

Har svensk demokrati påverkats av EU-medlemskapet?

Olof Petersson

Tio år i EU. Vad vet vi och vad vill vi?
Fredrik Bystedt och Ylva Nilsson (red.)
SNS Förlag, Stockholm 2005

Tidigare version:
Tio år i EU
SNS-konferens den 14 december 2004



Har svensk demokrati påverkats av EU-medlemskapet?

Olof Petersson

Den stora frågan om hur svensk demokrati påverkats av EU-medlemskapet skulle kanske av någon besvaras undvikande och reservationsfullt med hänvisning till metodproblem och den jämförelsevis korta tidsrymden. Men en genomgång av forskningsläget visar att det redan nu går att dra flera relativt säkra slutsatser.

Svensk demokrati före EU

Diskussionen om hur demokratin påverkas av internationalisering i allmänhet, och europeisk integration i synnerhet, började inte med EU-omröstningen 1994. En mätunkt i tiden utgör år 1990, då maktutredningen avlämnade sin slutrapport (SOU 1990:44). En huvudslutsats var att den svenska folkstyrelsemodellen utmanades av några stora omvandlingsprocesser i samhället. De viktigaste sammanfattade vi under rubrikerna individualisering och internationalisering.

Att tala om ett lands maktelit blir alltmer orealistiskt, menade maktutredningen. ”Bilderna av arbete, kapital och stat som den härskande strukturen måste modifieras i ett viktigt avseende. Internationaliseringen förändrar förutsättningarna för den nationella maktstrukturen. Konkurrensen på internationella marknader gör att den nationella arenan förlorar i betydelse. Näringslivet kan i allt mindre utsträckning tvingas till inhemska förhandlingslösningar. Kapitalet har blivit mer lätttröligt. Avvecklingen av valutareglerna framstår som ett för utvecklingen karaktäristiskt tecken” (SOU 1990:44, s. 400).

Maktutredningen varnade dock för att se internationaliseringen som något som ensidigt påtvingas Sverige utifrån. Demokratin befann sig inte i de yttre krafternas våld. Forskningen om internationella relationer pekade i stället på ömsesidiga beroenden, interdependens. En viktig drivkraft är den moderna välfärdsstatens framväxt. ”Det är inte en ny typ av internationell politik som upplöser nationalstaten, utan en ny typ av nationalstat som upplöser traditionell internationell politik” (SOU 1990:44, s. 382; Hansson & Stenelo 1990).

Internationalisering och europeisering hade redan 1990 hunnit förändra förutsättningarna för det svenska politiska systemet. Maktutredningen uppmärksammade bland annat transnationell lobbying, riksdagsarbetets internationalisering och gränsöverskridande partidiplomati. En viktig maktgrupp utpekades: en kår av internationella tjänstemän, inom internationella organisationer och nationella departement och ämbetsverk, hade blivit en nyckelgrupp genom sin position i de internationella förhandlingsnätverken. Maktutredningen fann att beslutsprocesserna blivit mer anonyma och dolda. De folkvalda och parlamentariskt ansvariga organen riskerade att hamna på mellanhand.

I takt med att samhällsproblemen fick alltmer gränsöverskridande karaktär så hade alltså den offentliga makten också börjat internationalisera sina beslutsformer. Men det fanns en del demokratiproblem. Allt fler beslut fattades i internationella sammanhang. ”Medborgarens möjligheter att påverka dessa beslut har emellertid inte ökat i samma takt” (SOU 1990:44, s.

387). Riskerna handlade framför allt om bristande offentlighet och försvagat ansvarsutkrävande.

Denna lägesbeskrivning från 1990 visar alltså att det redan före EU-omröstningen fanns en oro för att internationalisering och europeisering höll på att urholka svensk demokrati, att en del av den offentliga makten höll på att glida ur händerna på medborgarna och deras förtroendevalda.

Inför EU: konsekvensbedömningar

När regeringen 1994 föreslog riksdagen att godkänna anslutningen till EU berörde man frågorna om demokrati och inflytande (prop. 1994/95:19, avsnitt 4.3). Regeringen började med att påpeka att EU vilar på demokratisk grund: medlemländernas folkvalda organ kontrollerar EU:s fördrag, EU har ett fri- och rättighetsskydd, Europaparlamentet är direktvalt av medborgarna, subsidiaritetsprincipen avgränsar EU:s makt och EU respekterar viktiga nationella intressen såsom exempelvis svensk tryckfrihetstradition. EU är också en rättsgemenskap som vilar på principen om likhet inför lagen. Sverige behöver rösträtt i EU för att kunna påverka beslut som berör oss. Sverige ansågs av regeringen kunna få goda möjligheter att utöva inflytande i EU:s beslutsprocesser.

Propositionens avsnitt om demokrati och inflytande är emellertid mycket summariskt och består bara av några få sidor. Någon mer djupgående argumentering är det inte fråga om. Merparten av de drygt 500 sidorna handlar om inre marknaden, transportpolitik, arbetsmarknadsfrågor, miljö, jordbruk, näringspolitik och alla de andra områden som varit föremål för omfattande förhandlingar mellan Sverige och EU. Propositionen framstår som en tjänstemannaprodukt, vars innehåll och tyngdpunkt inte helt harmonierar med allmänhetens oro.

