

Kerstin Jacobsson

# Den problematiska demokratin i EU

*Den 7 juni är det val till Europaparlamentet. Parlamentets makt har förstärkts påtagligt de senaste tio åren, men medborgarnas intresse för valet är svagt. Om parlamentet ensamt tar över beslutsfattandet i EU, skulle unionen på papperet bli mer demokratisk. Paradoxalt nog kan det samtidigt innebära att EU förlorar legitimitet i medborgarnas ögon.*



*Medborgarna i de 27 medlemsstaterna har inte möjlighet att ställa EU:s beslutande organ till samlat ansvar på samma sätt som de kan göra nationellt vid parlamentsval.*

FOTO: MASTERFILE-SCANPIX

EU:s ”demokratiska underskott” är lika välkänt som svårlöst. Kärnan är att EU är ett politiskt system som skiljer sig från systemen som finns i stater, och när det gäller att forma en transnationell demokrati finns det inga förebilder.

EU bygger på en unik blandning av mellanstatlighet och överstatlighet. Det är medlemsstaterna som har makten över EU:s fördrag. EU kan inte själv bestämma om sina befogenheter. Vid fördragsförändringar har varje stat vetorätt. Samtliga 27 regeringar är representerade i Europeiska rådet (EU-toppmötena) och i ministerrådet, EU:s två viktigaste beslutsfattande organ.

Men till skillnad från andra internationella organisationer har EU också inslag av överstatlighet. Dels finns helt överstatliga institutioner (som EU-kommissionen och EG-domstolen), som ska arbeta oberoende av medlemsstaterna. Dels har EG-rätten företräde framför nationell rätt. EG-domstolen har tolkningsföreträde och domstolar i medlemsländerna är skyldiga att följa EG-rätten.

Principen om EG-rättens företräde har vuxit fram som rättspraxis och har accepterats av länderna. Det är EG-domstolen som i slutändan avgör hur svensk alkoholpolitik kan vara utformad eller om facketes agerande i den så kallade Laval/Vaxholm-konflikten 2004 var tillåtet.

Unikt för EU är också det överstatliga beslutsfattandet. I de flesta frågor tillämpas numera kvalificerad majoritet i ministerrådet. Rösträtten är viktad efter folkmängd. Ett enskilt land kan alltså bli nedröstat och ändå bli bundet av beslutet.

VÄGEN TILL FÖRDJUPAD integration har på senare år gått via både ökad överstatlighet och utvecklade mellanstatlighet. Genom att uppfinna en ny samarbetsmetod (*The Open Method of Coordination*, den öppna samordningsmetoden) har man skapat ett nära samarbete på områden där beslutskompetensen ännu ligger kvar hos medlemsländerna. Social- och sysselsättningspolitiken samt hälso- och sjukvårdspolitiken är sådana områden. Sam-

arbetet bygger på att länderna enas om gemensamma mål, men beslutsfattandet finns kvar hos de nationella parlamenten.

Parallellt med detta har överstatliga beslut införts på andra områden där länderna varit beredda att ge upp sin suveränitet, som folkhälsa och asyl- och invandringspolitik.

Överstatligheten innebär onekligen vissa demokratiska problem. De europeiska medborgarna har inte någon möjlighet att ställa EU:s beslutande organ till samlat ansvar på samma sätt som sker nationellt vid riksdagsval. Varje nationell offentlighet kan bara ställa sin egen minister och regering till ansvar – trots att medborgarna blir bundna av ministerrådets beslut. Ett riksdags- och regeringsskifte i ett land kan därför inte automatiskt påverka inriktningen på EU:s politik.

Även mellanstatligheten har sina demokratiproblem. I ministerrådet fungerar regeringsrepresentanter som lagstiftare, vilket i grunden innebär en sammanblandning av den verkställande och den lagstiftande makten. Med andra ord sker en maktförskjutning från parlament till regeringar och till nationella och övernationella tjänstemän. Förhandlingarna inom EU tar karaktären av diplomatiska förhandlingar, vilket gör makten mer anonym och gör det svårare att ställa makthavare till ansvar.

Alla typer av internationella förhandlingar dras förvisso med sådana problem. Men det unika för EU är att förhandlingsresultaten blir till bindande lagstiftning utan att först godkännas på nationell nivå. Andra internationella överenskommelser måste ratificeras i ländernas parlament för att bli giltiga.

ETT SÄTT ATT STÄRKA det parlamentariska inslaget i EU är att ge Europaparlamentet ökad makt. Parlamentet, som från början endast var rådgivande, är i dag lagstiftare tillsammans med ministerrådet på många områden.

Debatter har även förts om att stärka de nationella parlamentens roll, men med ganska marginellt resultat. Om Lissabonfördraget från 2007 träder i kraft, får de nationella

- parlamenten större möjlighet att invända mot kommissionens förslag om de anser att ett förslag bör behandlas på nationell nivå i stället. Men parlamenten har inte någon möjlighet att stoppa förslag.

