dock hänvisas det från fördraget till Europakonventionen för mänskliga rättigheter. I artikel 6 i Maastrichtfördraget så fastslås

att en allmän princip ska gälla för gemenskapsrätten: att respektera de grundläggande rättigheterna på det vis de garanteras i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Det är därmed på grund av den hänvisningen det blir acceptabelt att använda sig av Europakonventionen vid undersökningen. Därmed blir det relevant att använda sig av konventionen vid undersökningen av yttrandefriheten de alternativa informationskällorna samt församlingsfriheten inom Europeiska Unionen. I Europakonventionen för mänskliga rättigheter står det i Artikel 10:1 följande text om yttrandefrihet och alternativa informationskällor:

Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. (European Convention on Human Rights Article 10:1)

Därmed kan man hävda att det utifrån lagstiftningen inom Europeiska Unionen kan både kriteriet för yttrandefrihet samt alternativa informationskällor ses som uppfyllda. När det kommer till församlingsfriheten är även den lagstiftad om i Europakonventionen. I Europakonventionen artikel 11 fastställs att varje medborgare i unionens medlemsländer har rätt att bilda föreningar och intressegrupper såvida dessa grupperingar inte hotar den nationella säkerheten eller individers säkerhet. Därmed kan även detta kriterium för en polyarkisk organisation ses som uppfyllt i och med Maastrichtfördraget.

5.1.4 Sammanställning av Maastrichtfördraget

Nedan sammanställs de resultat som analysen har gett med avseende på Maastrichtfördraget i förhållande till demokratin.

	Lika rösträtt	Effektivt deltagande	Upplyst förståelse	Kontroll över dagordningen	Allomfattande medborgarskap
1. Valda befattningshavare	Ja/Nej*	Ja/Nej*	—	Ja/Nej*	—
2. Fria och opartiska val	Ja/Nej*	—	—	Ja/Nej*	—
3. Allmän rösträtt	—	Ja/Nej*	—	Ja/Nej*	Ja/Nej*
4. Rätt att kandidera i val	—	Ja**	—	Ja**	Ja**
5. Yttrandefrihet	—	Ja	Ja	Ja	Ja
6. Alternativa informationskällor	—	Ja	Ja	Ja	Ja
7. Församlingsfrihet	—	Ja	Ja	Ja	Ja
*Kriteriet kan ses som så gott som uppfyllt för Europaparlamentet, men vid en undersökning av hela Europeiska Unionens funktions- och beslutsprocess så blir svaret här ett Nej.					
**Rätt att kandidera i val existerar som redovisat ovan för kandidanderna i Europaparlamentsval, till viss del kan kriteriet även sägas vara uppfyllt för Ministerrådet där nationella val inverkar, men kriteriet är dock inte tillräckligt uppfyllt på denna punkt för att det ska kunna ses som till fullo uppfyllt, I Kommissionen existerar ingen rätt att kandidera i val, så vid det tredje beslutsfattande organet är kriteriet inte heller uppfyllt.					

Figur 4: Sammanställning av undersökningen om huruvida Europeiska Unionen i och med Maastrichtfördraget uppfyller kriterierna för polyarki samt demokrati.

5.2 Lissabonfördraget

Nedan undersöks huruvida Lissabonfördraget med avseende på Europeiska Unionens institutioner uppfyller de sju kriterierna för polyarki som de framställs i Teori-kapitlet. Först vill jag dock redogöra för de tre EU-organen: Kommissionen, Ministerrådet samt Europaparlamentets beslutsfattande roll, som den är framställd i fördraget då detta är en avgörande faktor för demokratin inom organisationen. I artikel 17:8 i Lissabonfördraget fastställs att Kommissionen är ansvarig inför Europaparlamentet samt att Parlamentet äger rätten att avsätta Kommissionen genom misstroendevotum. I och med detta så innehar det direktvalda Europaparlamentet en unik möjlighet att påverka Europeiska Unionens beslutsfattande, eller åtminstone avsätta Kommissionen om denna skulle visa sig arbeta och besluta i frågor på ett sådant sätt att Parlamentet, som åtnjuter folkets förtroende, inte kan acceptera. Detta misstroendevotum gäller även den, i och med Lissabonfördraget, nya befattningen *unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik*. Förvisso är detta en funktion som Europaparlamentet haft rätt till sedan Romfördragets ikraftträdande 1957 (Tallberg 2007:119) men då *unionens höga representant för utrikes frågor och*

säkerhetspolitik numera innefattas här (förvisso med anledning att denna position skapades i och med Lissabonfördraget) så har Europaparlamentets inflytande här ökat.