Demokratiargument till förmån för ett svenskt EU-medlemskap byggde delvis på en av EG-konsekvensutredningarna, den som valde att kalla sig subsidiaritet och vars betänkande fick titeln Suveränitet och demokrati (SOU 1994:12). Ett centralt resonemang hos utredningen utgick från vad man kallade en "suveränitetskalkyl" av två former för statens makt. "makten över sig själv och inflytande över andra". "Ett land kan genom deltagande i en internationell organisation byta ut en del av sin egen formella självständighet mot inflytande i organisationen." Detta, fortsatte utredningen, behövde inte innebära att landet förlorade i makt. "Men priset kan vara ökat avstånd mellan medborgarna och beslutsfattande. Härtill kan komma en risk för onödigt stor byråkrati" (SOU 1994:12, s. 11).

Det var denna argumentationslinje som regeringen tog upp i sin proposition. Formuleringarna är nästan identiska. "Sveriges möjligheter att ensamt fatta beslut på de områden som fördragen omfattar kommer i formell mening att minska vid ett medlemskap. I gengäld ökar i praktiken Sveriges faktiska beslutskraft" (prop. 1994/95:19, s. 39).

Konsekvensutredningen ledde till debatt och har även blivit föremål för forskning. I sin avhandling om diskussionen om EU och demokratin urskiljer sociologen Kerstin Jacobsson tre paradoxer i svensk EU-debatt (Jacobsson 1997).

Enligt den första argumentationslinjen är EU demokratiskt, men ingen demokrati. Ur ett svenskt perspektiv var EU att betrakta som mellanstatlig, en traditionell internationell

organisation, snarare än som en federation i vardande. EU ansågs därför hämta sin demokratiska legitimitet från de nationellt valda regeringar som deltar i samarbetet.

Enligt den andra paradoxen flyttade politiken ut, men demokratin stannade kvar. EU ansågs tillfredsställa ett behov av medel för att lösa gränsöverskridande frågor på europeisk nivå, men demokratin var fortsatt nationellt förankrad.

Den tredje paradoxen utgjordes av tankegången att Sverige avyttrade suveränitet till EU, men likväl förblev suveränt. Medlemsstaterna betraktades som "herrar över fördragen", som endast lånar ut delar av sin suveränitet till EU, och som besitter möjligheten att återta denna suveränitet om så skulle anses motiverat.

Kerstin Jacobsson drar ett antal kritiska slutsatser när det gäller användningen av demokratibegreppet. Hon anser att argumentationen för att Sverige av demokratiskäl skulle gå med i EU krävde en omdefinition av demokratins innebörd. Hon urskiljer ett antal sådana demokratiförskjutningar. Man talade mer om demokratins innehåll än former. Man gled från procedur till resultat, från det formella till det reella, från arbetssätt till konstitutionellt upphov och från praktik till princip.

Det ligger mycket i Kerstin Jacobssons kritik. Konsekvensutredningen om subsidiaritet och demokrati hade givetvis all anledning att lyfta fram det centrala maktproblemet vid en EU-anslutning: vad händer när lagstiftningsmakt inom en del politiska områden överflyttas från riksdagen till EU? Men dess tankeinstrument och begreppsapparat kan inte sägas ha bidragit till att öka klarheten, snarare tvärtom.

Det var olyckligt att bygga upp argumentationen kring begreppet suveränitet. Detta begrepp kan definieras på olika sätt; i folkrätten har det en precis betydelse när det gäller att urskilja stater som är oavhängiga och som utövar kontroll över det egna territoriet. Men suveränitet har också en mer allmän betydelse, som torde vara den gängse i allmänt språkbruk. Suveränitet ses här som en total maktutövning; Nationalencyklopedins ordbok har formuleringen "fullständig självständighet". Med denna definition blir suveränitet något odelbart, som något som man antingen besitter helt eller inte alls. Att då börja tala om delad suveränitet och suveränitetskalkyler framstår inte bara som motsägelsefullt utan rent förvirrande.

Konsekvensutredningen spädde ytterligare på förvirringen genom att tala om *formell* suveränitet. Föga förvånande spred sig en oklarhet över vad utredarna egentligen menade. Menade man formell i motsats till reell, dvs. formell som en betydelselös formalitet. Eller menade man formell i motsats till materiell, dvs. formell avseende sådant som har med formen och proceduren att göra?

Det betyder att förväntningarna om vad EU skulle medföra för svensk demokrati hamnade snett redan från början.

EU framställdes primärt som en mellanstatlig organisation.

Demokratin skulle alltså ha Sverige som hemort, medan EU som demokrati (tanken på medborgarnas Europa, ett europeiskt offentligt rum) tonades ner.

Det mångtydiga suveränitetsbegreppet förvirrade debatten.

Resonemangen om formell/reell suveränitet ledde in debatten på ett villospår.