Mer makt för Europaparlamentet låter bra. På papperet stärks den representativa demokratin, eftersom parlamentet väljs av Europas folk. Mindre bra är att valdeltagandet är betydligt lägre än i riksdagsvalen. I Europaparlamentsvalet 2004 var det bara 38 procent av svenskarna som röstade, medan deltagandet i riksdagsvalen brukar ligga runt 80 procent. Medborgarna har begränsad kunskap om det som behandlas i Europaparlamentet, och det förs inte mycket debatt i medlemsländerna om dessa frågor.

**Europeiska rådet** är namnet på de toppmöten som medlemsländernas regeringschefer och kommissionens ordförande håller fyra gånger per år. På dessa möten bestäms den gemensamma agendan inom olika politiska områden. Den 1 juli 2009 tar Sverige över ordförandeskapet i EU.

**Ministerrådet** (Europeiska unionens råd) består av medlemsländernas ministrar och är EU:s högsta beslutande organ. Ministerrådet stiftar lagar inom EU och ingår internationella avtal för EU:s räkning. I rådet ingår en minister från varje lands regering. Ämnet för mötet avgör vilken minister som deltar.

**EU-kommissionen** består av en kommissionär från varje medlemsland. Kommissionens huvuduppgift är att föreslå ny lagstiftning samt implementera lagstiftningen i samarbete med medlemsländerna. En annan uppgift är att förhandla med andra länder och med internationella organisationer.

**Europaparlamentet** är en folkvald institution som företräder EU-medborgarna. Parlamentet stiftar lagar i vissa frågor, i andra är det endast ett rådgivande organ. Nästa val till Europaparlamentet hålls den 7 juni 2009.

**EG-domstolen** består av en domare från varje medlemsland som biträds av åtta generaladvokater. Domstolen har två huvuduppgifter: att döma i tvister som rör EG-rätten och att lämna så kallade förhandsavgöranden till nationella domstolar om hur EG-rätten ska tolkas.

**Lissabonfördraget** skrevs under av EU:s regeringar 2007, men är ännu inte ratificerat i alla medlemsländer. Om det antas, ändras den generella beslutsregeln på ett antal områden från enhällighet till kvalificerad majoritet, och medlemsländernas vetomakt inskränks. EU:s gemensamma utrikespolitik stärks. Dessutom får Europeiska rådet en fast ordförande och det roterande ordförandeskapet avskaffas.

Avståndet mellan väljare och valda är ett annat problem. Om Lissabonfördraget träder i kraft kommer varje EU-parlamentariker att representera i genomsnitt 657 200 invånare, medan svenska riksdagsledamöter representerar 25 800 invånare. Om parlamentet ensamt tar över beslutsfattandet, skulle unionen på papperet bli mer demokratiskt. Samtidigt kanske EU snarare förlorar legitimitet i medborgarnas ögon.

Relationen mellan den övernationella demokratin och den nationella demokratin riskerar dessutom att bli ett "nollsummespel", där ökad makt för Europaparlamentet sker på bekostnad av de nationella parlamentens makt. Så länge den nationella demokratin har större legitimitet, kanske en kombination av mellanstatlighet och överstatlighet ändå är ganska sinnrik.

EU-KOMMISSIONENS vice ordförande Margot Wallström lanserade för några år sedan sin "plan D" – som i demokrati, dialog och debatt. Hennes slutsats var att EU måste bli bättre på att kommunicera med medborgarna: bättre på att lyssna, förklara och förankra förslagen i länderna.

Kommissionen har därefter stött sex transnationella deltagardemokratiska projekt, där över 40 000 medborgare uppmuntrats att delta i debatten om EU:s framtid. Man har ordnat medborgarpaneler, där vanliga medborgare debatterar europeiska frågor efter att först ha lärt sig mer om EU:s beslutsfattande. Ambitionen är att skapa en gränsöverskridande offentlighet, och få medborgarna att tänka med europeiska referensramar. Kommissionen har även gett stöd till transnationella Europapartier (som Europeiska socialdemokratiska partiet och Europeiska Folkpartiet), med förhoppningen att de ska vitalisera debatten och öka deltagandet i Europaparlamentsvalen.

Deltagardemokratin blir ett komplement till den representativa demokratin, enligt kommissionen. Kruxet är att kommissionen tycks vara mer intresserad av att förankra sin politik "uppifrån och ner" än att ta till sig medborgarnas budskap. När det gäller



*Europaparlamentet sammanträder både i Strasbourg (bilden) och Bryssel. Enligt en färsk Eurobarometer-undersökning tänker 41 procent av svenskarna rösta i valet den 7 juni, men det är endast 22 procent som känner sig välinformerade om Europaparlamentets arbete.*

FOTO: YVES FORESTIER/CORBIS SYGMA-SCANPIX

folkomröstningar är det exempelvis stopp. Det har funnits förslag om att hålla folkomröstningar i alla länder samtidigt vid fördragsförändringar. De styrande vet dock att medborgarna är mer benägna än deras folkvalda att säga nej till fördrag. EU-ledarna betraktar inte nej som ett svar och undviker därför folkomröstningar.