Förvisso berör följande funktion inte något av de tre beslutsfattande organens beslutsprocess i direkt mening men det ger medborgarna inom unionen en stärkt roll i beslutsprocessen i och med att de ges rätten att uppmana till initiativ om ny lagstiftning. I Artikel 11:4 i Lissabonfördraget fastslås att ett såkallat medborgarinitiativ skall införas vilket innebär att ett antal unionsmedborgare på minst en miljon individer, från ett betydande antal medlemsstater får ta initiativ och uppmana kommissionen att lägga fram förslag i de frågor som berör dessa medborgare, dessa frågor tas upp i det avseende att medborgarna anser att det krävs en unionsrättsakt vid tillämpningen av fördragen. Detta bör ses som ett försök att stärka demokratin inom Europeiska Unionen genom att ge medborgarna möjlighet att påverka dagordningen och vilka beslut som bör fattas. Medbeslutandeproceduren som nämndes vid analysen av Maastrichtfördraget som påverkade Europaparlamentets beslutsfattande funktioner har ökat i omfattning i och med Lissabonfördraget till den grad att det står inskrivet följande i fördraget:

1. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet består i att Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.
(...)
2. I de särskilda fall som anges i fördragen ska ett särskilt lagstiftningsförfarande bestå i att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.
(Lissabonfördraget Artikel 289:1,2)

I paragraf 1 åsyftas det som brukar benämnas som medbeslutandeproceduren och i och med Lissabonfördraget är detta därmed den beslutsordning som i de flesta fall gäller. Det existerar förvisso fortfarande beslut som faller under en annan procedur än medbeslutandeproceduren. Men i och med detta så ställs Europaparlamentet och Ministerrådet på samma position när det gäller beslutsfattandet inom Europeiska Unionen, vilket bör ses som en väsentlig ökning av graden av demokrati.

5.2.1 Valda befattningshavare, rätt att kandidera i val

Rätten att kandidera i val till Europaparlamentet beskrivs i Lissabonfördraget på följande vis:

(...) varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten (Lissabonfördraget Artikel 22:2)

Därmed kan kriteriet ses som uppfyllt i förhållande till Europaparlamentet, däremot kan kriteriet inte ses som uppfyllt i de två återstående institutionerna, det vill säga Ministerrådet och Kommissionen där medborgarna inte har någon lagstadgad rätt i fördragen att ställa upp i val till dessa positioner. Detta av anledningen till att valbarheten och rätten att kandidera begränsas till Europaparlamentet.

5.2.2 Fria och opartiska val, allmän rösträtt

Artikel 20:2b i Lissabonfördraget fastställer att rösträtt vid val till Europaparlamentet skall säkerställas för varje enskild medborgare inom Europeiska Unionen och på samma sätt skall denne ha rätt att ställa upp i valet i det land han eller hon är bosatt för tillfället. Därmed kan inga större skillnader utrönas i förhållande till Maastrichtfördraget på denna punkt.

5.2.3 Yttrandefrihet, alternativa informationskällor, församlingsfrihet

Yttrandefriheten, församlingsfriheten och tillgången till alternativa informationskällor fastställs på samma sätt som i Maastrichtfördraget och kan därmed ses som uppfyllda på samma sätt även vid tidpunkten för Lissabonfördragets ikraftträdande. Värt att nämnas är dock det tillägg som gjorts i Lissabonfördraget artikel 15:1-2 där det står att unionens institutioner och organ skall utföra sitt arbete så öppet som möjligt och att Ministerrådets och Europaparlamentets sammanträden och arbete skall utföras med öppenhet och med insyn för medborgarna. Vilket stärker de tre kriterierna för polyarki som berörs av detta.