Demokratin i Sverige 1995–2004

Frågan är nu vad som hänt med svensk demokrati under de tio år sedan Sverige blev medlem i EU och hur stor del av händelseutvecklingen som kan förklaras av EU-medlemskapet.

För att kunna bedöma demokratin och dess förändringar under en tidsperiod om tio år behöver man fasta kriterier, så att man pratar om demokrati i samma mening under hela förloppet.

Kerstin Jacobsson har redan varnat för att demokratibegreppet kan genomgå betydelseförskjutningar. Och redan i maktutredningen 1990 diskuterade vi hur den svenska självförståelsen när det gäller demokrati och samhällsstyrning höll på att utmanas. En av maktutredarna, Johan P. Olsen, analyserade hur en samhällsorienterad, kollektivistisk demokratiuppfattning fick allt större inslag av en mer individualistisk syn, som lade starkare vikt vid den enskilde medborgarens självbestämmande (Olsen 1989, 1990).

En utgångspunkt för utvärderingen av svensk demokrati sedan 1995 är de årliga rapporterna från SNS Demokratiråd, som började utkomma just då, under Sveriges första år som medlem i EU. I dessa rapporter har Demokratirådet tagit sin utgångspunkt i ett demokratibegrepp som har tre beståndsdelar. Demokrati är för det första medborgarstyrelse, dvs. idén att medborgarna har lika rätt och möjligheter att påverka sitt samhälle genom fri åsiktsbildning, debatt och olika slag av politiskt deltagande. Demokrati innebär också rättsstat, dvs. den konstitutionella demokratins krav på fri- och rättigheter, rätts säkerhet och maktdelning. Demokrati förutsätter också handlingskraft, så att medborgarnas önsningar kan omsättas i politiska beslut och praktiska resultat.

När det gäller medborgarstyrelse har Demokratirådet funnit att svensk demokrati har flera starka sidor. Kvinnornas intåg i de politiska beslutsförsamlingarna har reducerat betydelsen av åtminstone en källa till politisk ojämlikhet. Svenskarnas deltagande i olika slags frivilligorganisationer och nätverk är alltså högt, trots tendenser till förtvinning hos en del gamla rörelser. Valdeltagandet är i internationellt perspektiv jämförelsevis högt.

Men det finns också en del varningssignaler när det gäller medborgarstyrelsen. Valdeltagandet var ännu högre för några år sedan och riksdagen har som en officiell målsättning proklamerat att valdeltagandet bör höjas. Det minskande antal medlemmar håller på att erodera de politiska partiernas bas, och därmed rekryteringsunderlaget för politiska poster i kommuner, regioner, landsting och riksdag. Allmänhetens förtroende för partier och politiker minskade under 1990-talet. Massmedier och offentlig debatt har inte alltid den kvalitet som fordras för att uppfylla demokratins krav på kunskaper, åsiktsmångfald och upplyst förståelse.

Också när det gäller rättsstaten kan bilden tecknas med både ljusa och mörka färger. Svenska medborgares rättighetsskydd har fått starkare konstitutionella garantier, vissa minoritetsrättigheter har fått starkare ställning och kontrollmakten har stärkts genom tillkomsten av en oberoende granskare som Riksrevisionen. Problemen har främst att göra med bristen på tydlig ansvarsfördelning inom den offentliga sektorn och de därmed sammanhängande svårigheterna att utkräva ansvar. Den lokala självstyrelsens gränser är suddiga; förhållandet mellan stat och kommun är visserligen ånyo under utredning, men en eventuell lösning ligger fortfarande flera år fram i tiden.

Det politiska systemets handlingsförmåga var gravt nedsatt i början av 1990-talet. Den ekonomiska krisen var också en politikens kris. Genom några reformer, bland annat omläggningen av budgetprocessen, återgången till fyraåriga mandatperioder och inrättandet av en självständig riksbank, återfick staten kontrollen över de offentliga finanserna och den akuta krisen kunde hävas. Kvar står de problem som har att göra med att Sverige sedan över tjugo år tillbaka styrs av minoritetsregeringar och att den aktuella modellen för att styra myndigheterna inte fungerar tillfredsställande när det gäller granskning och resultatuppföljning.

Slutsatsen om vad som hänt med svensk demokrati under den gångna tioårsperioden blir alltså blandad. I en del avseenden är problemen inte särskilt stora, och man kan till och med se ett antal positiva tendenser. Men det finns också problem, varav en del förvärrats.

Återstår så frågan om vilken betydelse som EU har haft. Det finns tre olika möjligheter. EU kan ha påverkat demokratin i positiv riktning eller i negativ riktning. Men det kan också hända att EU inte haft någon påvisbar betydelse alls.

Ser man till debatten inför EU-omröstningen 1994, liksom euroomröstningen 2003, är det helt klart att man många gånger överdrev EU:s betydelse. Det ligger antagligen i sakens natur, och kanske till och med gör debatten mer lättöverskådlig, att man tar till överdrifter i den politiska striden. Men EU blev varken helvetet eller paradiset för svensk demokrati.