EN FÖRUTSÄTTNING för att skapa en reell europeisk debatt är att medborgarna känner till de ärenden som ska behandlas. EU har ingen offentlighetsprincip, men har ändå blivit mer öppet på senare år. Om Lissabonfördraget träder i kraft som planerat, kommer

ministerrådets sammanträden att bli offentliga när medlemsstaterna debatterar och stiftar lagar. Det skulle vara en stor och viktig förändring. Rätten att ta del av handlingar från EU:s institutioner stärks också, men EG-domstolen och Europeiska centralbanken undantas från offentlighetsreglerna.

Ett annat demokratiskt problem är att EU:s regelverk är oöverskådligt. Fördrag har lagts till fördrag och det har bildats en snårskog av paragrafer och protokoll. Ambitionen att förenkla fördragen genom att skapa en konstitution stoppades dock sedan medborgarna i Holland och Frankrike 2005 sagt nej i folkomröstningar.

► I STÄLLET ENADES regeringscheferna om ett nytt fördrag i Lissabon 2007. Lissabonfördraget är i allt väsentligt samma förslag som fransmännen och holländarna förkastade. Främsta skillnaden är att alla symboler som för tankarna till ett europeiskt statsbygge är borta, som europeisk "nationaldag" och "nationalsång".

Det är bara Irland som hållit folkomröstning om Lissabonfördraget, och det blev ett nej. Eftersom ändrade fördrag kräver enhällighet har fördraget därför fått skjutas på framtiden. Diskussioner pågår dock om att erbjuda Irland särlösningar som gör att fördraget ändå kan accepteras. Liknande särlösningar har Storbritannien och Polen redan fått.

De styrande vill alltså gå längre och snabbare fram än medborgarna. För att undvika krav på fler folkomröstningar tenderar politikererna att tona ner förändringen med det nya fördraget. Här vill man inte tala klartext.

Lissabonfördraget innebär en övergång till överstatlighet på en lång rad nya områden, som asylfrågor, polissamarbete, delar av straffrätten och civilrätten. Vektorrätten finns kvar endast på några få, traditionellt känsliga områden, som skattepolitiken, utrikes- och försvarspolitikerna, samt delar av rättspolitikerna och socialpolitiken.

Lissabonfördraget skulle också ge möjlighet att på vissa områden övergå från enhällighet till kvalificerad majoritet *utan* någon fördragsändring (det är innebörden i de så kallade "passerellerna"). Sådana beslut kräver visserligen enhällighet i Europeiska rådet (EU-toppmötet), men däremot inget beslut i de nationella parlamenten.

Detta innebär att grundprincipen att EU inte själv kan bestämma om sina befogenheter naggas i kanten. En del remissinstanser har också sagt att det är tveksamt om detta låter sig förenas med svensk grundlag och dess krav på att principerna för statsskicket inte får rubbas.

De styrande ser övergången till majoritetsbeslut som ett sätt att förenkla besluts-gången och göra EU mer handlingskraftigt. Enhälliga beslut är naturligtvis svårare i en

union med allt fler medlemmar. År 1990 hade EU 12 medlemmar, i dag är de 27 länder. Myntets andra sida är att de enskilda länderna förlorar suveränitet och att lagar kan stiftas mot deras vilja, så som den uttryckts i riksdagsval och nationella beslut.

EU HAR GÅTT LÄNGRE på det internationella samarbetets väg än någon annan region. Liknande integrationsprojekt pågår i Afrika och Latinamerika, med EU som förebild.

Schumanplanen från 1950, som anses som startskottet för EU, talade om att "bygga en solidaritet baserad på vad som faktiskt åstadkoms". Längre kunde också samarbetet legitimeras med hänvisning till fred, ekonomisk tillväxt och andra påtagliga resultat.

Men om ökad problemlösningsförmåga sker på bekostnad av demokratiskt inflytande och kontroll, blir det bekymmersamt. Längre räckte det med att de politiska eliterna var överens. Så inte längre. I dag måste medborgarna dela projektiden och få samtycka till förändringar av samarbetet. Demokrati innebär att medborgarna kan säga både ja och nej.

Det som behandlas i EU måste göras till inrikespolitiska frågor och debatteras nationellt. Riksdagen måste aktivt bevaka ärendena och använda sin makt, och inte acceptera avparlamentariseringen av EU-frågorna. Samtidigt måste EU-parlamentarikerna delta i den svenska debatten.

Den 1 juli tar Sverige över ordförandeskapet i EU och får därmed chansen att förankra EU-projektet. Men än så länge är det tyst i offentligheten.

*Kerstin Jacobsson är docent i sociologi och universitetslektor vid Södertörns högskola.*

---

#### LITTERATURTIPS

Jacobsson, Kerstin, *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa, 1997.

*Lissabonfördraget. Konsoliderad version av EU:s fördrag*. Stockholm: SNS, 2007.

Torstensson, Gösta, *Mer eller mindre demokrati?* Skogås: Gausta förlag, 2008.