5.2.4 Sammanställning av Lissabonfördraget

Nedan sammanställs de resultat som analysen har gett med avseende på Lissabonfördraget i förhållande till demokratin.

	Lika rösträtt	Effektivt deltagande	Upplyst förståelse	Kontroll över dagordningen	Allomfattande medborgarskap
1. Valda befattningshavare	Ja/Nej*	Ja/Nej*	—	Ja/Nej*	—
2. Fria och opartiska val	Ja/Nej*	—	—	Ja/Nej*	—
3. Allmän rösträtt	—	Ja/Nej*	—	Ja/Nej*	Ja/Nej*
4. Rätt att kandidera i val	—	Ja**	—	Ja**	Ja**
5. Yttrandefrihet	—	Ja	Ja	Ja	Ja
6. Alternativa informationskällor	—	Ja	Ja	Ja	Ja
7. Församlingsfrihet	—	Ja	Ja	Ja	Ja
*Valda befattningshavare och fria och opartiska val kan ses existera i Europaparlamentet men utöver detta så är det ytterst tveksamt om kriteriet kan ses som uppfyllt.					
**Rätten att kandidera i val existerar i Europaparlamentet men utöver detta kan kriteriet inte ses som uppfyllt.					

Figur 5: Sammanställning av undersökningen om huruvida Europeiska Unionen i och med Lissabonfördraget uppfyller kriterierna för polyarki samt demokrati.

5.3 Jämförelse mellan Maastrichtfördraget och Lissabonfördraget

Utifrån undersökningen av Europeiska Unionens utveckling över tid och skillnaderna mellan tiden för Maastrichtfördraget och dagens aktuella fördrag i form av Lissabonfördraget går det att göra ett antal påståenden angående demokratin och utveckling som skett i Europeiska Unionen de senaste decennierna. Jag vill därför börja min sammanfattning genom att förklara vilka funktioner som ändrats, och därmed även ändrat demokratin inom Europeiska Unionen samt sammanställa tidigare tabeller till en mer översiktlig tabell för att ge en överblick över Europeiska Unionens demokratiska utveckling över tid.

Kriterier för polyarki	Förändring över tid
1. Valda befattningshavare	Ökning av graden av demokrati
2. Fria och opartiska val	Ökning av graden av demokrati
3. Allmän rösträtt	Ökning av graden av demokrati
4. Rätt att kandidera i val	Ökning av graden av demokrati
5. Yttrandefrihet	Oförändrad
6. Alternativa informationskällor	Oförändrad
7. Församlingsfrihet	Oförändrad

Figur 6: Tabell som visar på Europeiska Unionens demokratiska utveckling över tid.

Graden av demokrati för Robert Dahls sju kriterier är förvisso så gott som oförändrade vid en första anblick (främst åsyftas här sammanställningen i tidigare delkapitel av de två fördragens funktionssätt sammanfattade i analysverktyget var för sig) och vid en undersökning av de sju kriterierna på ett helhetsplan för hela organisationen, främst i själva analysen av dessa utifrån mitt analysverktyg. Men man kan dock se tendenser som pekar på en demokratisk utveckling inom Europeiska Unionen, vilket jag återkommer i Avslutningskapitlet där jag framställer mina slutsatser om graden av demokrati inom Europeiska Unionens funktionsätt som de är beskrivna i fördragen. Med det sagt vill jag återgå till de två fördragen och jämförelsen mellan dem med avseende på de sju kriterierna för polyarki. Anledningen till att demokratin kring kriterierna: Valda befattningshavare, fria och opartiska val, allmän rösträtt samt Rätten att kandidera i val ses som ökad är av anledning till Europaparlamentets ökade roll som befattningshavare. Då man kan se en maktförflyttning till Europaparlamentet från de två andra beslutsfattande organen inom Europeiska Unionen har, vid en relativt fri tolkning av kriterierna för en polyarki, även befattningshavarna i form av parlamentarikernas makt ökat och därmed har demokratin stärkts på denna punkt. Att graden av demokrati har ökat i kriterierna 2-4 är möjligtvis något tveksamt, men jag hävdar att i och med Europaparlamentets ökade befogenheter har medborgarnas inflytande i beslutsprocessen ökat och därmed kan graden av demokrati ses som ökad av den anledning att man numera kan rösta fram kandidater samt kandidera till en institution med ökade befogenheter kring beslutsfattandet. Därför kan det medborgerliga inflytandet inom Europeiska Unionen ses som ökat och därmed även graden av demokrati inom nämnda kriterier.