Huvudslutsatsen är att de stora problemen i svensk demokrati hade vi redan innan vi gick med i EU och att EU-medlemskapet har egentligen gjort varken från eller till. Valdeltagandet började falla redan under 1980-talet. Att de svenska partiernas medlemssiffror rasar kan knappast skyllas på EU. Mätningarna av allmänhetens politikermissstro inleddes redan i slutet av 1960-talet. Kommunernas och landstingens ställning i statsskicket bestämmer vi själva över; det finns inga belägg för att Sveriges problem med lokal självstyrelse och det oklara förhållandet mellan staten och kommunerna skulle bero på EU. Den nyligen tillsatta Grundlagsutredningen har i uppdrag att ”stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen” (dir 2004:96). Dess huvudfrågor (valsystelet, folkomröstningar, regeringsbildning och domstolar) sammanhänger med problem inom det svenska statskicket; EU har inget att göra med hur Sverige vill reformera grundlagen i dessa avseenden.

I några fall kan man, direkt eller indirekt, belägga att EU bidragit till att förvärra demokratiproblemen i Sverige. Eftersom det sjunkande valdeltagandet uppfattas vara ett stort problem finns det anledning till bekymmer att deltagandet i Europavalen är så lågt som under 40 procent. En del medborgare kan vänja sig vid tanken att det inte är så viktigt att utnyttja sin rösträtt, och därmed riskerar man en urholkning av medborgarandan. Och ottydligheten när det gäller ansvarsfördelning mellan staten, landstingen och kommunerna har spåtts på av att det ibland dessutom uppstått oklarhet om vad EU ska göra och inte – vem är det egentligen som fattar beslut om exempelvis alkoholförsäljning och spelmonopol, vem ska väljarna egentligen utkräva ansvar av?

Man kan också hävda att själva folkomröstningen 1994 skapade problem för svensk demokrati. Debatten inför medlemskapet visade att det fanns en djupgående värdekonflikt (se Demokratirådet 1999). Motståndare och anhängare gjorde helt skilda tolkningar av möjligheterna att inom EU förverkliga värden som alliansfrihet, demokrati, nationell självbestämmanderätt och välstånd. En sådan värdekonflikt är polariserande och

känslomässigt djupt engagerande. Jäsidan vann visserligen 1994, men inte med mer än 52,3 procent. Vad hände efteråt? Å ena sidan blockerades den öppna debatt som föregick omröstningen; i valrörelserna 1998 och 2002 förbigicks EU med tystnad. Å andra sidan behöll EU-frågan under denna tysta period sin karaktär av en oavslutade och emotionellt uppslitande värdekonflikt. Det är som om Sverige fått en permanent folkomröstning om EU. Resultatet 1994 fick inte den legitimitet som hade krävts för att man skulle kunna säga att svenskarna nu accepterade att vara med i EU fullt ut, med alla dess rättigheter och skyldigheter.

Härtill kommer att EU-frågan fortsatte att splittra flera av partierna. Denna alltjämt pågående interna konflikt är en av orsakerna till partisystemets problem under det gångna årtiondet. EU har förvisso inte orsakat raset i medlemssiffrorna, men EU-frågan har reducerat flera partiers förmåga att formulera slagkraftiga visioner, bilda opinion och uppträda enigt inåt och utåt. EU-omröstningen fick ett högt inrikespolitiskt pris eftersom den hämmat partiernas handlingsförmåga.

Det går också att finna områden där europeiseringen haft en positiv inverkan på svensk demokrati. När det gäller EU-domstolen kan bedömningarna visserligen gå isär, eftersom det finns skilda uppfattningar rent allmänt om domstolarnas plats i det demokratiska systemet. Men under senare år har rättigheter fått en mer framskjuten plats i debatten och det offentliga livet. En reservation måste förvisso göras för de allra senaste åren, där terroristhotet fått motivera åtgärder som hamnar i konflikt med rättssäkerhet och personlig integritet. För svenskt vidkommande kan man ändå tala om en allmän förstärkning av medborgarnas fri- och rättigheter, som kan delvis hänföras till europeiska influenser, inte bara Europakonventionens införlivande i svensk rätt, utan också EU-rättens direkta och indirekta betydelse för svensk lagstiftning och rättskipning.

Europaparlamentet har också i vissa avseenden kommer att framstå som en förebild för vår egen riksdag. Det gäller den mer vitala debattkulturen, utskottens öppenhet, modellen med specialiserade rapportörer och möjligen även parlamentets utfrågning av kandidater till kommissionen (även om just denna utfrågningsmodell inte utan vidare torde kunna överflyttas till Sveriges typ av parlamentariskt system).

Det dagliga umgänget med de europeiska grannarna har också fått svenskar att tydligare se sitt eget samhälle och sin egen kultur. Det kan leda till nytänkande och problematisering av gamla invanda tankemönster (Olsen 2003). Sverige har inte behövt överge sina grundläggande värderingar, men fått fler tillfällen till självreflektion, vilket måste anses vara en vinning för det demokratiska samtalet.