5.3 Kort diskussion om EU:s utflödessida

Utflödessidan grundar sig i, som nämnt i teorikapitlet, implementeringen av och tillämpningen av lagar och regler på ett opartiskt och neutralt vis gentemot medborgarna. Det vill säga att de lagar som stiftats i Europeiska Unionens inflödessida tillämpas på ett för medborgarna, som idealt varit med och fattat besluten, neutralt och legitim sätt (Persson, Sjöstedt 2010: 70). Utifrån Perssons och Sjöstedts tolkning av politikens utflödessida kan följande vara värt att fokusera något på:

De som hävdar vikten av politikens utflödessida för staters legitimitet menar till och med att även om medborgarna inte påverkat politikens utformning via inflödessidan kan staten uppfattas som legitim så länge som lagarna tillämpas på ett opartiskt sätt och systemet är förutsägbart för medborgarna. Om man hårdrar detta synsätt skulle med andra ord även en diskriminerande stat kunna bidra till ökad legitimitet så länge

som den diskriminerar medborgarna på ett förutsägbart sätt (Persson, Sjöstedt 2010: 70ff).

Jag vill på inget vis implicera att Europeiska Unionen skulle kunna jämföras med en diskriminerande stat eller organisation, detta skulle kräva en helt annan undersökning, utan jag vill enbart peka på det faktum att en stat eller organisation kan ses som fullt legitim vid utflödessidan oavsett eventuella demokratiska inslag vid inflödessidan. Det borde ses som relativt tydligt utifrån min analys av de två fördragen och lagtexterna som hör till dessa att det medborgerliga inflytandet på inflödessidan av politiken inte uppfyller kraven för en demokratisk ordning, däremot kan man på Europeiska Unionens utflödessida finna argument för att organisationen på utflödessidan innehar en viss legitimitet. Den institution som säkerställer utflödessidans legitimitet bör därmed i största utsträckning vara Europeiska gemenskapernas domstol. Denna institutions uppgift är, enligt Tallberg att:

Enligt traktaten är det domstolens sak att ”Säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av detta fördrag” (Tallberg 2007: 162).

Domstolens funktioner grundar sig i två uppgifter: för det första är det domstolens uppgift att tolka fördragen och EG-rätten och för det andra att döma i rättstvister mellan medlemsstaterna, institutionerna och medborgarna i Europeiska Unionen (Tallberg 2007: 162ff). Axel Hadenius skriver följande om EG-rätten, i förhållande till nationella domstolar och Europeiska gemenskapernas domstol, i sin bok *Demokrati: En jämförande analys* (2006):

EG-rätten gäller för Europeiska Unionens medlemsländer och fastställer unionens gemensamma rättsordning samt reglerar kompetensen mellan staterna och unionen. Domstolen har även blivit en överinstans, för nationella domstolar inom Europeiska Unionen, vid ärenden som berörs av EG-rätten, härmed har nationell lagstiftning även blivit ett föremål för judiciell överprövning (Hadenius 2006: 117)

Utifrån vad som är skrivet i fördragen angående domstolens uppgift, där dess främsta roll fastställs att vara att säkerställa att lag och rätt efterföljs på ett korrekt sätt av unionens institutioner och medlemsstater så bör man kunna dra det så långt att Europeiska Unionen uppfyller kraven för en legitim stat, eller i det här fallet union, i det avseendet att man har skapat en institution som skall säkerställa att lagstiftningen tillämpas på ett opartiskt och neutralt sätt gentemot berörda parter. Helt i enlighet med Max Webers teori om legitimitet vid politikens utflödessida bör därmed Europeiska Unionen ses som fullt legitim vid

utflödessidan. Förvisso kan man hävda, som bland annat Tallberg gör, att Europeiska gemenskapernas domstol har bidragit till att driva Europeiska Unionen mot en federativ riktning och att unionen inte hade sett ut som den gör idag om det inte vore för domstolens kreativa tolkningar av fördrag och regler inom unionen (Tallberg 2007: 164). Och därmed uppstår även frågan om domstolen faktiskt verkar för att säkerställa att lagar och regler tillämpas på ett neutralt och opartiskt vis, eller om domstolen arbetar utifrån en egen politisk agenda. Men ambitionen och intentionerna för domstolens arbete, som de är beskrivna i fördragen och tillhörande stadgar för domstolen, är att dess roll skall vara neutral i förhållande till berörda parter. Och det är i detta avseende som domstolen och Europeiska Unionen kan ses uppfylla kraven för en legitim organisation på politikens utflödessida. Ett legitimt funktionsätt på utflödessidan påverkar förvisso inte graden av demokrati på något sätt i sig självt. Men givet att inflödessidan kan ses som demokratisk och legitim så bör även utflödessidan, om den kan ses som legitim ses som demokratisk. Nu föreligger det förvisso ett antal hinder för demokratin på Europeiska Unionens politiska inflödessida och därmed kan inte utflödessidan ses som en demokratisk funktion, utan den kan enbart ses uppfylla kraven för en legitim institution.

6. AVSLUTNING

6.1 Slutsatser

Förvisso kan man utifrån mitt analysverktyg och sammanställning av de två fördragen och huruvida unionens funktionssätt gällande de sju polyarkiska kriterierna har påverkats inte se några stora eller avgörande skillnader. Det går dock att utläsa några väsentliga skillnader och ändringar som gjorts mellan de två tidpunkterna som har påverkat Europeiska Unionens funktionssätt och grad av demokrati avsevärt. Anledningen till att mitt analysverktyg och mina sammanställda tabeller över Europeiska Unionens besluts- och funktionsprocess inte till fullo kan visa på denna ökning av demokratin är att det fortfarande existerar en maktuppdelning mellan det direktvalda Europaparlamentet och de två andra beslutsfattande organen, Kommissionen och Ministerrådet. Vad man däremot kan utläsa utifrån min analys av de två fördragen är att det har skett en demokratisering av unionen under perioden mellan de två fördragen. Denna demokratisering tar sig uttryck främst i Europaparlamentets ökade befogenheter i beslutsprocessen, här syftas det främst till medbeslutandeprocéduren. Allt fler politikområden har förflyttats till denna procedur och i och med de krav som här ställs på Europaparlamentets godkännande av lagförslag och beslut kan Europeiska Unionen ses som en mer demokratisk organisation idag än vid Maastrichtfördragets ikraftträdande 1993. Man skulle till och med kunna dra det till en nivå där man hävdar att om det i den händelse att alla Europeiska Unionens beslutsprocesser och funktioner skulle hamna under medbeslutandeprocéduren skulle organisationen i stort sätt kunna ses uppfylla de sju kraven för en polyarkisk organisation och därmed även åtnjuta demokratisk legitimitet till en tillfredställande grad. För att återgå till inledningen där politikens inflödes- och utflödessida nämndes kan följande observationer urskiljas. Främst åsyftas här följande funktion av inflödessidans legitimitetsskapande.