Att göra en sammanvägd bedömning av vad EU totalt sett betytt för svensk demokrati har självfallet sina svårigheter. Slutsatsen beror delvis på valet av jämförelsepunkt i tiden. Utfallet är också avhängligt av var man lägger tonvikten. Den som bara ser till valdeltagandet kommer fram till en mer negativ slutsats än den som enbart beaktar rättskipning och domstolar. Men man kan, som Demokratirådet, försöka anlägga ett lite bredare perspektiv. Frågan är då hur EU påverkar möjligheterna för medborgarna, och deras förtroendevalda, att under öppna och sakliga former kunna fatta beslut som åstadkommer praktiska resultat.

I detta perspektiv blir den största demokrativinsten med EU-medlemskapet det faktum att Sverige som medlem har möjlighet att påverka EU:s beslut. Hur stor denna vinst är beror på jämförelsepunkten. Den realistiska utgångspunkten är den situation som Sverige befann sig vid tidpunkten för EU-omröstningen. Sverige var då redan ”internationaliserat” i det

avseendet att händelser och beslut utanför våra gränser påverkade inrikes förhållanden. Härtill kom att Sverige genom att ansluta sig till det europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES hade förbundit sig att följa regelverket för den inre marknaden. EES gav dock inget inflytande över EU:s (dåvarande EG:s) inre beslutsprocess.

Därmed är givetvis inte sagt att Sverige till fullo utnyttjat den demokratiska potential som öppnade sig när portarna öppnades till det europeiska salarna. Problemen ligger här inte hos EU, utan inom Sveriges gränser. Många röstberättigade bryr sig inte om att rösta i Europavalen. Riksdagen har inte helt lyckats hävda sig i Europafrågorna. Modellen med en separat EU-nämnd visade sig ha nackdelar och riksdagen är just nu inne i en översyn av sin egen hantering av EU-frågor. Som medlemsland har Sverige också haft problem med bristande samordning av det svenska uppträdet i EU; också här är en förändring på gång, EU-hanteringen i regeringskansliet håller på att organiseras om. Kanske kan EU-medlemskapet på detta sätt stimulera till att de högsta statsorganen får mer ändamålsenliga arbetsmetoder.

Vad hade hänt om Sverige inte gått med i EU? Möjligheten att på vetenskapliga grunder uttala sig i kontrafaktiska frågor är vanligen begränsad. Att ställa frågan ”vad hade hänt om inte...” leder vanligen in i mer fantasieggande än källkritiska banor. Men ibland hjälper verkligheten till. Norge har, genom att rösta nej 1994, skapat en unik jämförelsemöjlighet. Norge har nu tio års erfarenhet av att vara ansluten till EES, men att avstå från fullt EU-medlemskap. Flera undersökningar pekar på att utanförskapets demokratiproblem har förvärrats. Den parlamentariska kanalen har inte fungerat tillfredsställande, vare sig det nationella parlamentet stortinget eller de parlamentariska institutionerna i EES-strukturen. Skillnaden mellan EES och EU har i detta avseenden blivit ännu större (Melsæther och Sverdrup 2004). Framtidskonventets förslag till konstitution för EU kan minska det demokratiproblemet inom EU, men det reducerar samtidigt de norska folkvaldas inflytande (Føllesdal 2004). EFTA-domstolen har i praktiken spelat samma roll för Norge som EU:s domstol i förhållande till EU:s medlemsländer; Norge har inte kunnat hävda någon särställning när det gäller tillämpningen av EU:s regelverk (Graver 2004). Slutsatsen är att EES-anknytningen har skapat ett reellt demokratiskt underskott i Norge (Olsen 2002).

De norska erfarenheterna visar att EES innebär stora problem från demokratisynpunkt. Den från makt- och demokratisynpunkt viktigaste förändringen från EES-anslutning till EU-medlemskap var att Sverige fick fullt tillträde till EU:s beslutsförsamlingar. Därför kan man dra slutsatsen att Sveriges ja till EU 1994 har varit till fördel för svensk demokrati.

Demokratin i EU 1995–2004

Ett i EU-debatten vanligt förekommande begrepp är ”demokratiskt underskott”, uppfattningen att EU generellt brister i demokratiskt avseende. Det finns också en motbild mot denna föreställning, ”the no democratic deficit thesis”, som visserligen inte argumenterar för att EU skulle vara odemokratiskt, men väl ademokratiskt. Demokratibegreppet skulle därmed över huvud taget inte skulle tillämpbart på Europeiska unionen.

Sådana svepande omdömen tenderar dock att fördunkla diskussionen. Utgångspunkten här är i stället att demokratibegreppet mycket väl kan tillämpas på EU, men att det kräver nyanseringar för att fånga olika aspekter av unionen och att också registrera eventuella förändringar över tid.

SNS Demokratiråd har i flera rapporter haft anledning att utvärdera EU:s demokratiska kvalitet i samband med Sveriges delaktighet i den europeiska integrationen. Det finns också europeiska forskningsprojekt som haft syftet att bedöma EU från demokratisynpunkt. Ett sådant projekt granskar EU utifrån kraven på demokratiskt medborgarskap, konsensusbildning, representation, ansvarsutkrävande och konstitutionalism (Lord 2004; för svenska motsvarigheter se t.ex. Karlsson 2001 och Sjövik 2004).