Ju mer medborgerligt deltagande och inflytande i utformningen av politiken och i beslutsprocessen, desto mer legitim antas staten upplevas av befolkningen (Persson, Sjöstedt 2010: 68ff)

Det medborgerliga deltagandet kan i princip inte sägas ha ökat under perioden mellan de två fördragen men inflytandet över beslutsprocessen har stärkts av det som tidigare nämnts om medbeslutandeprocéduren och därmed bör Europeiska Unionen även åtnjuta större legitimitet i enlighet med Webers teori om statens legitimitet. Utflödessidan påverkas inte i lika stor grad av den demokratiska ordningen men sett till medborgarnas upplevelser bör även

utflödessidans legitimitet stärkas vid en ökad demokratisk ordning vid politikens inflödessida som så har skett under perioden mellan de två fördragen. Ett tillägg i Lissabonfördraget är initiativrätten som ger medborgarna rätten att lägga fram förslag till kommissionen med avseende på att medborgarna anser att en rättsakt krävs vid tillämpningen av fördragen. Detta ger medborgarna inom Europeiska Unionen ytterligare möjlighet till inflytande utöver den de besitter i och med det direktvalda Europaparlamentet. Initiativrätten är på grund av det ökade medborgerliga inflytandet en steg i riktningen mot en demokratisk organisation samt stärker legitimiteten i politikens inflödessida. De tre kriterierna för en polyarki som berör yttrandefriheten, församlingsfriheten och rätten till alternativa informationskällor bör däremot ses som till fullo uppfyllda både för Maastrichtfördraget och Lissabonfördraget och därmed är även Dahls demokratikriterium *Upplyst förståelse* uppfyllt. De fyra återstående kriterierna kan förvisso ses som uppfyllda för Europaparlamentet, men vid en översiktlig åskådning av hela den europeiska beslutsapparaten kan kriterierna inte ses som uppfyllda, trots att man sedan Maastrichtfördraget gått mot en mer demokratisk beslutsfattandeprocess. Förvisso existerar det demokratiska dilemmat som Dahl nämner om att medborgarnas möjlighet till inflytande minskar ju större en organisation blir men jag menar att utifrån Dahls kriterier för polyarki så kan beslutsfattandet på vissa plan ses som uppfyllt åtminstone i avseende på Europaparlamentet. Medborgarna har förvisso mindre möjligheter till inflytande inom Europeiska Unionen än de har i nationalstaten, av den enkla anledningen att nationalstaten i alla avseenden är mindre men bortsett från detta så kan de polyarkiska kriterierna ses som uppfyllda till den grad som beskrivs ovan.

Utifrån detta kan alltså Europeiska Unionen inte ses som en demokratisk organisation med avseende på Robert Dahls demokratiteori, inte heller de kriterier som ställs upp för en polyarki kan ses som uppfyllda av Europeiska Unionen. Men utifrån utvecklingstrenden sedan Maastrichtfördraget fram tills Lissabonfördragets ikraftträdande kan man urskilja vissa tendenser som pekar på att Europeiska Unionen går mot en alltmer demokratisk ordning.

7. REFERENSER

Litteratur

Beckman, Ludvig (2005). *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus

Bengtsson, Hans "Det demokratiska dilemmat" I: Bengtsson, Hans (red.) (2001). *Politisk kommunikation och demokrati*. Lund: Studentlitteratur

Bergström, Göran & Boréus, Kristina "Idé- och ideologianalys" I: Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Dahl, Robert A. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press

Dahl, Robert A (1999) "Kan internationella organisationer vara demokratiska?" I: SOU 1999:11, *Bör demokratin avnationaliseras?* sid. 55-78

Dahl, Robert A. (2002) *Demokratin och dess antagonister*. [Ny utgåva] Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademien

Habermas, Jürgen (2001). *Den postnationella konstellationen*. Göteborg: Daidalos

Hadenius, Axel (2006). *Demokrati: en jämförande analys*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber

Moravcsik, Andrew (2002) "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union" : JCMS 2002 Volume 40. Number 4. Sid 603-624

Persson, Anna & Sjöstedt, Martin (2010) "Den svaga staten: demokrati och förvaltning i utvecklingsländer" I: Rothstein, Bo (red.) (2010). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag sid. 58-89

Tallberg, Jonas (2007) *EU:s politiska system*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur

Lagtexter

The European Convention on Human Rights, Rome 4 November 1950

Treaty on European Union (1992) *Official Journal C 191 of 29 July 1992*

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007
Europeiska unionens officiella tidning C 306 av den 17 december 2007