En viktig orsak till svårigheten att dra en enda, entydig slutsats om demokratin i EU är att unionen i sig förenar flera olika organisationsprinciper och demokratimodeller. Makten över fördragen ligger hos medlemsstaterna; regeringskonferenserna ligger nära den strikt mellanstatliga modellen. Men beslutsfattandet inom EU kännetecknas av en unik förening av mellanstatlighet och överstatlighet. När det gäller lagstiftning har Europaparlamentet numera fått en stark ställning vid sidan av ministerrådet. Medborgarna har två representationskanaler, en direkt via Europavalen, en direkt via nationella parlament och regeringar. Förhandlingsdemokrati blandas med majoritetsdemokrati. Denna blandning av organisationsprinciper gör att valet av demokratiteoretisk utgångspunkt påverkar utfallet av en utvärdering.

Trots mångfalden av demokratimodeller i EU-debatten finns det ändå en relativt långtgående enighet om vilka områden av EU som har de största demokratibristerna. Idealet om ett medborgarnas Europa ligger sålunda långt borta från dagens verklighet. Mätningar av identifikation, kunskaper och deltagande vittnar om en stor klyfta mellan medborgarna och EU-projektet. Avsaknaden av ett europeiskt offentligt rum hämmar framväxten av en gränsöverskridande samtalsdemokrati. Ansvarsutkrävandet har dessutom påtagliga brister när det gäller flera av EU:s institutioner.

Insikten att EU har brister i demokratiskt hänseende har sedan länge varit utbredd, inte bara bland forskare och debattörer, utan också bland EU:s beslutsfattare själva. Det var denna oro, jämte den förestående utvidgningen till fler medlemsländer, som var drivkraften bakom det europeiska framtidskonventet. Toppmötet i Laeken 2001 förklarade att de europeiska institutionerna måste ”flyttas närmare medborgarna”. Medborgarna ”ser inte alltid ett sammanhang mellan dessa mål och unionens dagliga verksamhet. De begär mindre tröghet, stelhet och, framför allt, mer effektivitet och öppenhet av de europeiska institutionerna.” Det finns krav på att unionen skall ägna sig mer åt sina egna konkreta uppgifter och inte lägga sig i detaljer. Stats- och regeringscheferna konstaterade att ”medborgarna anser att allt i alltför stor utsträckning avhandlas ovanför deras huvuden och de vill ha en bättre demokratisk kontroll”.

Framtidskonventet fick därför i uppdrag att lösa några av de problem som EU dittills misslyckats med att komma till rätta med. Det gällde framför allt att få till stånd en bättre fördelning och definition av behörighet i Europeiska unionen, att förenkla unionens instrument och, inte minst, att åstadkomma mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen.

När framtidskonventet avslutades 2003 blev resultatet över förväntan. SNS Demokratiråd drog slutsatsen att konventsmetoden visat sig ha demokratiska kvaliteter såsom ett relativt brett deltagande och öppenhet. Visserligen hade konventet anklagats för att vara toppstyrt och för att ha haft svårt att överbrygga konflikterna kring EU:s inre organisation. Men konventet fungerade betydligt bättre än de metoder som tidigare använts för att reformera EU.

Konventets kanske allra viktigaste bidrag är att man visat att det går att ersätta det nuvarande virrvarret av fördragstexter med ett samlat och relativt lättbegripligt dokument som i praktiken skulle fungera som unionens grundlag.

Även om mycket återstår när det gäller att skapa ett medborgarnas Europa innebär framtidskonventet ett stort steg framåt när det gäller att finna praktiska lösningar på EU:s egna demokratiproblem. Medborgarnas rättigheter i förhållande till EU får en starkare ställning genom den rättighetsstadga som förs in i konstitutionen. Principerna om representativ demokrati och deltagardemokrati erkänns nu uttryckligen som grundläggande för EU.

Beslutsfattandet inom EU förenklas och de rättsliga instrumenten blir överskådligare. Befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna klaras också ut och de nationella parlamenten får den viktiga uppgiften att övervaka maktfördelningen.

Påståendet att den enskilde individen är maktlös inför EU riskerar att bli självuppfyllande, menade SNS Demokratiråd 2003: det finns faktiskt flera olika vägar att påverka i EU. Även om dessa hittills varit slingriga och svårframkomliga så förbättras situationen med konventets förslag. Idén om ett medborgarnas Europa har kommit ett steg närmare verkligheten.

Slutsatsen av demokratin i EU under de tio år som Sverige varit medlem är alltså att EU alltjämt har ett antal allvarliga brister i demokratihänseende. När det gäller utvecklingen inom denna tioårsperiod är riktningen inte helt entydig. En del demokratiproblem är oförändrade, eller har till och med förvärrats. Det låga och sjunkande valdeltagande i Europavalen är ett sådant varningstecken.

Men huvudslutsatsen är ändå att förändringarna inom EU gått övervägande i demokratisk riktning. Den största händelsen är framtidskonventets förslag till konstitutionellt fördrag. Konventet var i sig själv ett demokratiskt experiment. Förslaget till konstitution för EU skulle dessutom lösa flera av demokratiproblem som kännetecknat det hittillsvarande EU.

Sveriges bidrag till EU:s demokratiutveckling

Det går att finna flera exempel på att Sverige aktivt bidragit till att stärka demokrati och öppenhet i EU. Ett exempel är de nya reglerna om offentlighet och tillgång till EU:s dokument. De relativt hårda förhandlingarna om en europeisk öppenhetsförordning ägde rum under det svenska ordförandeskapet första halvåret 2001 och måste betecknas som en framgång för Sverige och den offentlighetsprincip som har en stark förankring i svensk historia. Ett annat exempel är jämställdhetskraven och de framgångsrika ansträngningarna att få till stånd en könsneutral text till förslaget om en ny konstitution för EU.

Men det går inte att generalisera från detta slags exempel. Det finns nämligen också stora underlåtenhetssynder. Sverige har varit passivt avvaktande och avstått från möjligheter att aktivt driva demokratifrågor i EU. Framtidskonventet åren 2002–2003 är ett sådant fall. Visserligen bidrog de svenska representanterna i konventet på enskilda punkter, exempelvis när det gäller öppenhet, jämställdhet och miljö. Men den svenska regeringen underskattade uppenbarligen konventets betydelse. Konventets förslag kom till trots, snarare än tack vare, Sveriges officiella hållning.

Den svenska regeringen var över huvud taget tveksamt om man borde sätta igång ett konvent. Det här är fel tidpunkt för en framtidsdebatt, menade regeringen. EU måste se till att uppfylla dagens åtaganden, ”innan vi tar ytterligare stora konstitutionella kliv” (Göran Persson, artikel i Tiden 2000). Trots ett mandat från Europeiska rådet om att inleda en debatt om EU:s politiska framtid, inskränkte sig den svenska insatsen under ordförandehalvåret till att öppna av en hemsida. Det brukar finnas förväntningar om visionära perspektiv på europeiskt samarbete som förknippas med ordföranderollen. Sverige hade på sin höjd en status quo-vision (SNS Demokratiråd 2003). En annan ingrediens i denna uppfattning var att EU:s institutionella struktur fungerar väl. EU borde vara ett i grunden mellanstatligt samarbete och inte öka inslaget av överstatligt beslutsfattande. Dessutom ansåg Sveriges officiella företrädare att sakfrågor var viktigare än institutioner. Vi ”kan inte bygga institutionella luftslott”, som Göran Persson sade i sitt tal vid Humboldt-universitetet hösten 2001.

Vilseledande förväntningar

Ser man till folkopinionen är Sverige ett av unionens mest EU-kritiska länder. Även om en majoritet förespråkar fortsatt medlemskap så finns det en stor negativ opinion. Bland de vanligast argumenten är riskerna för demokratin, folkstyrelsen och den nationella självbestämmanderätten.

Egentligen är det kanske inte så förvånande med denna avvaktande, skeptiska och negativa bild av EU. Besvikelse, respektive tillfredsställelse, uppstår ju som skillnaden mellan förväntningar och resultat. En utvärdering av vad som hänt under de tio åren som medlem måste givetvis granska de faktiska resultaten, så noggrant och systematiskt som det går. Men man måste också uppmärksamma förväntningarna, bilden inne i våra huvuden. Vad trodde vi att EU skulle vara?

Historien om det svenska EU-medlemskapet, dess förhistoria och dess första årtionde, är i mycket en historia om vilseledande förväntningar. Någon gång kanske det kommer att skrivas avhandlingar om hur ansvaret ska fördelas bland opinionsbildarna. Det finns många ansvariga att välja på: politiker, journalister, debattörer, forskare, kanske också företagsledare och ledare för medborgarsamhällets olika rörelser och organisationer. Det samlade intrycket av denna opinionsbildning är att Sverige gick in i EU med tre grundläggande förväntningar.

Den första förväntningen: EU handlar främst om ekonomi, inte så mycket om politik.

Men vad som var uppenbart redan när Sverige blev medlem (den europeiska gemenskapen hade då genom Maastrichtfördraget just tagit steget till en europeisk union), och som blivit allt tydligare under de senaste tio åren är att EU är ett politiskt projekt. Därmed är det inte bara snäva nyttokalkyler (med kronor, euro, investeringar, jobb och avkastning) som driver EU utan också idéer, idéer om kontakter, samlevnad, möten, gemenskap – och kanske till och med humanitet och fred.

Den andra förväntningen: EU är i grund och botten en mellanstatlig organisation.

Givetvis finns det starka mellanstatliga inslag i Europeiska unionen. Det är av fundamental betydelse att EU inte är en stat: EU kan själv inte ändra sin grundlag. EU grundas på mellanstatliga fördrag, och ägs därmed av medlemsstaterna, av deras regeringar och parlament. Men inom denna ram finns en politisk makt som förenar mellanstatlighet och överstatlighet, det är detta som är det unika med EU och som gör att EU är annorlunda än alla

tidigare kända politiska skapelser. EU har en egen lagstiftningsmakt. Åtskilliga svenskar har blivit överraskade över att europeiska rättsavgöranden vägt tyngre än det som man trott bestämts genom politiska överenskommelser. Och överstatligheten blir viktigare i flera avseenden: symboliskt, rättsligt och politiskt. Majoritetsbeslut blir regel, eftersom mellanstatlighetens krav på total enhällighet blir svårare att upprätthålla ju fler medlemsländer som EU får. Valet står i praktiken mellan överstatlighet och handlingsförlamning.

Den tredje förväntningen: Sverige är bäst, vi har inte så mycket att lära av andra.

Bilden av Sveriges överlägsenhet gäller i synnerhet välfärd och folkstyrelse. Det enda riktigt hållbara skälet till varför Sverige över huvud taget skulle gå med i EU är egentligen att det är fråga om något slags biståndsverksamhet. De andra i EU borde enbart vara tacksamma att vi går med. Det är då med en blandning av förvåning och upprördhet som svenskarna konstaterar att de andra inte mangrant och omedelbart övergår till den svenska modellen. Än mer förbluffande framstår det att EU-medlemskapet skulle medföra krav att vi skulle behöva ändra oss. Varje förändring blir ju per definition en försämring.

I sin syn på EU är de politiska partierna kvar i en statscentrerad tolkning där mycket av det komplexa i EU:s struktur och utveckling inte syns. Man kan därför ifrågasätta hållbarheten i partiernas verklighetsuppfattningar. Den partipolitiska debatten bortser ofta från de överstatliga inslagen i EU och har en statisk syn på samarbetet (von Sydow 2000).

Sveriges förhållningssätt till EU har beskrivits i termer av ”nationalstatslogik”. Därmed avses en föreställning om en rumslig uppdelning i det nationella territoriet och territoriet bortom nationens gränser. EU betraktas som något geografiskt avskilt från Sverige (Johansson 2002).

Och med det politiska bildspråkets associationer gäller samma tankefigur den representativa demokratin.

Vi, det är Sverige. Dom, det är EU.

Vi, det är folket. Dom, det är politikerna.

Så länge denna tankefigur dominerar då finns det ett problem när det gäller förhållandet mellan demokratin, Sverige och EU.

Referenser

- Føllesdal, Andreas (2004). "EUs grunnlovstraktat og det demokratiske underskudd", *Aftenposten* 30 juni 2004.
- Graver, Hans Petter (2004). *The Effects of EFTA Court Jurisprudence on the Legal Orders of the EFTA States*. Arena Working Paper 04/18, Oslo Universitet.
- Hansson, Göte och Lars-Göran Stenelo, red. (1990). *Makt och internationalisering*. Carlssons, Stockholm.
- Jacobsson, Kerstin (1997). *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Boréa, Umeå.
- Johansson, Karl Magnus, red. (2002). *Sverige i EU*. 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.
- Karlsson, Christer (2001). *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 146, Uppsala universitet.
- Lord, Christopher (2004). *A Democratic Audit of the European Union*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Olsen, Johan P. (1990). *Demokrati på svenska*. Carlssons, Stockholm.
- Olsen, Johan P., red. (1991). *Svensk demokrati i förändring*. Carlssons, Stockholm.
- Olsen, Johan P. (2002). *Konstitusjonsdebatt og reformer. Europeiske eksperimenter og norsk nøling*. Arena Working Paper 02/13, Oslo Universitet.
- Olsen, Johan P. (2003). "Makt og demokrati i Europa: Størrelse teller, men...", *Horisont: næringspolitisk tidsskrift*, 3, 56–68.
- Sjøvik, Kristian (2004). *Demokrati bortom nationalstaten?* Lund Political Studies, 132, Lunds universitet.
- von Sydow, Göran (2000). *Partierna och demokratifrågan i EU*. Magisteruppsats i statsvetenskap, Stockholms universitet.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1994:12. *Suveränitet och demokrati*. Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: subsidiaritet.
- Sverdrup, Ulf och Jan Kåre Melsæther (2004). *The Parliamentary Challenge in the EU and the EEA. An Increasing Gap*. Arena Working Paper 04/17, Oslo Universitet.

SNS Demokratiråd

- Demokrati som dialog*. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson. 1995.
- Demokrati och ledarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.
- Demokrati över gränser*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.
- Demokrati och medborgarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm. 1998.
- Demokrati på svenskt vis*. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.
- Demokrati utan partier?* Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Tøgeby, Lena Wängnerud. 2000.
- Demokrati utan utland*. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys. 2001.
- Demokrati utan ansvar*. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud. 2002.

Demokrati i EU. Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen, Jonas Tallberg. 2003.

Demokratins grundlag. Olof Petersson, Lauri Karvonen, Eivind Smith, Birgitta Swedenborg. 2004.